

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Wesel  
2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Wesel	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Wesel	18
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
<b>1. Finanzen</b>	<b>37</b>
1.1 Managementübersicht	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	41
1.3.2 Haushaltsstatus	44
1.3.3 Ist-Ergebnisse	46
1.3.4 Plan-Ergebnisse	53
1.3.5 Eigenkapital	58
1.3.6 Schulden und Vermögen	61
1.4 Haushaltssteuerung	68
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	68
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	69
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	72
1.4.4 Fördermittelmanagement	75

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
<b>2.</b>	<b>Tax Compliance Management System</b>	<b>86</b>
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Ausgangslage	87
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	88
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	89
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	89
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	91
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	93
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	95
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	96
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>100</b>
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	IT-Profil	102
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	104
3.3.2	IT-Kosten	106
3.3.3	Digitalisierung	114
3.3.4	Prozessmanagement	124
3.3.5	IT-Sicherheit	127
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	129
3.4	IT an Schulen	133
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	138
<b>4.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>140</b>
4.1	Managementübersicht	140
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
4.3	Strukturen	143
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	146
4.3.2	Präventive Angebote	146
4.4	Organisation und Steuerung	147
4.4.1	Gesamtsteuerung und Strategie	148
4.4.2	Finanzcontrolling	149
4.4.3	Fachcontrolling	151
4.5	Verfahrensstandards	152
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	152
4.6	Personaleinsatz	158
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	159
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	159

4.7	Leistungsgewährung	160
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	160
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	170
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	179
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
<b>5.</b>	<b>Hilfe zur Pflege</b>	<b>186</b>
5.1	Managementübersicht	186
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	187
5.3	Demografische Entwicklung	188
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	190
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	190
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
5.5	Organisation und Personaleinsatz	202
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	202
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	204
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	207
5.6	Steuerung und Controlling	209
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	209
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	213
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	215
<b>6.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>218</b>
6.1	Managementübersicht	218
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	219
6.3	Baugenehmigung	219
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	220
6.3.2	Rechtmäßigkeit	221
6.3.3	Geschäftsprozesse	223
6.3.4	Schnittstellen	224
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	226
6.3.6	Digitalisierung	229
6.3.7	Personaleinsatz	231
6.3.8	Bauberatung	235
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	237
6.3.10	Transparenz und Steuerung	242
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	244
<b>7.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>247</b>
7.1	Managementübersicht	247
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	248
7.3	Organisation des Vergabewesens	249
7.3.1	Organisatorische Regelungen	249

7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	253
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	254
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	256
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	258
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	259
7.5	Sponsoring	262
7.6	Bauinvestitionscontrolling	263
7.7	Nachtragswesen	265
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	266
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	268
7.8	Maßnahmenbetrachtung	269
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	270
<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>	<b>275</b>
8.1	Managementübersicht	275
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	276
8.3	Verkehrsflächen	277
8.3.1	Steuerung	277
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	281
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	284
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	287
8.4	Straßenbegleitgrün	295
8.4.1	Steuerung	295
8.4.2	Strukturen	296
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	297
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	299
	<b>Kontakt</b>	<b>302</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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 Wesel hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Im Zeitraum 2016 bis 2021 hat der Kreis in fünf von sechs Jahren positive Ergebnisse erzielt. Durch den aufsummierten Überschuss von knapp 51 Mio. Euro verfügt der Kreis Wesel aktuell über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung.

Das Eigenkapital wird sich nach den Plandaten in den folgenden Jahren allerdings erheblich reduzieren. Aus Rücksicht auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen, von denen drei im Jahr 2022 einem Haushaltssicherungskonzept unterlagen, verzichtet der Kreis in seinen Haushaltsplanungen auf die Erhebung einer auskömmlichen Kreisumlage. Durch die bis zum Jahr 2026 geplanten Defizite von mehr als 78 Mio. Euro würde der Kreis nicht nur die Ausgleichsrücklage komplett verzehren, sondern auch die allgemeine Rücklage in hohem Umfang in Anspruch nehmen. Hierdurch gibt der Kreis seine als Risikovorsorge vorgesehenen Rücklagen weitgehend auf. Zugleich ist die Planung aufgrund der Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und der Folgen des Ukraine-Krieges mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG (für 2022 und 2023 eingeplante außerordentliche Erträge) wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Es ist daher erforderlich, dass der Kreis seine Konsolidierungsbemühungen weiter fortsetzt.

Der Umlagebedarf je Einwohner ist beim Kreis Wesel höher als bei den meisten Vergleichskreisen. Dabei wirken sich die hohen Sozialaufwendungen belastend aus. Auch die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Wesel sind hoch. Sie werden aufgrund umfangreicher Investitionsmaßnahmen, insbesondere an den Schulen, voraussichtlich weiter ansteigen.

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse und ein unterjähriges Berichtswesen liegen der Verwaltungsführung und den politischen Gremien die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen vor.

Ermächtigungsübertragungen nimmt der Kreis Wesel im investiven Bereich in hohem Umfang vor. Die Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen hat er im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt nur zu 26 Prozent ausgeschöpft. Die gpaNRW empfiehlt, Ermächtigungsübertragungen restriktiver einzusetzen und investive Maßnahmen nach Möglichkeit realitätsnäher zu veranschlagen.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln erfolgen im Kreis Wesel grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. 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 Wesel hat sein Projekt zur Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** planmäßig zum Jahresende 2019 abgeschlossen. Er hat eine Dienstanweisung zur steuerlichen Regeleinhaltung sowie ein ergänzendes Tax Compliance-Handbuch erarbeitet, in denen Zuständigkeiten und Prozessabläufe geregelt sind. Aufgrund geänderter Zuständigkeiten müssen diese aktuell überarbeitet werden.

Der Kreis hat gute Maßnahmen entwickelt, um das TCMS in die Praxis einzubinden, so z.B. Prozessbeschreibungen mit integrierter Risikoanalyse. Diese Maßnahmen sollte er allerdings noch ausweiten. So sollte der Kreis ein verbindliches Schulungskonzept erarbeiten und sämtliche Verträge auf ihre Steuerrelevanz überprüfen. Die Umsetzung der Maßnahmen und Regelungen zum TCMS sollte er kontrollieren, um dauerhaft ein wirksames TCMS sicherstellen und dieses weiter verbessern zu können.

Die eingesetzte **Informationstechnik (IT)** soll dazu beitragen, dass Verwaltungsleistungen möglichst effizient und sicher erbracht werden können. Die Kosten je IT-Arbeitsplatz sind beim Kreis Wesel etwas höher als bei den meisten Vergleichskreisen. Durch die Rahmenbedingungen im Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein“ (KRZN) hat der Kreis Wesel weiterhin nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf die IT-Kosten. Er sollte auf mehr Flexibilität bei der Leistungsauswahl und verursachungsgerechtere Abrechnungsschlüssel hinwirken.

Bei den übrigen im Rahmen der IT-Prüfung betrachteten Aspekten erreicht der Kreis Wesel gute bis sehr gute Ergebnisse. Vor allem bei der Digitalisierung, der IT-Sicherheit und beim Stand des Prozessmanagements ist er vorbildlich aufgestellt. Auch bei der IT-Ausstattung der Schulen ist der Kreis Wesel bereits weit fortgeschritten.

Wie bei den meisten Kreisen sieht die gpaNRW im Zusammenspiel von örtlicher Rechnungsprüfung und der IT noch Optimierungspotenzial. Einerseits sollte sich die örtliche Rechnungsprüfung personell und fachlich noch besser aufstellen, um weitergehende Prüfungen der IT durchführen zu können. Andererseits sollte sie die Möglichkeiten der IT verstärkt nutzen, indem sie den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbaut. Diese können dazu beitragen, in kürzester Zeit mit geringem Personalaufwand Auffälligkeiten zu erkennen.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Wesel einen geringeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die meisten Vergleichskreise. Dabei wirken sich hohe Erträge für Kostenerstattungen begünstigend aus. Denn die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind in Wesel relativ hoch, bedingt durch die hohe Falldichte der erzieherischen Hilfen. Viele Fälle gibt es in Wesel insbesondere bei der Vollzeitpflege, der Eingliederungshilfe und den Hilfen für junge Volljährige.

Die HzE-Aufwendungen je Hilfefall sind beim Kreis Wesel sowohl bei ambulanten als auch stationären Hilfen relativ gering. Ausschlaggebend für die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall ist insbesondere der sehr hohe Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen, da diese Hilfen gegenüber Heimunterbringungen deutlich kostengünstiger sind. Bei der Vollzeitpflege bildet der Kreis Wesel unter allen Kreisen die höchste Falldichte ab. Dabei handelt es sich jedoch überwiegend um Erstattungsfälle, die der Kreis Wesel von anderen Jugendämtern übernommen hat.

Die Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist in vielen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Um die Hilfen zur Erziehung noch wirkungsorientierter und wirtschaftlicher steuern zu können, sollte der Kreis Wesel wie geplant seine Controlling-Tätigkeiten ausbauen.

Die Prozess- und Qualitätsstandards des Kreises Wesel bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Auch das Hilfeplanverfahren basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird.

Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Kreisjugendamtes hohe Fallzahlen zu bearbeiten hat. Eine vom Kreis Wesel bereits durchgeführte Personalbemessung hat einen zusätzlichen Personalbedarf ergeben. Der Kreis sollte den Personaleinsatz entsprechend der Fallzahlenentwicklung anpassen.

Aufgrund der hohen Altersstruktur ist die **Hilfe zur Pflege** im Kreis Wesel von besonderer Bedeutung. Auch hier hat der Kreis Wesel eine relativ hohe Leistungsdichte. Vor allem in stationären Einrichtungen sind viele Pflegebedürftige auf Sozialleistungen angewiesen. Zudem hat der Kreis Wesel bedingt durch die hohe Kostenstruktur in der stationären Pflege die höchsten stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Der Kreis Wesel sollte deshalb die ambulante Pflege durch eine Pflege- und Wohnberatung sowie durch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur weiter fördern. Zudem sollte er das Fach- und Finanzcontrolling weiter ausbauen, auch im Hinblick auf die Fachaufsicht. Denn der Kreis Wesel hat als einziger Kreis die Bearbeitung aller kostenintensiven Leistungsbereiche (stationäre Einrichtungen und ambulante Wohngemeinschaften) an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Angesichts der Bedeutung für den Kreishaushalt sollte die Fachaufsicht über eine ausreichende Datentransparenz und eine angemessene Personalausstattung verfügen.

Die **Bauaufsicht** des Kreises Wesel konnte im Prüfungszeitraum keine zügige Bearbeitung von Bauanträgen sicherstellen und auch gesetzliche Fristen teilweise nicht einhalten. Sowohl bei den einfachen als auch bei den normalen Baugenehmigungsverfahren hat der Kreis Wesel unter den Vergleichskreisen die längsten Gesamtlaufzeiten. Zudem ist die Anzahl der unerledigten Vorgänge im Prüfzeitraum angestiegen, obwohl der Personaleinsatz in Relation zu den Fallzahlen hoch ist. Neben einer starken Fluktuation und Langzeiterkrankungen beim Personal wirkt

sich dabei auch belastend aus, dass rund 90 Prozent der Bauanträge beim Kreis Wesel unvollständig eingehen.

Bei den Prozessabläufen zeigen sich vielfältige Verbesserungsmöglichkeiten. Um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen, sollte der Kreis verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Er sollte möglichst zeitnah eine vollständig digitale Bearbeitung der Bauanträge ermöglichen. Dadurch kann er die Mitarbeitenden entlasten und die Verfahren beschleunigen. Zudem sollte der Kreis eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse schriftlich festlegen. Über die regelmäßige Erhebung von Kennzahlen sollte er analysieren, inwieweit sich umgesetzte Maßnahmen positiv auf die Zahl der bearbeiteten Fälle, Laufzeiten und Rückstände auswirken.

Das **Vergabewesen** des Kreises Wesel ist gut organisiert. Eine Zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung sehr gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in der Vergabedienstanweisung geregelt. Durch ein Vier-Augen-Prinzip stellt der Kreis Wesel ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor. Die stichprobenhaft betrachteten Vergabemaßnahmen bestätigen den positiven Gesamteindruck. Verbesserungspotenzial zeigt sich dabei punktuell bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

Verhaltensregelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Wesel ebenfalls festgelegt. Er hat sämtliche Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Daneben hat der Kreis Wesel verwaltungsweit ein Risikofrüherkennungssystem aufgebaut. Die vorhandenen Vorgaben zum Sponsoring sollte der Kreis Wesel noch um Regelungen zur zeitlichen Befristung der Sponsoringverträge, zu Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten ergänzen.

Wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings sind beim Kreis Wesel bereits vorhanden. Trotz guter Voraussetzungen sind die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten leicht höher als bei den meisten Kreisen. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren.

Die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** ist beim Kreis Wesel bereits gut. Sie könnte durch den Einsatz einer Straßendatenbank aber noch verbessert werden. Durch die regelmäßigen Zustandserfassungen hat der Kreis Wesel einen aktuellen Überblick über den Straßenzustand. Die Daten aus den Zustandserfassungen sollten das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. Dies ist im Übrigen auch Voraussetzung für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur.

Nach der Zustandseinteilung befinden sich die Kreisstraßen weitgehend in einem guten und nur ein geringer Anteil in schlechtem Zustand. Die gute Altersstruktur und Unterhaltungsaufwendungen, die den empfohlenen Richtwert annähernd erreichen, wirken sich hier positiv aus. Dass der Kreis nur einen geringen Teil der Abschreibungen reinvestiert, schlägt sich somit nicht im Zustand, aber doch im Bilanzwert der Verkehrsflächen nieder. Seit der Eröffnungsbilanz hat sich dieser um 13 Mio. Euro verringert. Das entspricht einem Rückgang von 25 Prozent.

Deutlich schlechter ist die Datenlage beim **Straßenbegleitgrün**. Da dem Kreis Wesel die Flächendaten nicht vollständig vorliegen, sind eine Kennzahlenbildung und ein interkommunaler

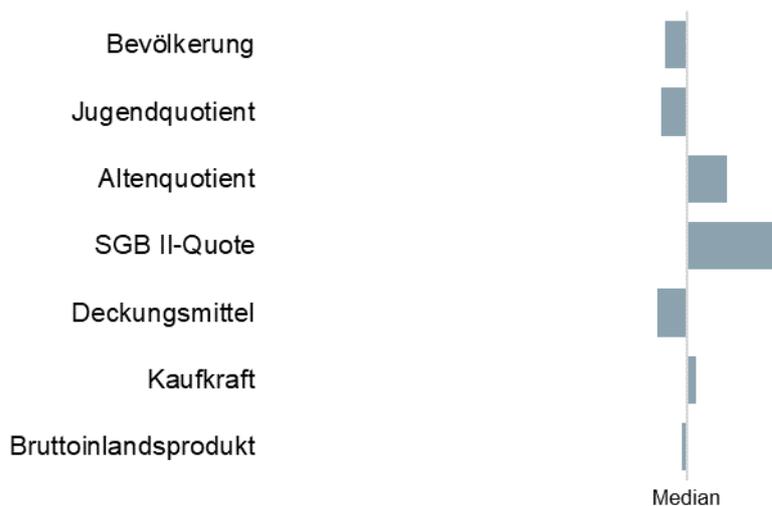
Vergleich mit anderen Kreisen nicht möglich. Hier sollte der Kreis die Flächen- und Aufwandsdaten differenziert ermitteln, um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung analysieren und besser steuern zu können.

## 0.2 Ausgangslage des Kreises Wesel

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Wesel. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Wesel. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. 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 heutigen Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

#### Strukturmerkmale Kreis Wesel 2021



Die Ausprägungen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 kaum verändert.

Mit rund 460.000 Einwohnern zum Jahresende 2021 gehört der Kreis Wesel zu den bevölkerungsreicheren Kreisen in NRW (Median: ca. 311.000 Einwohner). Nur vier Kreise sowie die Städteregion Aachen weisen höhere Einwohnerzahlen auf.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Seit der letzten Prüfung ist die Einwohnerzahl des Kreises Wesel um rund 3.000 gesunken. Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen langfristig von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen aus, bis zum Jahr 2040 um rund fünf Prozent.

Bei der **Gebietsfläche** bildet der Kreis Wesel mit 1.043 qkm den Median des interkommunalen Vergleichs ab. Größte Stadt im Kreisgebiet ist Moers mit knapp 104.000 Einwohnern. Mit rund 60.700 Einwohnern folgt die Kreisstadt Wesel hinter Dinslaken (67.100 Einwohner) auf Rang drei. Neben diesen drei großen Städten gehören dem Kreis Wesel sechs mittlere und vier kleine Kommunen an. Der Kreis Wesel erledigt für die vier kleinen Kommunen die Aufgaben der unteren Bauaufsicht. Die Aufgaben des Jugendamtes übernimmt der Kreis für sieben der Kommunen.

In der Bevölkerungsstruktur weist der Kreis Wesel einen sehr **hohen Anteil älterer Menschen** auf. Lediglich der Kreis Mettmann hat einen noch höheren Altenquotienten. Demgegenüber ist der **Jugendanteil** in Wesel geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind im Kreis Wesel 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 Wesel hoch. Die hohe **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 Wesel mit 24.691 Euro je Einwohner dennoch knapp über 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 Wesel unter dem Median. Bei den allgemeinen **Deckungsmitteln** haben nur sechs Kreise niedrigere Werte als der Kreis Wesel. 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<sup>[1]</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>[2]</sup> 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.

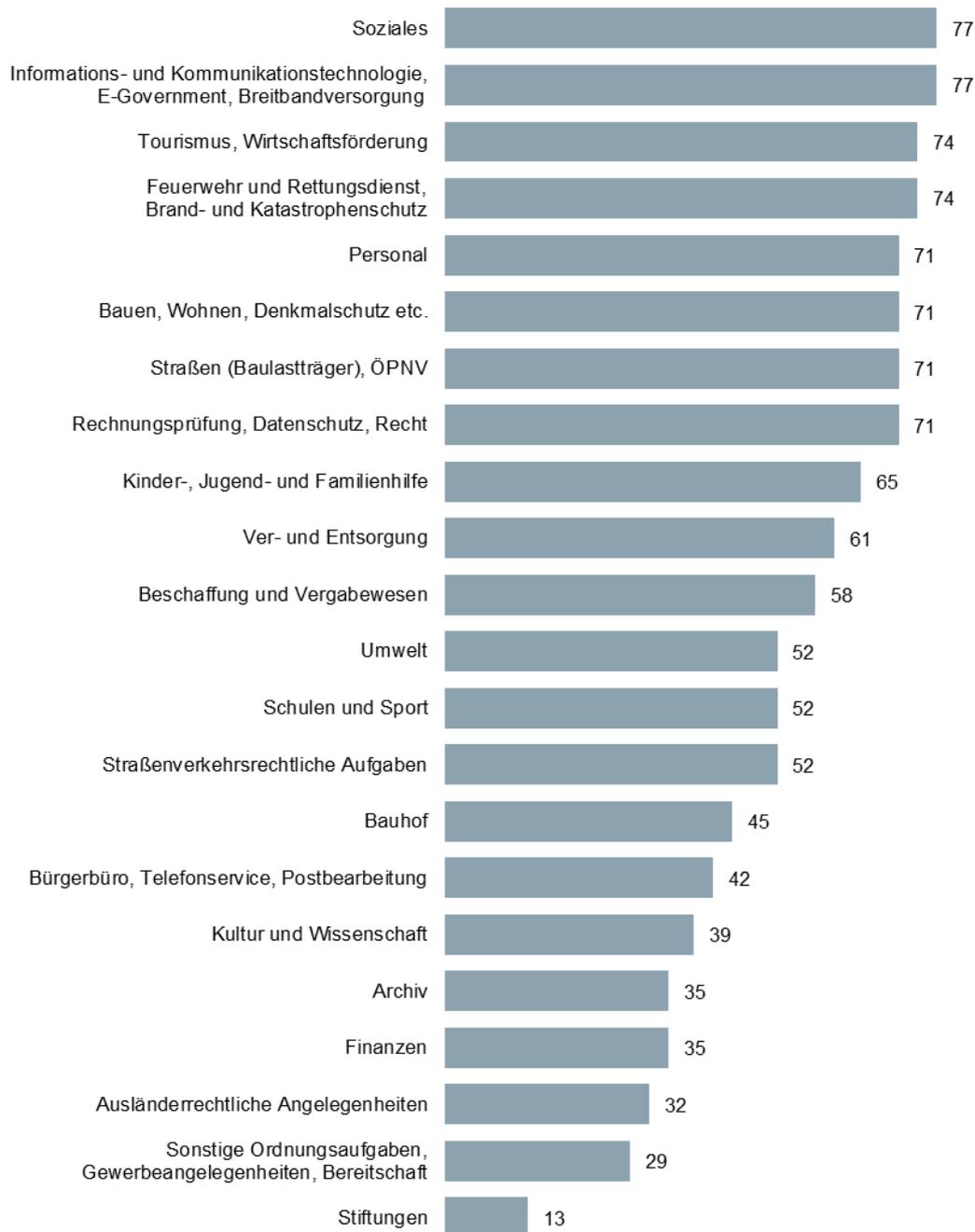
#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

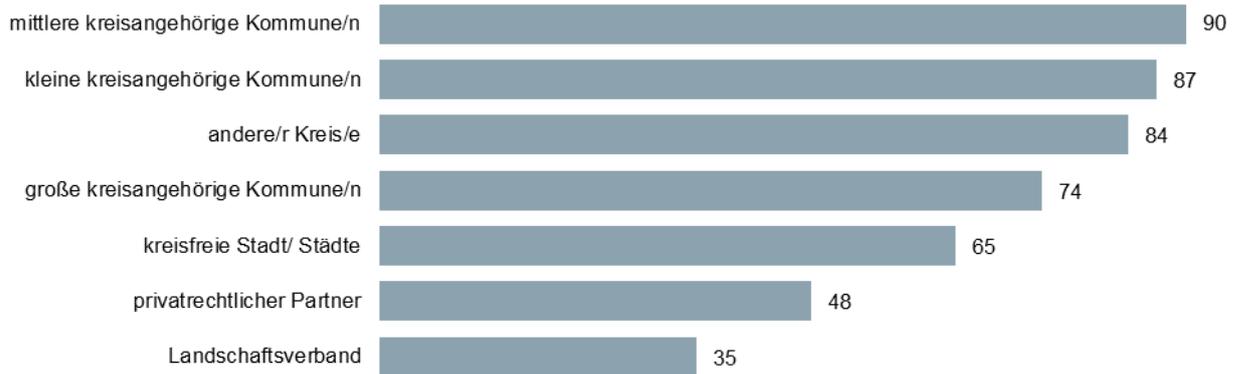


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

#### Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



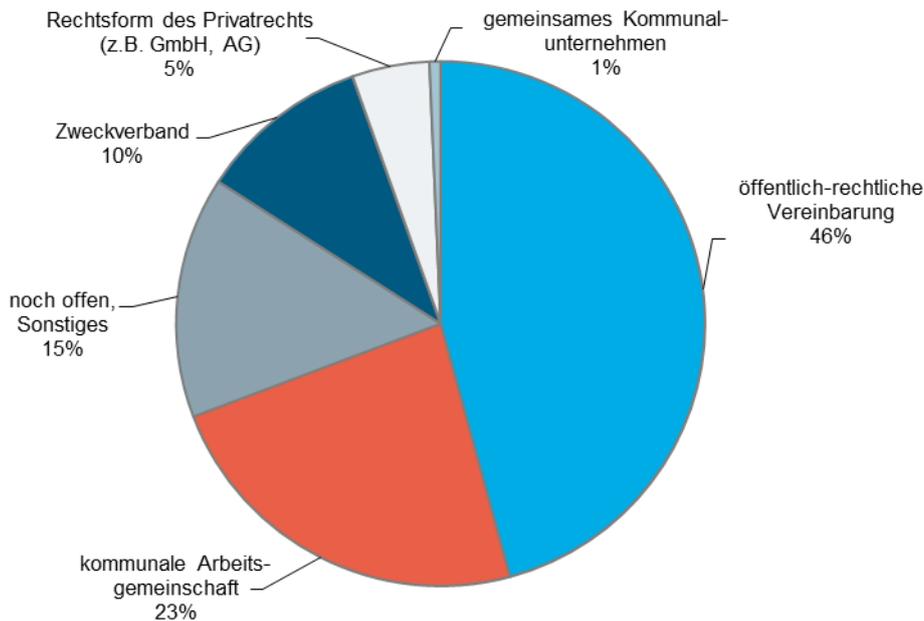
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 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

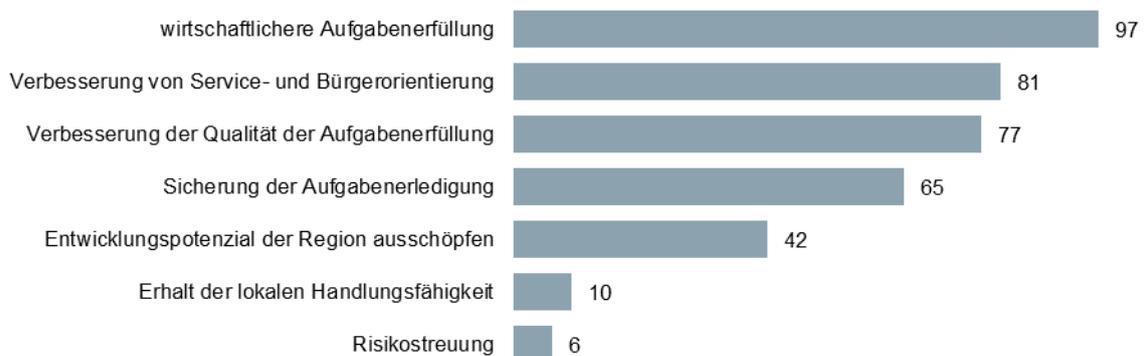


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



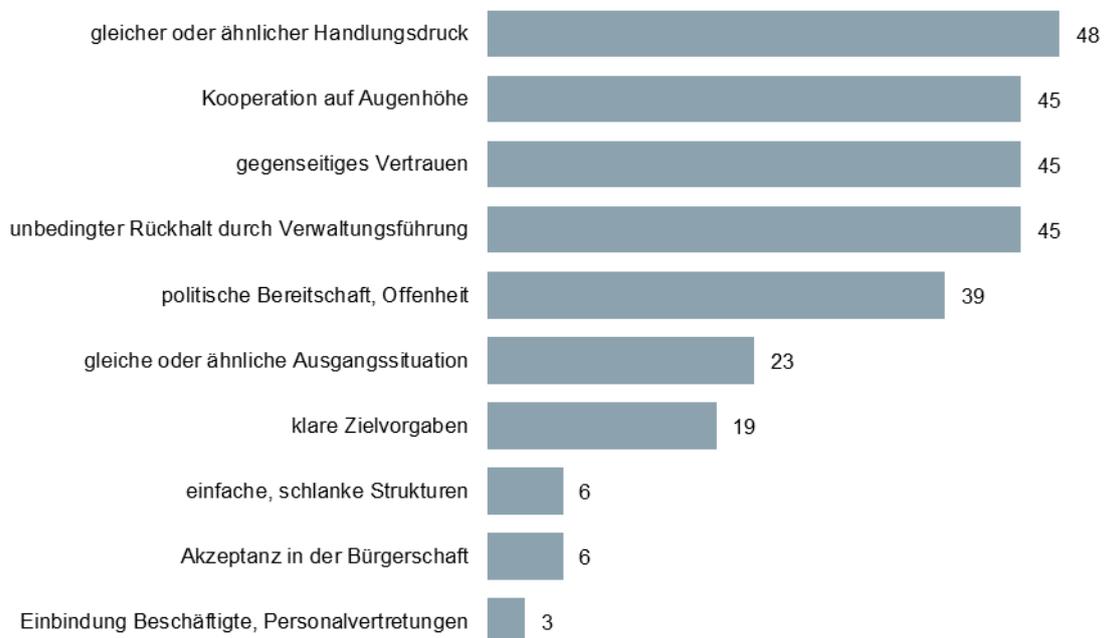
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

Der Kreis Wesel arbeitet in vielen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen, anderen Kreisen oder kreisfreien Städten zusammen. Insgesamt hat der Kreis Wesel 49 IKZ-Projekte angegeben. Dabei besetzt der Kreis Wesel sämtliche Aufgabenfelder, die in der landesweiten Auswertung die oberen 16 Plätze belegen und von mehr als 40 Prozent der Kreise genannt wurden (siehe Ziffer 0.3.1.1).

In den meisten Fällen führen der Kreis Wesel und die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durch. So arbeiten der Kreis und die 13 kreisangehörigen Kommunen zum Beispiel zusammen beim Aufbau eines softwaregestützten Prozessmanagements, um dadurch Synergie- und Kosteneffekte zu erzielen. Ein anderes Beispiel ist die Zusammenarbeit des Kreisjugendamtes mit den städtischen Jugendämtern im Kreis bei den Erziehungsberatungsstellen. Weitere Aufgabenfelder mit gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung sind der Tourismus, die Wirtschaftsförderung, der Breitbandausbau sowie der Klimaschutz.

In einigen Bereichen ist die Zusammenarbeit über Zweckverbände organisiert. Beispiele hierfür sind der Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein“ (KRZN), dem sich der Kreis und die Kommunen für die Aufgaben der IT und Telekommunikation angeschlossen haben. Die Aus- und Fortbildung seiner Beamten und Beschäftigten organisiert der Kreis Wesel über den Zweckverband Studieninstitut Niederrhein gemeinsam mit den Kreisen Kleve und Viersen sowie den Städten Mönchengladbach und Krefeld.

Andere Aufgaben nimmt der Kreis Wesel selbst für kreisangehörige Kommunen wahr. So nimmt das Service-Center Telekommunikation des Kreises Wesel auch Anrufe von Kommunen aus dem eigenen Kreis und aus Nachbarkreisen an. So wird den Bürgern ein Kontakt auch außerhalb der Öffnungszeiten der Kommunen ermöglicht. Für kreisangehörige Kommunen übernimmt der Kreis Wesel Prüfungsaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zu geförderten Maßnahmen und bietet zu diesen Maßnahmen ebenfalls eine Unterstützung im Vergabewesen an (siehe Ziffer 7.3.5 im Teilbericht Vergabewesen). Auch Winterdienstleistungen bzw. Streckenkontrollen führt der Kreis Wesel für einzelne Kommunen sowie den Kreis Kleve durch. Für die Stadt Krefeld nimmt der Kreis Wesel die Aufgabe der Apothekenaufsicht wahr.

Umgekehrt nehmen auch die kreisangehörigen Kommunen in einzelnen Bereichen Tätigkeiten für den Kreis wahr. So gibt es in allen Bürgerbüros ein dezentrales Dienstleistungsangebot z.B. für Aufgaben der Zulassung bzw. des Führerscheinwesens.

Als Ziele, die der Kreis Wesel mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt, nennt er 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 der Aufgabenerfüllung. Zudem möchte der Kreis Wesel das Entwicklungspotenzial der Region bestmöglich ausschöpfen.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Wesel vor allem gegenseitiges Vertrauen unter den Beteiligten, eine Kooperation auf Augenhöhe sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Diese Faktoren werden auch von den anderen Kreisen als wichtig angesehen (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Kreis Wesel nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern. Weiteren IKZ-Projekten steht er aufgeschlossen gegenüber. Die Absicht, die interkommunalen Kooperationen fortzuführen und noch auszuweiten, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-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<sup>3</sup>. 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

<sup>3</sup> 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](http://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 Wesel hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Wesel das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 - 2023. Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner/Mario Deckers
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Constantin Löderbusch/Michael Neumann
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek/Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen	Nicole Orlob

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 18. Januar 2023 dem Verwaltungsvorstand des Kreises Wesel die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 31. August 2023

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Kreis Wesel konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre begleitet durch entsprechende Konsolidierungsprogramme im Wesentlichen durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	E1	Der Kreis Wesel sollte, neben den bereits bestehenden sowie sich noch in der Konkretisierung befindlichen Konsolidierungsbeiträgen, vorsorglich weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen unterstützt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Wesel seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 26 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.
F3	Die Akquise von Fördermitteln erfolgt beim Kreis Wesel überwiegend dezentral. Strategische Vorgaben sowie ein festgelegter Prozess zum Fördermittelmittelmanagement sind bisher nicht vorhanden.	E3	Die gpaNRW empfiehlt, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.
F4	Der Kreis Wesel verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiteres Verbesserungspotenzial bei der Fördermittelbewirtschaftung.	E4.1	Der Kreis Wesel sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Tax Compliance Management System</b>			
F1	Der Kreis Wesel führt derzeit eine Bestandsanalyse zur Ermittlung der nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtigen Sachverhalte durch. Eine Risikoanalyse wurde für einige Prozesse bereits vorgenommen. Optimierungspotential besteht bei der Ausgestaltung bzw. durch Ausweitung der Analysen.	E1.1	Der Kreis Wesel sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz ein vollumfängliches Vertragsscreening durchgeführt wird. Er sollte die Möglichkeiten, die eine Vertragsdatenbank bietet, z.B. für die Dokumentation, nutzen.
		E1.2	Der Kreis Wesel sollte die sorgfältige Risikoanalyse wie geplant auf sämtliche Steuerarten und Prozesse der Kreisverwaltung ausweiten und dies dokumentieren.
		E1.3	Der Kreis sollte verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden.
F2	Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Wesel sind gut aufgebaut. Optimierung ist durch konkretere Ausgestaltung und Ausweitung der Prozesse möglich.	E2.1	Der Kreis sollte eine Fortbildungspflicht oder ein verbindliches Fortbildungskonzept etablieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der (geplanten) Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Fortbildungen und die Teilnehmenden sollte der Kreis dokumentieren.
		E2.2	Der Kreis Wesel sollte neben den anlassbezogenen Berichten zu Steuerthemen ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand zum TCMS verbindlich regeln. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.
F3	Der Kreis Wesel plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind derzeit noch nicht konkret.	E3	Der Kreis Wesel sollte den Überwachungsplan zeitnah erstellen, sodass regelmäßige Kontrollen der Regelungen zum TCMS erfolgen und dokumentiert werden. Es sollten konkrete, regelmäßige Kontrollen verbindlich festgelegt werden.
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Trotz positiver Entwicklungen schränken die Rahmenbedingungen im Zweckverband KRZN die Möglichkeiten des Kreises, aktiv Einfluss auf seine IT-Kosten zu nehmen, nach wie vor ein.	E1	Der Kreis Wesel sollte der Transparenz bei der Preiskalkulation und Abrechnung sowie der Flexibilität bei der Auswahl der Leistungen des KRZN weiterhin die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere sollte auf verursachungsgerechtere Abrechnungsschlüssel hingewirkt werden.
F2	Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind beim Kreis Wesel höher als bei der Mehrzahl der Kreise, gleichwohl sind sie insgesamt unauffällig. Die Fachanwendungskosten übersteigen jedoch den 3. Viertelwert.	E2	Der Kreis Wesel sollte auch bei den Fachanwendungen des KRZN das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten können. Anknüpfend an die Empfehlung zum IT-Betriebsmodell und zur IT-Steuerung sollte der Kreis über die Gremienarbeit weiterhin auf eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des KRZN hinwirken.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Wesel setzt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend um. Bei der Umsetzung des OZG steht noch eine konkrete Zeitplanung für die durchzuführenden Maßnahmen aus.	E3.1	Der Kreis Wesel sollte die flächendeckende produktive Einführung des XRechnung-Workflows weiterhin konsequent vorantreiben.
		E3.2	Der Kreis Wesel sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen die Maßnahmenplanung für die weitere OZG-Umsetzung um konkrete Zeitvorgaben als Steuerungsinstrument erweitern.
F4	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Wesel bereits einen fortgeschrittenen Stand. Die Vervollständigung der Prozessschritte und laufende Ausweitung auf einen flächendeckenden Einsatz hat hohe Priorität.	E4	Der Kreis Wesel sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Teil der digitalen Transformation mit hoher Priorität fortsetzen.
F5	Der Kreis Wesel hat ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement aufgebaut, das eine sehr gute Grundlage für die digitale Transformation bildet.	E5.1	Der Kreis Wesel sollte prüfen, ob die vorhandene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements ausreicht. Soweit erforderlich, sollte die Verwaltung die Fach- und Methodenkompetenz durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern.
		E5.2	Wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements und der hohen Durchdringung aller Verwaltungsbereiche sollte der Kreis Wesel in Erwägung ziehen, die entsprechenden Aufgaben auch dezentral formal zu verankern.
F6	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel kann aktuell nur rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen mit Unterstützung des KRZN absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.	E6.1	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.
		E6.2	Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie als Grundlage der Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Darauf aufbauend sollte der Kreis Wesel die Handlungsfähigkeit seiner örtlichen Rechnungsprüfung durch adäquate Stellenanteile und IT-spezifische Fortbildungen stärken.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden im Kreis Wesel intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Der Kreis hat soziale Netzwerke aufgebaut, und Netzwerktreffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bisher hat der Kreis seine Bausteine noch nicht in einer so genannten „Präventionskette“ zusammengeführt.	E1	Der Kreis Wesel sollte seine präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit weiter ausbauen und zu einer Präventionskette zusammenführen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Wesel hat ein Finanzcontrolling installiert, mit dem er den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung gut steuert. Der Jahresbericht des Jugendamtes kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf noch optimiert werden.	E2	Der Kreis Wesel sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Jahresbericht des Jugendamtes darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.
F3	Das Fachcontrolling des Kreises Wesel befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht, ist aber in Planung.	E3	Der Kreis Wesel sollte sein Fachcontrolling weiter aufbauen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet werden.
F4	Der Kreis Wesel arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards und entwickelt diese kontinuierlich weiter. Die Zusammenführung der Standards und Prozesse in einem Handbuch der Sozialen Dienste ist in Bearbeitung aber noch nicht abgeschlossen.	E4	Der Kreis Wesel sollte seine Verfahrensstandards und Prozesse für die Hilfe zur Erziehung wie geplant weiterentwickeln und diese im „Handbuch der Sozialen Dienste“ zusammenführen.
F5	Der Kreis Wesel nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden noch nicht statt, sind aber in Planung.	E5	Der Kreis Wesel sollte wie geplant künftig auch regelmäßig und stichprobenhaft prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F6	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Wesel liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle höher als rund 75 Prozent der Kreise des Vergleichs. Auch der gpa-Richtwert wird deutlich überschritten.	E6	Der Kreis Wesel sollte in der WiJu Fachkräfte im Umfang des auf Grundlage seiner Personalbemessung quantifizierten Personalbedarfes einsetzen. Dabei sollte der Kreis auch die Entwicklung der Fallzahlen berücksichtigen.
F7	Die hohe Falldichte im Kreis Wesel wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.	E7	Der Kreis Wesel sollte seine Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch die regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten weiter optimieren.
F8	Der Kreis Wesel hat vergleichsweise viele Fälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen sowie erhöhte Fallaufwendungen. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.	E8	Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen im Blick behalten und bei steigenden Fallzahlen erneut die Möglichkeit der Nutzung von Poollösungen prüfen.
F9	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2020 den Haushalt des Kreises Wesel stärker als in anderen Kreisen. Belastend auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE wirkt sich insbesondere die vergleichsweise hohe Falldichte bei volljährigen Hilfeempfangenden aus.	E9	Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, analysieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob das Übergangsmangement wirksam zur zügigen Verselbstständigung beiträgt.
<b>Hilfe zur Pflege</b>			
F1	Aufgrund der eingeschränkten Datenlage des Kreises Wesel können keine Kennzahlen zu den Erträgen in die Analyse mit einbezogen werden. Vor allem bei der Steuerung der privatrechtlichen Ansprüche besteht noch Optimierungspotenzial.	E1	Der Kreis Wesel sollte dauerhaft die sonstigen privatrechtlichen Erträge erheben. Mit dieser Information kann der Kreis nachvollziehen, wie stark der Kreishaushalt durch diese Ertragsposition entlastet wird.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Wesel bearbeitet nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege im gleichen Vorstandsbereich. Es gibt keine aktuellen Prozessbeschreibungen, aus denen noch Optimierungspotenziale erarbeitet werden könnten.	E2	Der Kreis Wesel sollte im Zuge der Digitalisierung die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben und visualisieren. Die Prozessbeschreibungen können genutzt werden, um Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen und umzusetzen.
F3	Der Kreis Wesel hat Optimierungsbedarf bei der Fachaufsicht über die kreisangehörigen Kommunen. Dies umfasst sowohl das Fach- und Finanzcontrolling als auch die Fachaufsicht im engeren Sinne.	E3	Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung sowie die Organisation der Fachaufsicht überprüfen. Angesichts der Bedeutung für den Kreishaushalt sollten häufigere Prüfungen der Fälle vor Ort angestrebt werden.
F4	Der Kreis Wesel hat die Unterhaltssachbearbeitung 2020 zentralisiert. Hierdurch wird das benötigte Fachwissen gebündelt. Die Verfolgung der privatrechtlichen Ansprüche erfolgt weiterhin durch die Leistungssachbearbeitung.	E4	Der Kreis Wesel sollte die Organisation der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche prüfen. Um den Erfolg der derzeitigen Herangehensweise beurteilen zu können, sollte er die Erträge gegebenenfalls auch gemeindescharf auswerten.
F5	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Belastend wirkt sich auch die im interkommunalen Vergleich eher geringe Stellenausstattung aus. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.	E5	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F6	Die Pflegeinfrastruktur im Kreis Wesel ist gut ausgestattet. Vor allem die Tagespflege wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Jedoch verschärft der Fachkräftemangel in der Pflege die Problematik, ausreichend Pflegeplätze zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Wesel ist daher sehr aktiv, um die Ausbildung von Pflegefachkräften zu forcieren.	E6	Der Kreis Wesel sollte seine Anstrengungen, mehr Menschen von einer pflegerischen Ausbildung zu überzeugen, fortführen.
F7	Der Kreis Wesel hat die Pflege- und Wohnberatung fast vollständig delegiert. Die Pflegeberatung erfolgt trägerunabhängig durch die kreisangehörigen Kommunen. Ab 2022 erhöht der Kreis Wesel die Förderung von Pflegefachkräften bei den kreisangehörigen Kommunen. Die Wohnberatung wird durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt.	E7	Um den Erfolg der Pflegeberatung nachvollziehen zu können, sollte eine Dokumentation der Beratungsergebnisse vorgeschrieben werden. Eine hieraus entwickelte Kennzahl zum Beratungserfolg könnte auch zur Steuerung der Zuschüsse zu den Beratungsstellen genutzt werden.
F8	Der Kreis Wesel erstellt sehr detaillierte Quartalsberichte zum Fach- und Finanzcontrolling. Anhand der Daten werden konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet. Der Kreis ist hierdurch in der Lage, bei Bedarf unterjährig zu steuern. Bei der Auswertung einzelner Finanz- und Fachdaten gibt es noch Optimierungspotenzial.	E8	Der Kreis Wesel sollte die Quartalsberichte um Kennzahlen ergänzen. Die vorgenommenen Auswertungen könnten somit auf einen Blick verdeutlicht werden. Die Erträge sollten detaillierter nach Ertragsart unterschieden werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Der Kreis Wesel bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Zukünftig sollte der Kreis Wesel die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um die gesetzlichen Fristvorgaben zu erfüllen.
		E1.2	Der Kreis Wesel 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 Wesel sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.
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. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.	E2.1	Der Kreis Wesel sollte zügig verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch erhalten die Beschäftigten Handlungssicherheit und die Einarbeitung wird erleichtert.
		E2.2	Der Kreis Wesel sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverordnung festlegen.
F3	Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Wesel erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	E3.1	Der Kreis Wesel sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens umgehend nach Eingang der zur Beurteilung notwendigen Unterlagen starten. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.
		E3.2	Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Entlastung der Beschäftigten sollte die Bauaufsicht des Kreises Wesel zukünftig alle Beteiligungsverfahren in digitaler Form abwickeln.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Wesel ist klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollte der Kreis Wesel die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Zur Verkürzung der Laufzeiten sollte der Kreis Wesel die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen.
		E4.3	Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.
F5	Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Wesel steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung als auch bei der aktuellen Fallbearbeitung.	E5.1	Der Kreis Wesel 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.
		E5.2	Für die Umsetzung der vollständig digitalen Bearbeitung von Bauanträgen ist es wichtig, dass alle Beschäftigten die Fachsoftware nutzen. Aus diesem Grund sollte der Kreis Wesel seine Beschäftigten in die Pflicht nehmen und durch eine Dienst-anweisung die verbindliche Nutzung der Fachsoftware festschreiben.
F6	Im Vergleich 2020 stand der Bauaufsicht des Kreises Wesel mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist trotz sinkender Antragszahlen angewachsen. Eine hohe Fluktuation und nicht wiederbesetzte Stellen belasten die Bauantragsbearbeitung.	E6	Der Kreis Wesel 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 Wesel stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen rund 90 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.	E7.1	Die Bauaufsicht des Kreises Wesel sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.
		E7.2	Der Kreis Wesel sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch können die Sachbearbeitenden entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.
F8	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Wesel im Jahr 2020 deutlich über der Orientierungsgröße der gpaNRW. Bei beiden Verfahren bildet die Gesamtlaufzeit des Kreises den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.	E8	Der Kreis Wesel sollte zeitnah eine tieferegehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Neben den in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten sollte er weitere Hindernisse suchen, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Laufzeit ab Vollständigkeit des Bauantrages konnte vom Kreis Wesel für das normale Verfahren nicht ermittelt werden. Die Laufzeit für das einfache Verfahren bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.	E9	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Wesel sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.
F10	Der Kreis Wesel hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht nur wenige verbindliche Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird kein Gebrauch gemacht.	E10.1	Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen - verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht - kann die Bemühungen des Kreises, eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen, unterstützen.
		E10.2	Der Kreis Wesel sollte weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen des Kreises Wesel ist gut organisiert. In seiner Vergabedienst-anweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständig-keiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu schaffen. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.	E1.1	Der Kreis Wesel sollte die bestehenden Regelungen der Vergabedienst-anweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruch-nahme von Fördermitteln gesenkt.
		E1.2	Der Kreis Wesel sollte bei sämtlichen Vergaben zu geförderten Maßnahmen die Zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung einbinden und entspre-chende Regelungen hierzu in der Vergabedienst-anweisung aufnehmen. Zudem sollte der Kreis auf die vorrangige Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmun-gen des Förderbescheides in der Vergabedienst-anweisung hinweisen. Damit wird das Risiko einer Rückforderung von Zuwendungsmitteln verringert.
F2	Der Kreis Wesel erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis Wesel sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrich-tung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtlichen Vorgaben vorbereiten.
F3	Der Kreis Wesel hat detaillierte Regelungen zum Sponsoring getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.	E3	Der Kreis Wesel sollte die bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring um Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Wesel weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	E4	Der Kreis Wesel sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F5	Der Kreis Wesel hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienst-anweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Ver-tragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Wesel bislang nicht eingerichtet.	E5	Der Kreis Wesel sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu ge-hört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis We-sel seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesse-rungspotenzial besteht teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E6.1	Der Kreis Wesel 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 gewährleistet der Kreis Wesel damit eine vollständige Do-kumentation der Bieterkommunikation.
		E6.2	Der Kreis Wesel sollte das Absenden der Information an die nicht berücksichtigten Bieter dokumentieren. Damit kann er die Rechtsgültigkeit des erteilten Zuschlags belegen, denn die Einhaltung der Wartefrist ist Voraussetzung für den rechtswirk-samen Zuschlag. Zudem empfiehlt sich, nicht nur die nichtberücksichtigten Bieter zu informieren, sondern auch den erfolgreichen Bieter. Damit kann der Bestbieter sich bereits während der Wartefrist unternehmerisch auf die Beauftragung einstel-len.
		E6.3	Der Kreis Wesel sollte in seiner Dokumentation zur Ex-Ante-Veröffentlichung An-gaben zum Veröffentlichungszeitpunkt und –zeitraum und zu den Interessenbekun-dungen aufnehmen.
		E6.4	Der Kreis Wesel sollte in seinem Vergabevermerk die Festlegung des endgültigen Bieterkreises dokumentieren.
		E6.5	Der Kreis Wesel sollte die Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig einhalten. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.6	Der Kreis Wesel sollte zudem beim Abweichen von den geltenden Regelungen die maßgeblichen Feststellungen und Entscheidungen im Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.
		E6.7	Der Kreis Wesel sollte die Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und die Feststellung der Angemessenheit der Preise auch bezogen auf stark abweichende Einzelpreise dokumentieren.
		E6.8	Der Kreis Wesel sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, die vorgeschriebene Gewerbezentralregister- und Vergaberegisterauskunft einholen und dies dokumentieren.
		E6.9	Der Kreis Wesel sollte regelmäßig nach Zuschlagserteilung die gem. § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene Ex-Post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.
		E6.10	Der Kreis Wesel sollte Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.
		E6.11	Der Kreis Wesel sollte den Unternehmen die Gründe für die Nichtberücksichtigung ihres Angebotes mitteilen. Sind Bietern die Mängel bekannt, werden sie diese bei nachfolgenden Angeboten vermeiden. Damit erreicht der Kreis, dass er zukünftig vermehrt wertbare Angebote erhält.
		E6.12	Der Kreis Wesel sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E6.13	Der Kreis Wesel sollte die Wertgrenze zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Auftragserweiterungen nicht ausschließlich auf den Einzelauftragswert abstellen, sondern zusätzlich auf die Gesamtabweichung zum ursprünglichen Auftragswert ausrichten. Damit wird sichergestellt, dass zusammenhängender Bedarf nicht durch getrennte Aufträge gestückelt wird und die örtliche Rechnungsprüfung bei sämtlichen hohen Gesamtabweichungen vor der Auftragserteilung eingebunden wird.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.14	Der Kreis Wesel sollte die Urkalkulation, die viele Details zur Preisgestaltung des Unternehmers und damit Geschäftsgeheimnisse enthält, verschlossen aufbewahren und nach vorbehaltloser Annahme der Schlusszahlung zurückgeben.
		E6.15	Der Kreis Wesel sollte die vergaberechtliche Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit eines Nachtrages regelmäßig dokumentieren. Dafür bietet sich an, dies in den Vordruck „Vermerk über die Auftragserweiterung“ aufzunehmen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.
<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>			
F1	Der Kreis Wesel verwaltet die Straßendaten aktuell in Excel-Tabellen und einem Computer-Aided Design (CAD)-System. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Die Beschaffung einer Software durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein ist bereits in Gang gesetzt worden.	E1	Damit der Kreis Wesel schnellstmöglich von der Anschaffung der Straßendatenbank profitieren kann, sollte er die Möglichkeiten prüfen, die Anschaffung zu beschleunigen.
F2	Eine Kostenrechnung, in der sämtliche Aufwendungen einfließen, gibt es bei dem Kreis Wesel derzeit noch nicht.	E2	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.
F3	Der Kreis Wesel hat keine Gesamtstrategie mit messbaren Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	E3	Der Kreis Wesel sollte seine Strategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben ergänzen. Daraus sollte der Kreis konkrete messbare Kennzahlen ableiten, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.
F4	Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen tauschen sich in Bezug auf die Haushaltsplanung miteinander aus. Die Daten aus den regelmäßigen Zustandserfassungen werden nicht mit Angaben aus der Anlagenbuchhaltung abgeglichen. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und keinen verlässlichen Datenaustausch.	E4	Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen sollten die Daten aus den Zustandserfassungen der Fahrbahnen und Radwege regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. So erhalten beide Bereiche einen einheitlichen Datenbestand. Zudem sollte der Kreis Wesel prüfen, ob die zukünftige Straßendatenbank einen automatisierten Datenabgleich ermöglichen kann. Dadurch fallen manuelle Abgleiche der Daten zwischen technischen und bilanziellen Daten weg.
F5	Der Kreis Wesel hat seit der Eröffnungsbilanz (2008) keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	E5	Der Kreis Wesel sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens zeitnah nachholen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Wesel hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um 25 Prozent/ 13 Mio. Euro reduziert.	E6	Der Kreis Wesel sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.
F7	Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Wesel noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	E7.1	Der Kreis Wesel sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün tiefer differenzierbar vorhalten.
		E7.2	Der Kreis Wesel sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.
F8	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	E8	Der Kreis Wesel 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 Kreises Wesel im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Beim Kreis Wesel besteht ein hoher **Handlungsbedarf**, insbesondere in Bezug auf die geplante Entwicklung des Eigenkapitals.

Die **wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen** im Kreis Wesel stellt sich verglichen mit den übrigen Kreisen unauffällig dar. Dennoch sind trotz einer durchschnittlichen allgemeinen Finanzkraft im Vergleich drei der 13 Kommunen des Kreises Wesel 2022 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Kreis Wesel begegnet der Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020, mit Ausnahme von 2019, positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt rund 40,9 Mio. Euro. Pandemiebedingte Haushaltsbelastungen hat der Kreis 2020 nicht als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen.

Der mittlerweile festgestellte Jahresabschluss 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der Jahresüberschuss beträgt 9,9 Mio. Euro. Einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG hat der Kreis Wesel auch 2021 nicht bilanziert.

Der **Umlagebedarf** je Einwohner liegt über dem Median im interkommunalen Vergleich. Die Kommunen im Kreis Wesel werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage mehr belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Dabei wirken sich die hohen Sozialaufwendungen beim Kreis Wesel belastend auf die Kreisumlage aus.

Die Planjahre ab 2022 weisen ein Defizit von insgesamt 78,4 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die ohnehin stark defizitäre **Planung** darüber hinaus grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Daneben sieht die gpaNRW bei der Planung jedoch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Wesel bei. Die geplanten Fehlbeträge ab 2022 entlasten zwar die kreisangehörigen

Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden hohen Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG (für 2022 und 2023 eingeplante außerordentliche Erträge) wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Kreises Wesel je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise. Positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Finanzierung von **Investitionen** kann der Kreis Wesel nicht erwirtschaften. Der Haushalt wird künftig entsprechend zusätzlich belastet. Soweit dem Kreis keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird er Investitionen zumindest anteilig nur über Zuwendungen Dritter oder neue Kredite finanzieren können.

### Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** des Kreises Wesel erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Dem Kreis liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor. Die Fristen für die Feststellung der Jahres- und Gesamtjahresabschlüsse hält der Kreis ein. Dies gilt jedoch nicht für die Anzeige der Haushaltssatzung. Der Kreis greift auf ein funktionierendes, auch unterjähriges **Berichtswesen und Controlling** zurück. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen jederzeit vor.

Dem Kreis Wesel ist es in der Vergangenheit insbesondere durch steigende Schlüsselzuweisungen und nicht steuerbare Haushaltspositionen gelungen, **Aufwandssteigerungen** teilweise zu kompensieren. Eigene Anstrengungen sind jedoch erforderlich, um künftig den gesetzlich vorgeschriebenen **Haushaltsausgleich** zu realisieren. Ziel des Kreises muss es sein, die in der Zukunft geplanten negativen Jahresergebnisse weiterhin durch begleitende Konsolidierungsmaßnahmen deutlich zu verringern. Der Kreis kann sich nicht ausschließlich auf steigende Schlüsselzuweisungen wie in den vergangenen Jahren verlassen.

Der Kreis Wesel überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für konsumtive Aufwendungen in einem geringeren, aber für investive Auszahlungen in einem höheren Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen Kreise. Im investiven Bereich ist dies 2019 und 2020 jedoch auf hohe Übertragungen für den Breitbandausbau im Kreis Wesel und den Neubau des Berufskollegs Campus Moers (BCM) zurückzuführen. Im Vergleich dazu bildet der Kreis 2018 ohne diese Übertragungen den Median unter den Vergleichskreisen. Dennoch sollte der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen. Im Hinblick auf den investiven Bereich schöpft er seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 26 Prozent aus.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt im Kreis Wesel grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat der Kreis bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt der Kreis ebenfalls nicht. Über ein solches Instrument sollten die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse 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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kreis Wesel 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabchlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist ein Kreis von der Pflicht, einen Gesamtabchluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Kreistag für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Der Kreistag des Kreises Wesel hat für 2019 bis 2021 entsprechende Befreiungen von der Aufstellungsverpflichtung bestätigt.

### 1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Wesel ist im Vergleich durchschnittlich. Auch die Haushaltssituation der Kommunen ist unauffällig. Drei Kommunen sind jedoch 2022 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die gpaNRW sieht daher Handlungsbedarf. Der Kreis begegnet dem durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

*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.*

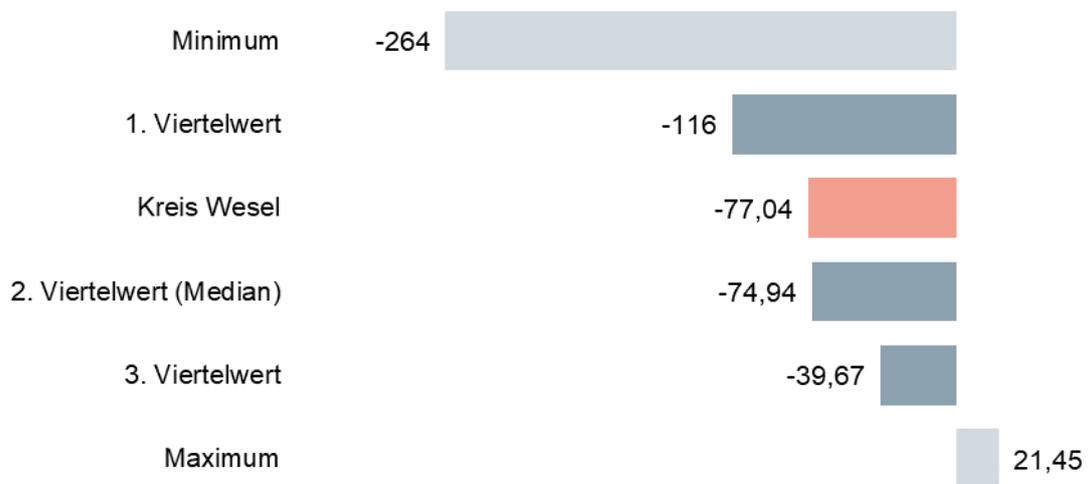
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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

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

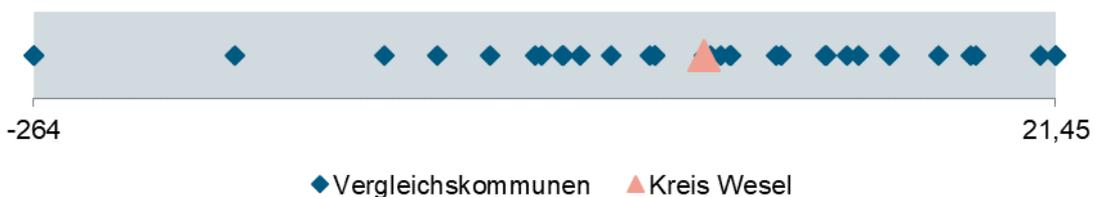
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung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

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

### Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



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

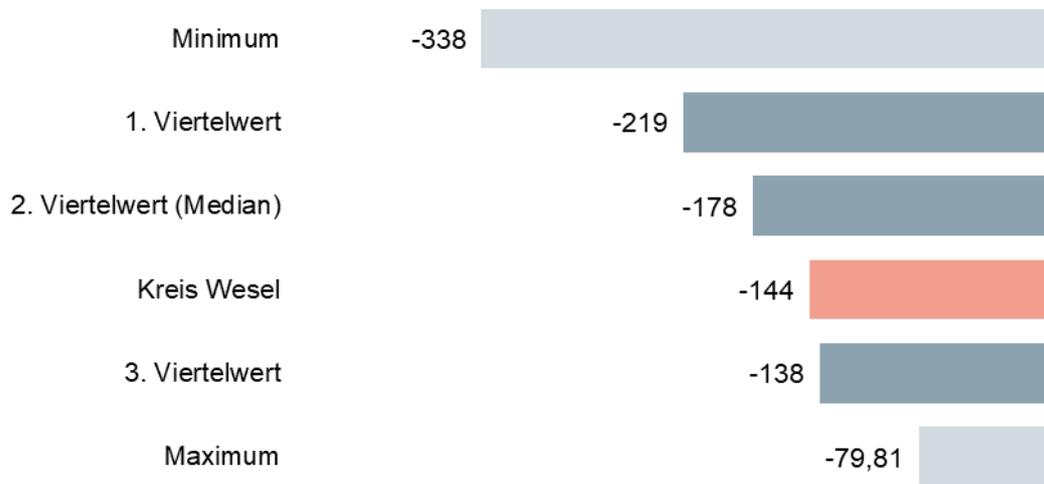


Die meisten kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen planen für 2022 mit unausgeglichenen Haushalten. Dies gilt ebenfalls für die Planung der Kommunen im Kreis Wesel. Lediglich zwei Kommunen planen mit einem Überschuss bzw. einem ausgeglichenen Haushalt.

Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im Kreis Wesel beträgt minus 77,04 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis leicht unter dem Median. Bei mehr als 50 Prozent der 31 Vergleichskreise weisen die jeweiligen kreisangehörigen Kommunen einen höheren Planwert aus.

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

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



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner weist der Kreis Wesel zwar ein höheres Defizit aus, erreicht im interkommunalen Vergleich aber eine bessere Positionierung. Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags zur Isolierung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie ergibt sich ein Planwert von minus 144 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Wesel positionieren sich in diesem Vergleich über dem Median. Die COVID-19-Pandemie führt bei den Kommunen im Kreis Wesel daher zu weniger hohen Isolierungsbeträgen als bei vielen Kommunen der Vergleichskreise.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Wesel. Ein Handlungsbedarf des Kreises Wesel ist daher gegeben, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für die Jahre 2021 und 2022 hat der Kreis dieses Rücksichtnahmegebot umgesetzt und seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um rund 1,1 Mio. Euro entlastet. Auch in den Folgejahren bis 2026 plant der Kreis mit nicht auskömmlichen Kreisumlagen.

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 Wesel 2016 bis 2022 in Euro

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.296	1.332	1.457	1.516	1.590	1.602	1.675

### Umlagegrundlagen je Einwohner Kreise in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW	1.675	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW	1.196	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW	479	2,71	194	287	378	875	31

### Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
76,92	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Wesel sind seit 2016 kontinuierlich gestiegen. 2022 liegen diese um 379 Euro je Einwohner über denen aus 2016. Die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen des Kreises ist 2022 und auch in den Jahren zuvor durchschnittlich.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass 2022 drei kreisangehörige Kommunen im Kreis Wesel verpflichtet sind, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Insgesamt ist die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Wesel jedoch unauffällig im Vergleich.

### 1.3.2 Haushaltsstatus

- Der Kreis Wesel unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Mit dem aktuellen Doppelhaushalt 2022/2023 ist mittelfristig allerdings ein vollständiger Verzehr der Ausgleichsrücklage sowie eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage in hohem Umfang geplant.

*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 Wesel 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X		X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X		X	X	X

Der Doppelhaushalt 2022/2023 stellt sich in beiden Jahren fiktiv ausgeglichen dar. 2024 plant der Kreis Wesel zum Ausgleich des Haushalts sowohl einen vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage als auch eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage. Auch 2025 und 2026 plant der Kreis einen weiteren erheblichen Eigenkapitalverzehr. Aufgrund des Umfangs des Eigenkapitalverzehrs sind die gesetzlichen Voraussetzungen zur verpflichtenden Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (§ 56b Absatz 1 KrO NRW i.V.m. § 76 Absatz 1 GO NRW) erfüllt.

Mit Verfügung vom 01. September 2022 hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Haushaltssatzung und ihre Anlagen genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen. Demnach unterliegt der Kreis Wesel derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Auf Basis des vorstehend geschilderten Sachverhalts und der geltenden Erlasslage hätten die Voraussetzungen dafür (hier: Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes) jedoch nach Auffassung der gpaNRW vorgelegen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Wesel 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,76	15,80	14,21	-1,94	12,07
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,76	16,56	28,06	26,12	38,19
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	73,53	73,60	76,15	76,17	76,26
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,76	15,80	11,51	-1,94	12,07
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,14	0,07	-0,16	0,02	0,09
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	2,71	0,00	0,00
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>			<b>1,86</b>	<b>positives Ergebnis</b>

### Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Wesel in Mio. Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-0,68	-0,42	-22,37	-20,24	-17,05	-18,36
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	37,51	37,10	14,73	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	76,26	76,26	76,26	70,74	53,69	35,33
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,68	-0,42	-22,37	-14,73	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	-5,52	-17,05	-18,36
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>0,59</b>	<b>0,37</b>	<b>19,74</b>	<b>22,25</b>	<b>24,10</b>	<b>34,19</b>

\* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

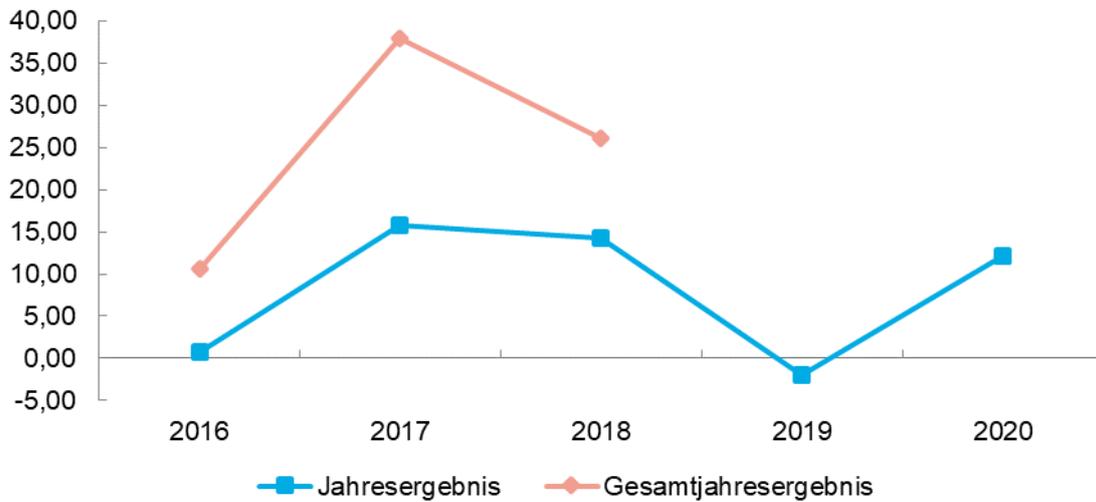
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für den Kreis Wesel ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung. Falls der Kreis entgegen der Planung Überschüsse erzielt, könnte er diese weiter der Ausgleichsrücklage zuführen, solange er vorher die allgemeine Rücklage nicht verringern musste.

#### 1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 weisen, mit Ausnahme von 2019, ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Die erzielten Erträge des Kernhaushalts können die Aufwendungen des Kreises somit nahezu im gesamten Betrachtungszeitraum decken. Der Umlagebedarf des Kreises Wesel ist höher als bei den meisten der Vergleichskreise.

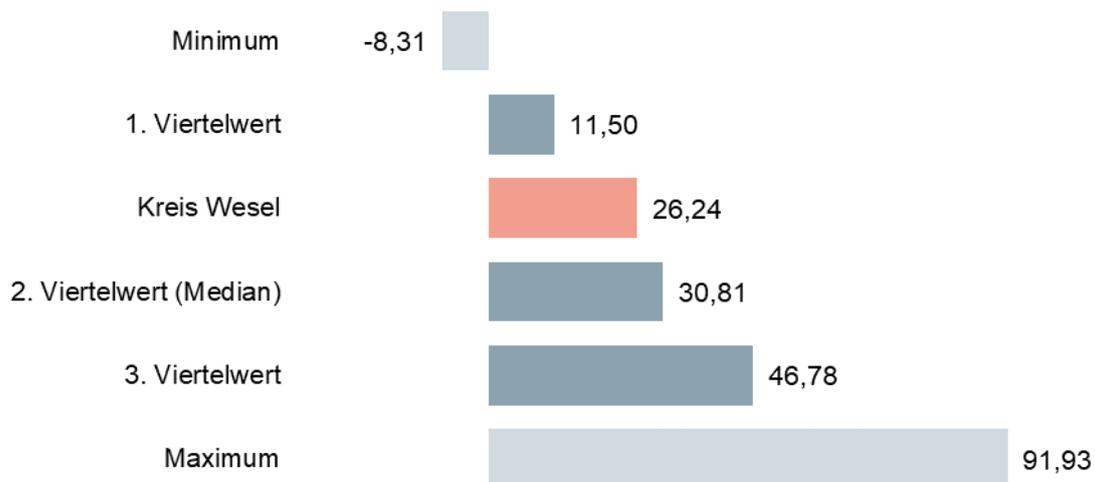
*Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Kreis Wesel in Mio. Euro 2015 bis 2020



Der Kreis Wesel hat 2016 das erste positive Jahresergebnis seit der Umstellung auf das NKF in 2009 erzielt. Das aufsummierte Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 beträgt 41 Mio. Euro. Der Doppelhaushalt 2019/2020 sah Plandefizite von 3,0 Mio. Euro und 3,2 Mio. Euro vor. Mit der damit verbundenen geplanten Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sollte den finanziellen Rahmenbedingungen der kreisangehörigen Kommunen Rechnung getragen werden. Im Ergebnis konnte das Defizit für 2019 auf 1,9 Mio. Euro reduziert und für 2020 sogar ein Überschuss von 12,1 Mio. Euro erzielt werden. Die Verbesserung in 2020 gegenüber der Planung wurde im Wesentlichen durch die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sowie durch höhere Rückstellungsaufösungen erzielt. Mit einem einwohnerbezogenen Jahresergebnis 2020 von 26,24 Euro reiht sich der Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Ein Ausweis der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag hat der Kreis Wesel in der Ergebnisrechnung 2020 nicht vorgenommen. Der Kreis hat den Belastungen die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft gegengerechnet, so dass sich saldiert kein pandemiebedingter Schaden für 2020 ergeben hat. Viele der Vergleichskreise in NRW haben dagegen einen entsprechenden außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der Kreise auf.

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

Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,24	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Während sich der Kreis Wesel beim Jahresergebnis je Einwohner unter dem Median positioniert, reiht sich der Kreis bei der Betrachtung ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG über diesem Wert ein.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehl Betragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

**Fehlbetragsquote Kreis Wesel in Prozent 2016 bis 2020**

2016	2017	2018	2019	2020
positives Ergebnis			1,86	positives Ergebnis

Im Betrachtungszeitraum erfolgte im Kreis Wesel lediglich 2019 ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von 1,9 Prozent. Mit positiven Jahresergebnissen von insgesamt rund 42,8 Mio. Euro hat es der Kreis in den übrigen Betrachtungsjahren geschafft, sein Eigenkapital nicht zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen zu müssen.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

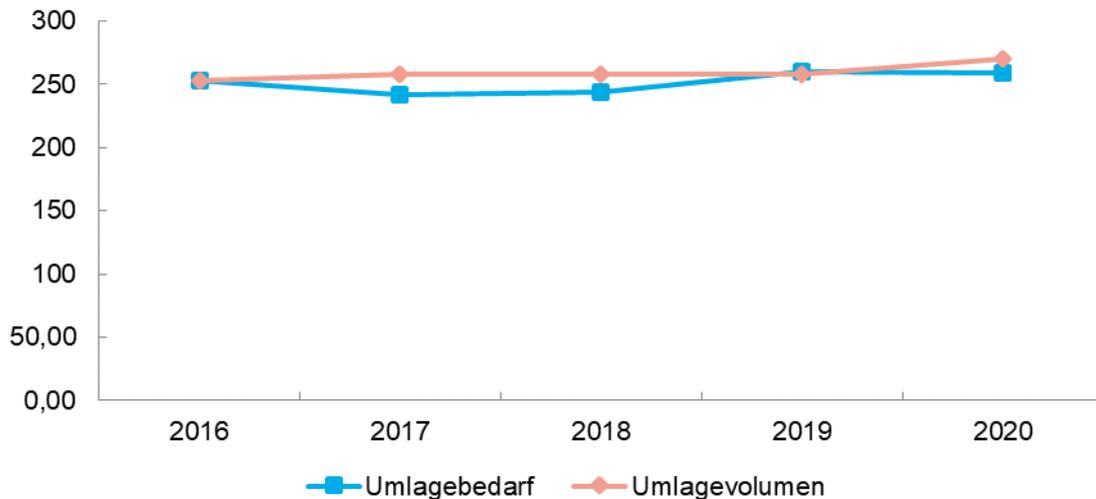
Kreis Wesel	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>12,07</b>
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen	-58,13
Bereinigungen Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten fünf Jahre	52,56
Bereinigung erhöhte Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft	-18,70
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-12,20</b>

Die Ergebnisrechnung des Kreises Wesel ist 2020 bei Bereinigung auch der erhöhten Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft strukturell defizitär. Da sie zum Zeitpunkt der Haushaltserstellung nicht anzusetzen war, wird sie für dieses Jahr als Sondereffekt eingeordnet. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Bundesbeteiligung auch in kommenden Jahren als Ertragsposition erhalten bleibt. Ohne Bereinigung ergäbe sich für den Kreis Wesel ein positives strukturelles Ergebnis von 6,50 Mio. Euro.

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 Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020



Der Umlagebedarf des Kreises Wesel ist im Zeitraum 2016 bis 2020 um 2,4 Prozent gestiegen. Das Umlagevolumen dagegen um 6,9 Prozent. Während der Kreis 2016 bis 2018 mit ausgeglichenen Haushalten plante, hat er 2019 und 2020 negative Jahresergebnisse in seiner Planung ausgewiesen. In diesen Jahren hat er demnach planerisch auf das Erheben einer auskömmlichen Kreisumlage verzichtet. Insofern kommt der Kreis seinen kreisangehörigen Kommunen entgegen. Im Ist liegt das Umlagevolumen jedoch, mit Ausnahme von 2019, regelmäßig über dem tatsächlichen Umlagebedarf. Dies im betrachteten Zeitraum um insgesamt rund 41 Mio. Euro.

### Umlagebedarf Kreis Wesel 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	543	567	588	606	654
Erträge in Mio. Euro	-544	-583	-602	-604	-666
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	+253	+258	+258	+258	+271
<b>Umlagebedarf in Mio. Euro</b>	<b>252</b>	<b>242</b>	<b>244</b>	<b>260</b>	<b>259</b>
Umlagebedarf je EW in Euro	546	524	530	565	562
<b>Umlagevolumen in Mio. Euro</b>	<b>253</b>	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>271</b>
Umlagevolumen je EW in Euro	547	558	561	561	588
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	1,64	34,22	30,85	-4,21	26,24
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	100	107	106	99,25	105

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

### Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
562	369	469	544	609	764	30

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen im Kreis Wesel in einem höheren Umfang belastet als in mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

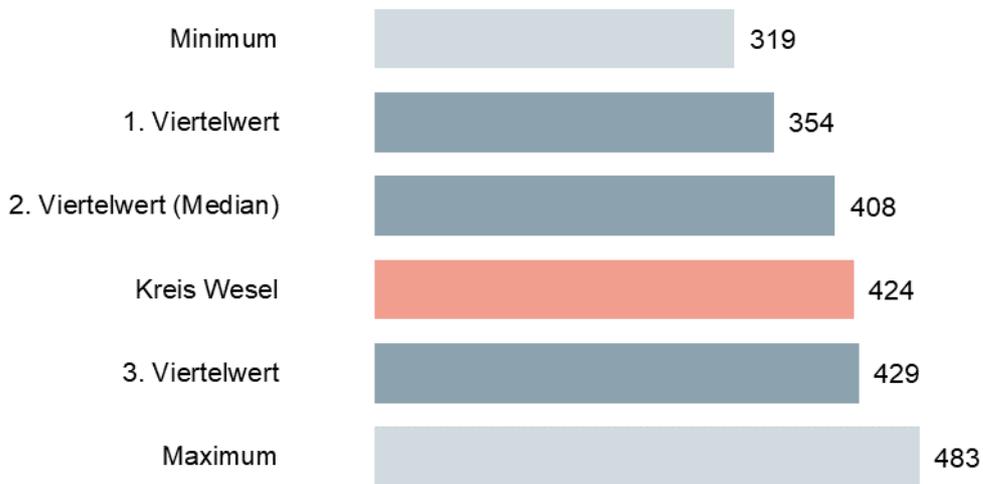
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen sowie
- die Aufgaben, die ein Kreis für seine kreisangehörigen Kommunen erfüllt und strukturelle Rahmenbedingungen.

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

### Umlagebedarf Kreis Wesel ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Erträge ohne allgemeine Kreisumlage	284	319	333	340	387
+ Finanzerträge	6,92	6,27	10,79	5,48	8,63
+ Außerordentliche Erträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Ordentliche Aufwendungen	543	567	588	605	654
./. Zinsaufwendungen	0,46	0,36	0,18	0,16	0,14
./. Außerordentliche Aufwendungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Umlagebedarf</b>	<b>252</b>	<b>242</b>	<b>244</b>	<b>260</b>	<b>259</b>
+ Schlüsselzuweisungen	46,42	47,77	53,31	57,17	58,13
./. Landschaftsumlage	108	102	106	108	119
+ SGB II-Kostenbeteiligung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1,48	2,10	2,42	2,34	2,54
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II</b>	<b>189</b>	<b>186</b>	<b>189</b>	<b>206</b>	<b>195</b>

**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 des Kreises Wesel ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner ist ebenfalls vergleichsweise hoch. Auch hier weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise einen geringeren Umlagebedarf je Einwohner aus. Die Kommunen im Kreis Wesel werden daher auch bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage mehr belastet als andere Kommunen in den meisten Vergleichskreisen.

Der Kreis Wesel beteiligt seine kreisangehörigen Kommunen zudem an den Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs. Zur Deckung der Kosten erhebt der Kreis eine Mehrbelastung von allen kreisangehörigen Kommunen. Weitere Kreise erheben zudem von ihren Kommunen zusätzlich Mehrbelastungen für Berufskollegs und Förderschulen.

Bei einer weiteren Berücksichtigung auch dieser vorstehenden Mehrbelastungen liegt der Umlagebedarf des Kreises Wesel bei 426 Euro je Einwohner. Auch bei dieser Betrachtung liegt der Kreis Wesel über dem Median im Vergleich.

Darüber hinaus rechnet der Kreis Wesel die ihm durch sein Jugendamt entstandenen Kosten ab. Die Jugendamtumlage erhebt der Kreis von den kreisangehörigen Kommunen, die kein eigenes Jugendamt eingerichtet haben. Hierzu verweisen wir auch auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung.

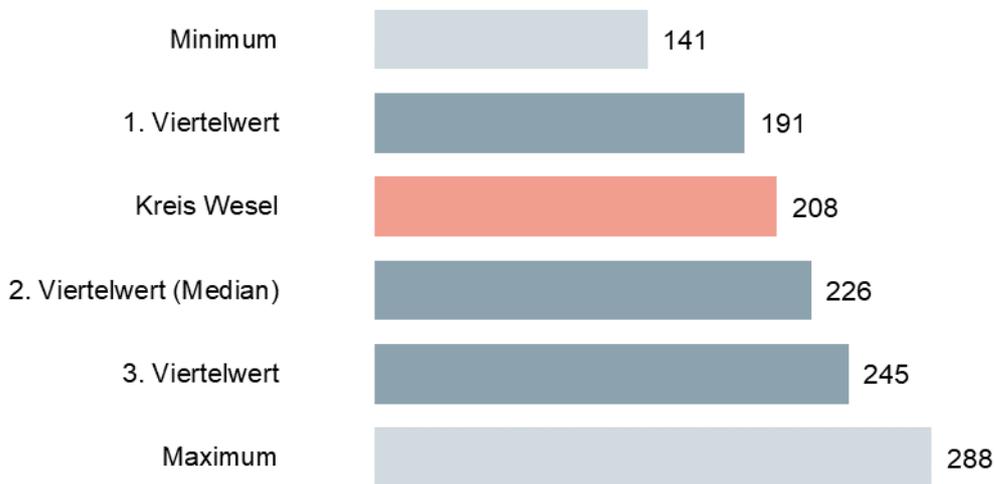
Eine vergleichsweise hohe SGB II-Quote stellt im Kreis Wesel durch die dadurch bedingten höheren Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar.

**SGB II-Quote in Prozent 2020**

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

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen

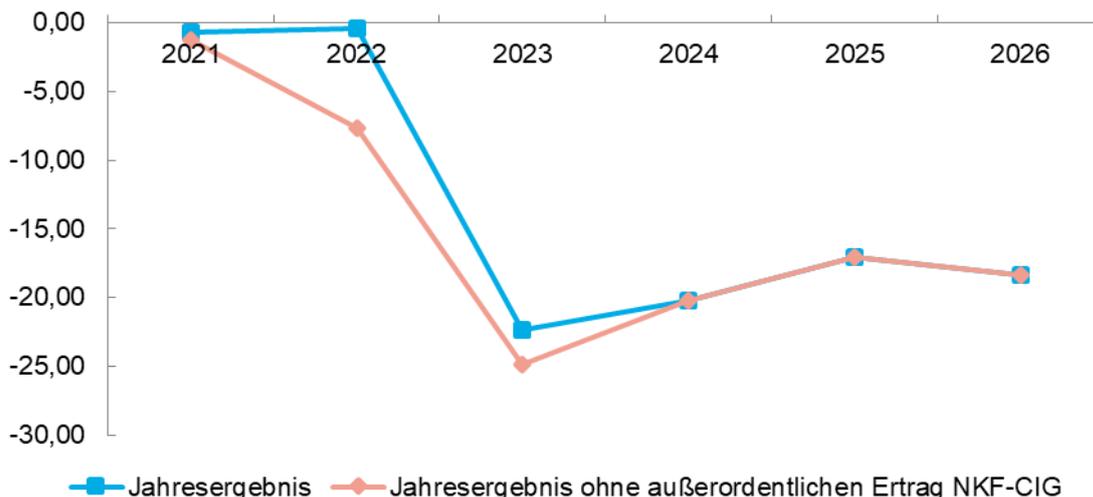
**1.3.4 Plan-Ergebnisse**

- Der Kreis Wesel plant ab 2022 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Obwohl der Kreis Wesel coronabedingte Schäden isoliert und außerordentliche Erträge ausgleicht, stellt er keinen ausgeglichenen Haushalt dar. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden.
- Bei der Planung bis 2025 bestehen zudem durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Der Kreis plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

*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 Wesel in Mio. Euro 2021 bis 2026**



Der Kreis Wesel plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022/2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 78,4 Mio. Euro. Die außerplanmäßigen Erträge nach dem NKF-CIG verbessern die Jahresergebnisse 2022 und 2023 um insgesamt 9,7 Mio. Euro (auf die diesbezüglichen Ausführungen zum Eigenkapital wird an dieser Stelle verwiesen).

Bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 hat der Kreis Wesel eine vollständige Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage bis 2024 vorgesehen. Hierdurch will er den Kreisumlagehebesatz mittelfristig verstetigen und so seinen kreisangehörigen Kommunen Planungssicherheit hinsichtlich der Belastung durch die Kreisumlage geben. Insofern wurde der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage für 2022 gegenüber 2021 um 0,20 Prozentpunkte auf 36,20 Prozent abgesenkt. Für 2023 plant der Kreis mit einer Anhebung auf den Stand von 2021.

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

## Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	37,29	48,17	+10,88	+4,36
Schlüsselzuweisungen	58,13 (52,56)	74,54	+16,41 (+21,98)	+4,23 (+6,00)
Sonstige ordentliche Erträge	17,46	44,79	+27,33	+17,00
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	140	149	+8,34	+0,97
Übrige Erträge	413	452	+39,30	+1,53
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	103	111	+8,01	+1,25
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	108	92,03	-15,48	-2,56
Transferaufwendungen – ohne Landschaftsumlage	192	251	+59,33	+4,60
Übrige Aufwendungen	252	333	+80,82	+4,75

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

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

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

### Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen plant der Kreis Wesel, ausgehend vom Jahresergebnis 2020, bis 2026 mit einem Anstieg um rund elf Mio. Euro. Insbesondere der Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe trägt zu dieser Veränderung bei. Der Kreis Wesel plant hier mit deutlich höheren anteiligen Erstattungen des Landes zu den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder. Die Ansatzserhöhung resultiert unter anderem aus einem gestiegenen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter und über drei Jahre (Zuzüge, Anstieg der Geburten).

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der Kalkulation der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen nicht.

## Schlüsselzuweisungen

Der Kreis Wesel plant für 2022 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der tatsächlichen Festsetzung zum GFG 2022 in Höhe von rund 66,8 Mio. Euro. Die Fortschreibung ab 2023 erfolgt aufgrund des Doppelhaushalts auf Grundlage der Orientierungsdaten für den Zeitraum 2022 bis 2025<sup>4</sup>. Für 2023 plant der Kreis daher mit Schlüsselzuweisungen von lediglich rund 64,9 Mio. Euro. Die Modellrechnung zum GFG 2023 liegt jedoch bei 71,1 Mio. Euro und somit rund 6,2 Mio. Euro über dem veranschlagten Haushaltsansatz. Bei Fortschreibung dieses Betrages auf Grundlage der Orientierungsdaten für den Zeitraum 2023 bis 2026<sup>5</sup> ergeben sich für den Kreis Wesel für 2024 bis 2026 insgesamt Verbesserungen gegenüber der bisherigen Veranschlagung von rund 13,7 Mio. Euro.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

## Sonstige ordentliche Erträge

Der Kreis Wesel hat die gebündelte Durchführung des geförderten Breitbandausbaus zur Erschließung der sogenannten „weißen Flecken“ im Kreisgebiet übernommen. Da die Netzbetreiber vertraglich verpflichtet sind, das geförderte Breitbandnetz über einen Zeitraum von sieben Jahren zu unterhalten und zu betreiben, werden die zur Umsetzung des Förderprojektes geleisteten investiven Ein- und Auszahlungen ab 2024 ertrags- bzw. aufwandsmäßig gleichmäßig über diesen Zeitraum verteilt und in der Ergebnisplanung ausgewiesen.

In der Position der sonstigen ordentlichen Erträge sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

## Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Der Kreis geht davon aus, dass die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen im Vergleich zum Ist 2020 bis 2026 um rund acht Mio. Euro steigen werden. Ursächlich für diese Annahme sind insbesondere Zuwächse im Produktbereich 05 – Soziale Leistungen. Der Kreis kalkuliert hier mit einem deutlichen Anstieg der Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Rahmen des SGB XII sowie mit einer erhöhten Bundesentlastung im Bereich der Eingliederungshilfe (Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung).

<sup>4</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

<sup>5</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

Auch bei der Kalkulation der Kostenerstattungen und Kostenumlagen sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

## Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen hat der Kreis Wesel für 2022 mit rund 105 Mio. Euro und für 2023 mit rund 108 Mio. Euro veranschlagt. Die eingeplanten Aufwendungen liegen damit in beiden Jahren über dem Ist des Jahres 2020 mit rund 103 Mio. Euro. Die Aufwendungen hat der Kreis mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat er insbesondere Stellenveränderungen sowie Besoldungs- und Tarifierpassungen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise weisen 2020 eine geringere Personalintensität aus (siehe Tabelle 2 im Anhang). Die mittelfristige Fortschreibung der Personalaufwendungen ab 2024 erfolgt gegenüber 2023 mit Steigerungssätzen von insgesamt rd. drei Prozent.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

## Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert der Kreis Wesel ausgehend vom Ist 2020 bis 2026 mit einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von rund 2,6 Prozent. Der für 2026 veranschlagte Betrag von 92,0 Mio. Euro liegt um 15,5 Mio. Euro unter dem Ergebnis 2020 von 108 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 14,4 Prozent.

Die Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erfolgt im Kreis Wesel nicht pauschal anhand von Orientierungsdaten, sondern durch die einzelnen Fachbereiche. Die Höhe der Planansätze orientiert sich dabei in der Regel am geschätzten Bedarf, oft auf Grundlage der Rechnungsergebnisse der Vorjahre. Die deutliche Differenz der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zwischen dem Ist 2020 und der Planung 2026 ist im Wesentlichen auf coronabedingte Mehraufwendungen in 2020 sowie ebenfalls entstandene Mehraufwendungen im Bereich des Rettungswesens zurückzuführen. Die Planung für 2021 geht hier bereits von einem deutlichen Rückgang aus. Bezogen auf dieses Jahr steigen die veranschlagten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bis 2026 um rund 13 Prozent an.

Auch in der Position der Kalkulation von Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko.

## Transferaufwendungen

Der Kreis Wesel plant, dass die Transferaufwendungen in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gegenüber dem Ist 2020 um rund 56 Mio. Euro steigen. Insbesondere für folgende Positionen plant der Kreis steigende Aufwendungen:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen:
  - Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB XII für Personen unter 65 Jahre außerhalb von Einrichtungen und

- Hilfe zur Pflege für Leistungsberechtigte ab 65 Jahre in Einrichtungen.
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe:
  - Zuschüsse zu den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder der Gemeinden und der freien Träger.

Auch bei den Transferaufwendungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW planerisch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

### **Außerordentliche Erträge**

Ab 2022 verschlechtern sich die geplanten Jahresergebnisse. Dies ist unter anderem auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die durch die Corona-Pandemie verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2022 und 2023 führt dies zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Dennoch stellt der Kreis Wesel in diesen Jahren planerisch keinen ausgeglichenen Haushalt dar. Ab 2024 erwartet der Kreis keine wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie.

### **Übrige Erträge und Aufwendungen**

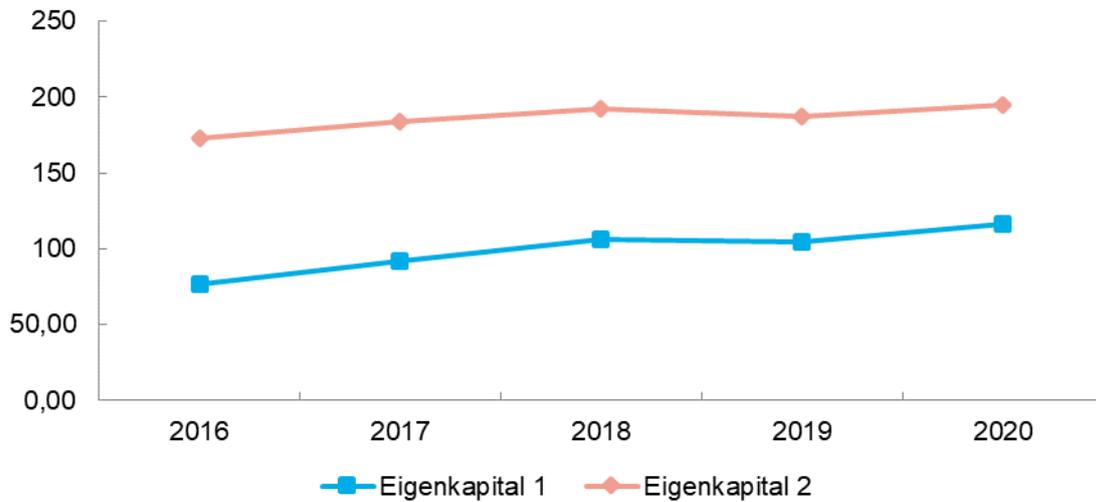
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

#### **1.3.5 Eigenkapital**

- Der Kreis Wesel weist zum 31. Dezember 2020 Eigenkapital von rund 114 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 79 Mio. Euro sinken. Der Kreis verfügt derzeit noch über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung.

*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 Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**



**Eigenkapital Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	76,27	92,14	106	104	116
Eigenkapital 2	173	184	193	187	195

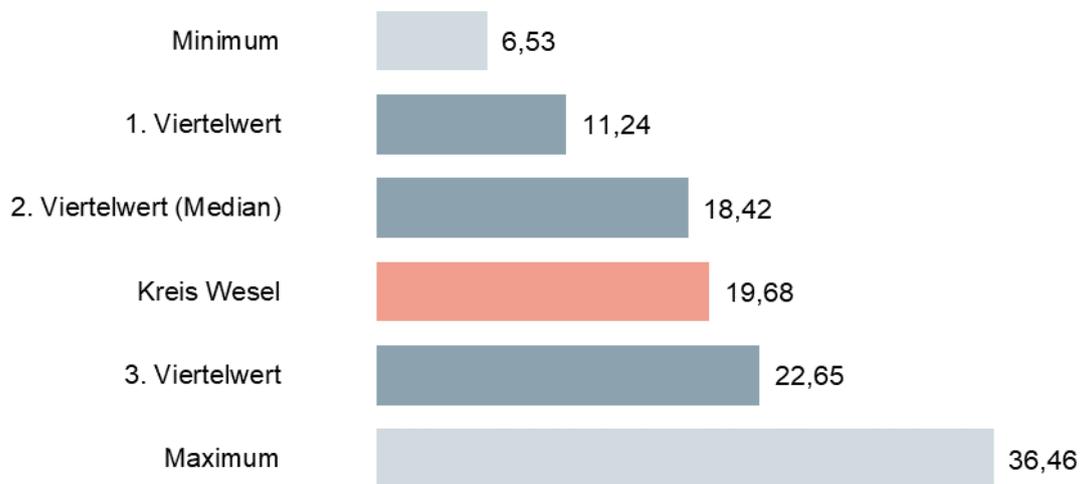
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Infolge der jährlichen Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung seit der Umstellung auf das NKF zum 01. Januar 2009 hat sich das Eigenkapital des Kreises Wesel bis 2015 deutlich reduziert. Dieser negative Trend konnte mit dem ersten positiven Jahresergebnis in 2016 gestoppt werden. In den Folgejahren konnte der Kreis einen Teil des verzehrten Eigenkapitals wieder auffüllen. Ende 2020 beträgt das Eigenkapital des Kreises Wesel 116 Mio. Euro. Hierin enthalten sind Sonderrücklagen in Höhe von rund zwei Mio. Euro aufgrund der Zweckbindung aus Stiftungszwecken. Positiv ist die Entwicklung der Ausgleichsrücklage. Durch den Fehlbetrag 2014 wurde die Ausgleichsrücklage komplett verbraucht. Ende 2020 hat sie wieder einen Bestand von 38 Mio. Euro. Damit kann die Ausgleichsrücklage ihrer gesetzlich vorgesehenen Pufferfunktion zum Ausgleich von Fehlbeträgen wirkungsvoll nachkommen.

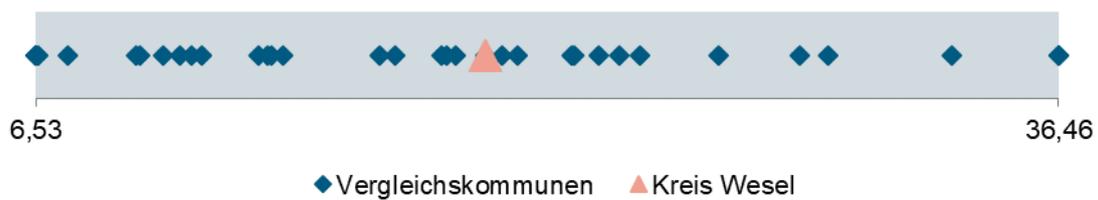
Die Sonderposten für Zuwendungen haben sich von 2016 bis 2020 um 18 Mio. Euro reduziert. Berücksichtigt man diese zusätzlich (Eigenkapital 2), ergibt sich eine geringere Steigerung um 22 Mio. Euro auf 195 Mio. Euro.

Im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW ergibt sich für den Kreis Wesel folgende Positionierung:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Der Kreis Wesel erzielt im Vergleichsjahr 2020 eine Eigenkapitalquote 1, die mit 19,7 Prozent über dem Median liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen dagegen mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise bessere Werte auf.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,93	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquoten, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Diese werden nachfolgend dargestellt.

### Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	19,68	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	32,93	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Der Kreis verfügt damit über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel des Kreises muss es sein, sein Eigenkapital, bei stabiler Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen, mittel- und langfristig nicht zu verringern. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich der Kreis in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren fiktiv sicherzustellen.

Die vom Kreis für 2022 und 2023 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG von insgesamt 9,7 Mio. Euro kann in 2026 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden<sup>6</sup>. Dies würde zu einer entsprechenden weiteren Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich der Kreis aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 194.000 Euro jährlich.

### 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 Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Verbindlichkeiten des Kreises Wesel sind im interkommunalen Vergleich hoch. Der Kreis plant zum dauerhaften Erhalt seines Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen von 275 Mio. Euro. Der Finanzierungsbedarf für Investitionskredite wird zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume einschränken.

*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.*

<sup>6</sup> Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CIG steht den Kommunen in 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig ausübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

### 1.3.6.1 Verbindlichkeiten

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	127	166	154	149	147
davon Investitionskredite	93,31	122	102	./.	./.
davon Liquiditätskredite	1,28	0,28	0,67	./.	./.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des Kreises Wesel 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. Beim Kreis Wesel sind dies:

- der Eigenbetrieb Wesel,
- die Kreis Weseler Abfallgesellschaft mbH & Co. KG,
- die DeltaPort GmbH & Co. KG sowie
- die Grafschaft Moers Siedlungs- & Wohnungsbau GmbH.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Wesel haben sich im Eckjahresvergleich von 127 Mio. Euro um 20 Mio. Euro auf 147 Mio. Euro erhöht. Die Steigerung von 2016 nach 2017 ist im Wesentlichen auf die Grafschaft Moers Siedlungs- & Wohnungsbau GmbH zurückzuführen, die ab dem Gesamtabchluss 2017 neu in den Vollkonsolidierungskreis aufgenommen wurde.

Von den für 2020 ermittelten Gesamtverbindlichkeiten von 147 Mio. Euro entfallen 70 Mio. Euro auf den Kernhaushalt des Kreises Wesel. Die Kreditverbindlichkeiten (Investitionskredite) im Kernhaushalt belaufen sich 2020 auf 13,9 Mio. Euro. Auf den Einwohner bezogen entspricht das einem Wert von 30,20 Euro. Damit liegt der Kreis Wesel im Bereich des ersten Viertelwertes der Vergleichskreise.

#### Investitionskredite je Einwohner in Euro 2020

Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,20	0,00	29,69	88,14	157	399	31

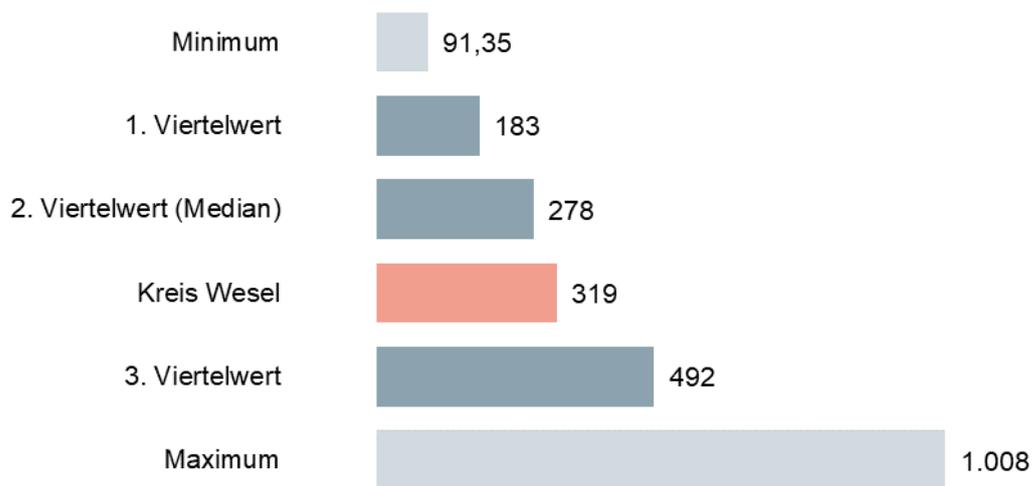
Von den Investitionskrediten entfallen zudem 8,4 Mio. Euro auf das Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Das Land übernimmt in voller Höhe die Zins- und Tilgungsleistungen. Dies

betrifft auch die ausgewiesenen Liquiditätskredite von 2,2 Mio. Euro, so dass der Kreis faktisch auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist. Die größte Bilanzposition bei den Verbindlichkeiten im Kernhaushalt sind mit 31 Mio. Euro die erhaltenen Anzahlungen. Dabei handelt es sich um noch nicht verbrauchte Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen. Der Kreis Wesel hat vor allem die Schulpauschale „angespart“, um zukünftig Maßnahmen an den Berufskollegs mitfinanzieren zu können. Nach der zweckentsprechenden Verwendung und Aktivierung des Vermögensgegenstandes wird die Zuwendung nicht mehr als Verbindlichkeit bilanziert, sondern als Sonderposten Bestandteil des wirtschaftlichen Eigenkapitals.

Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind bei den Gesamtverbindlichkeiten vor allem die Kreditverbindlichkeiten der Grafschaft Moers Siedlungs- & Wohnungsbau GmbH zu nennen. Diese betragen Ende 2020 rund 48 Mio. Euro.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Wesel von 147 Mio. Euro entsprechen 319 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert reiht sich der Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020**



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



### 1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND Kreis Wesel	Durchschnittliche RND Kreis Wesel 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	34	61	51,72
Sporthallen	60	11	80	5,14
Verwaltungsgebäude	80	43	46	19,71
Verkehrsflächen	50	27	46	38,62

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der Kreis Wesel setzt für seine Gebäude in der Regel die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest (80 Jahre). Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen.

Für die Schulgebäude hat der Kreis Wesel eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht hier eine Nutzungsdauer von 40 bis 80 Jahren vor. Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen im Kreis Wesel gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer.

Auch bei den Sporthallen setzt der Kreis mit 60 Jahren die längst mögliche Gesamtnutzungsdauer an. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt hier bereits bei 80 Prozent.

Bei den Verwaltungsgebäuden setzt der Kreis in der Regel ebenfalls die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest. Die Anlagenabnutzung bei den Verwaltungsgebäuden erreicht im Kreis Wesel gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nicht die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer.

Grundlage der vorstehenden Ausführungen sind die ermittelten Anlagenabnutzungsgrade aus den Daten der Anlagenbuchhaltung. Unabhängig davon hat der Kreis Wesel jedoch einen tatsächlichen hohen Investitions- und Sanierungsbedarf im Gebäudebestand in den kommenden Jahren ausgemacht. Bei den Berufskollegs sind bereits umfangreiche Investitionen beschlossen. Diese werden teilweise bereits umgesetzt bzw. geplant. Und auch bei den Förderschulen und Verwaltungsgebäuden werden in den nächsten Jahren umfangreiche Maßnahmen für notwendig erachtet.

Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Verkehrsflächen zeigt eine positive Altersstruktur der Kreisstraßen des Kreises Wesel. Der überwiegende Teil der Kreisstraßen befindet sich in einem sehr guten oder guten Zustand. Bilanziell betrachtet zeigt sich keine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Im Übrigen wird bezüglich der Beurteilung des Zustandes der Verkehrsflächen auf die Ausführungen im entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt im Kreis Wesel 213 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt auch für 2016 und 2019. Lediglich 2017 und 2018 liegen die Investitionsquoten mit 93,7 Prozent und 88,7 Prozent darunter.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Der Kreis Wesel plant im Doppelhaushalt 2022/2023 für den Zeitraum 2022 bis 2026 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 197 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 112 Mio. Euro auf die Zentralisierung des Berufskollegs Dinslaken, rund 48 Mio. Euro auf den Neubau des Berufskollegcampus Moers und rund 34 Mio. Euro auf die Sanierung der Außenhülle des Berufskollegs Wesel.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen des Kreises im gleichen Zeitraum auf rund 275 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

Aufgrund aktueller Entwicklungen hat der Kreis die Kalkulationen zwischenzeitlich fortgeschrieben und rechnet mit einem deutlich erhöhten Investitionsvolumen.

### 1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

#### Salden der Finanzplanung Kreis Wesel in Mio. Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6,30	-11,98	-7,36	-4,59	-7,53
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-53,28	-55,23	-34,16	-34,51	-40,67
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-46,97</b>	<b>-67,22</b>	<b>-41,52</b>	<b>-39,10</b>	<b>-48,20</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	52,50	53,28	32,50	34,09	40,47
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>5,53</b>	<b>-13,94</b>	<b>-9,02</b>	<b>-5,01</b>	<b>-7,73</b>

Der Kreis Wesel plant bis 2025, mit Ausnahme von 2022, ausschließlich negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im genannten Zeitraum summieren sich die Salden auf minus 25,2 Mio. Euro. Sollte sich die Planung bestätigen, wird der Kreis bei ansonsten nicht vorhandenen liquiden Mitteln Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen müssen. Zudem erwirtschaftet der Kreis nur 2022 Mittel, die er zur anteiligen Finanzierung seiner Investitionstätigkeit einsetzen kann. Es verbleibt im Betrachtungszeitraum aufgrund der hohen Investitionstätigkeit ein über Zuwendungen Dritter und Fremdkapital zu finanzierendes Volumen von insgesamt rund 243 Mio. Euro. Die bisher vergleichsweise schon hohe Verschuldung des Kreises Wesel wird sich dadurch in den nächsten Jahren weiter deutlich erhöhen. Insgesamt wird dadurch der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im Betrachtungszeitraum verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

### 1.3.6.4 Rückstellungen

#### Rückstellungen Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	206	216	224	234	249
Instandhaltungsrückstellungen	6,13	7,18	8,98	11,84	10,69
Sonstige Rückstellungen	39,91	38,63	41,43	31,45	35,05
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>252</b>	<b>262</b>	<b>275</b>	<b>277</b>	<b>295</b>

Die Rückstellungen des **Kreises Wesel** erhöhen sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) und nehmen um rund 42,4 Mio. Euro zu. Hier tragen mit einer Zuführung von 42,7 Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen zu dem Anstieg bei.

Der Kreis Wesel hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert der Kreis zum 31. Dezember 2020 rund 7,6 Mio. Euro Fondsvermögen (Kommunaler Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskassen). Darüber hinaus verfolgt der Kreis Wesel auch mit einer weiteren langfristigen Kapitalanlage das Ziel, rechtzeitig für eingegangene Verpflichtungen, insbesondere Pensionsverpflichtungen, die erst künftig liquiditätswirksam werden, Vorsorge zu treffen. Mit den erzielten Erträgen soll eine Verstetigung der Haushaltsbelastungen im Zeitablauf erreicht und ein Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit geleistet werden.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft des Kreises belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Die Instandhaltungsrückstellung in Höhe von rund 10,7 Mio. Euro entfallen auf eine Vielzahl von Maßnahmen. Insbesondere handelt es sich dabei um Maßnahmen am Kreishaus und um Fahrbahnsanierungen.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet der Kreis vorrangig folgende Rückstellungen ab:

- für ausstehende Rechnungen (2020 rund 10,9 Mio. Euro),
- für Altersteilzeit (2020 rund 7,2 Mio. Euro),
- für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des KRZN (2020 rund 6,9 Mio. Euro) und
- für Urlaubsansprüche und Arbeitszeitguthaben (2020 insgesamt rund 4,7 Mio. Euro).

Im Betrachtungszeitraum seit 2016 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt des Kreises Wesel im Durchschnitt mit jährlich rund 10,7 Mio. Euro.

## 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,
- Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen,
- Berechnung der Kreisumlage,
- Auswirkungen der Kreisumlage auf die Liquidität,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Der Kreis Wesel hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden dagegen fristgerecht festgestellt. Dem Kreis liegen alle wesentlichen Informationen zur Steuerung des Haushalts vor. Durch ein Finanzcontrolling mit einem regelmäßigen Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik rechtzeitig und umfassend über die Haushaltsausführung informiert.

*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 Wesel** bringt seine Haushalte regelmäßig im Dezember des Vorjahres ein und verabschiedet sie im März des aktuellen Haushaltsjahres. So ist der Doppelhaushalt 2022/2023 vom Kreistag am 31. März 2022 verabschiedet worden. Der Kreis hält damit die gesetzliche Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung (spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) nicht ein.

Die Aufstellung des Entwurfs der Jahresrechnung erfolgt regelmäßig im Juni/Juli des Folgejahres und damit nicht ganz innerhalb der gesetzlichen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch die Aufstellung vor dem Sommer kann der Kreis aber bereits bei der Haushaltsplanaufstellung auf die Rechnungsergebnisse zurückgreifen und bei den Planungsüberlegungen berücksichtigen. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt dagegen fristgerecht im Dezember des Folgejahres. Die Gesamtabchlüsse liegen bis 2018 vor. Danach hat der Kreis Wesel nach § 116 GO NRW von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses zu befreien.

Unterjährig überwacht der Kreis Wesel die Haushaltsausführung mithilfe eines Finanzcontrollings. Dieses besteht aus den drei Elementen Berichtswesen, Haushaltsgespräche und Abweichungsanalysen. Das Berichtswesen wird zweimal jährlich zu den Stichtagen 30. Juni und 30. September durchgeführt. Die Fachdienste berichten für ihren Zuständigkeitsbereich den jeweiligen Fachausschüssen über die Entwicklung der Teilergebnispläne, der Investitionen und der Produktkennzahlen. Dabei wird für die Ertrags- und Aufwandspositionen eine Prognose zum Jahresende dargestellt mit entsprechenden Erläuterungen zu den Abweichungen. Das zentrale Controlling berichtet dem Kreisausschuss über die Entwicklung des Bereichs allgemeine Finanzwirtschaft sowie über die Entwicklungen im Gesamthaushalt.

Aufgrund der beiden Berichtstermine werden die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung rechtzeitig und umfassend über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Darüber hinaus können sie Maßnahmen ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Zusätzlich ist der Kreistag gemäß § 2 Abs. 2 des NKF-CIG in 2020 und 2021 regelmäßig über die finanzielle Lage und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Haushalt unterrichtet worden.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → **Feststellung**

Der Kreis Wesel konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre begleitet durch entsprechende Konsolidierungsprogramme im Wesentlichen durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.

*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.*

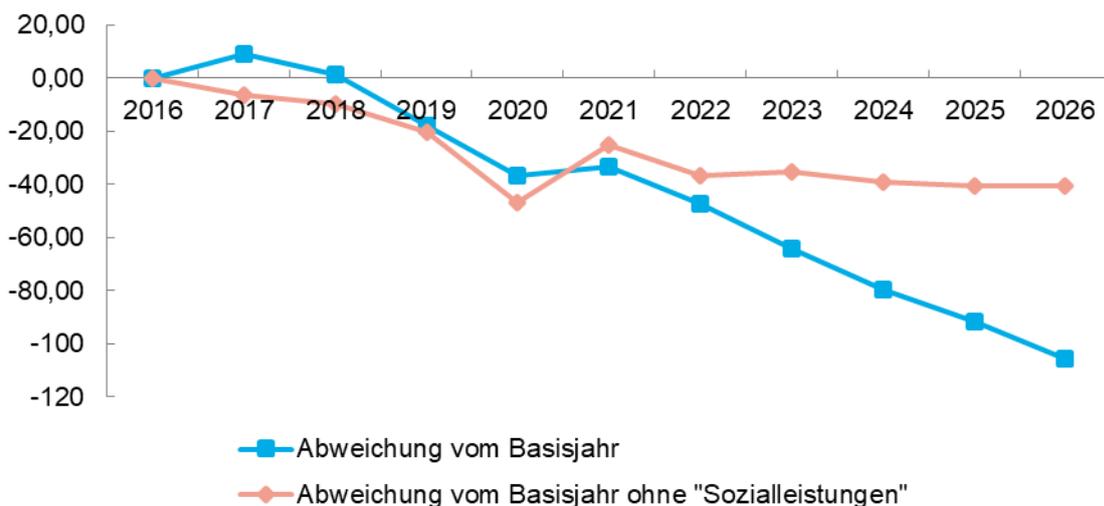
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die

Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Wesel ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Wesel 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 2016 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

**Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2026**



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 nach einer anfänglichen Verbesserung einen negativen Verlauf. Gegenüber 2016 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2020 um rund 36,4 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ebenfalls bereinigt wurde. Das bereinigte Jahresergebnis entwickelt sich gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. 2020 ist das unbereinigte Jahresergebnis rund 11,3 Mio. Euro besser als vier Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf den Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage.

Daneben verzeichnet der Kreis Wesel Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Kreis hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2016 um rund 72 Mio. Euro bzw. rund 29,5 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- Kostenerstattungen und Kostenumlagen (rund 39 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 22 Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 111 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 20,4 Prozent ist jedoch geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen mit einer Steigerung von rund 55 Mio. Euro,
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (plus rund 21 Mio. Euro) und
- die Personalaufwendungen (plus rund 16 Mio. Euro).

Ab 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse weiter zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse oftmals deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Dies gilt ebenfalls für 2021. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung des Kreises sein.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2020 um rund 222 Mio. Euro weniger negativ. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch Sozialleistungen belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 99,5 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 38,8 Mio. Euro
- Jugendamtsumlage: minus 35,5 Mio. Euro
- Landschaftsumlage: 119 Mio. Euro

Die Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung werden von der gpaNRW gesondert betrachtet (vgl. Teilbericht 3 „Hilfe zur Erziehung“).

Ab 2022 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen - dies jedoch nur in geringem Umfang. Dies bedeutet, dass sich bei steigenden Sozialleistungen das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen gegenüber 2021 verschlechtert, gegenüber 2022 jedoch nahezu unverändert bleibt.

Der Kreis konnte in den vergangenen Jahren, mit Ausnahme von 2019, Jahresüberschüsse erzielen. Dies gilt auch für 2021. Zudem erwartet der Kreis Wesel auch für 2022 entgegen der Planung einen Überschuss. In den Folgejahren werden die Erträge die Aufwendungen nach den Plandaten nicht decken. Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt jedoch grundsätzlich ausgeglichen sein. Auch ist derzeit eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzusehen bzw. hat bereits begonnen. Diese konjunkturellen Schwankungen sowie die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg stellen haushaltswirtschaftliche Risiken dar.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte, neben den bereits bestehenden sowie sich noch in der Konkretisierung befindlichen Konsolidierungsbeiträgen, vorsorglich weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen unterstützt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Der Kreis Wesel überträgt im Betrachtungszeitraum nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen einwohnerbezogen in einem unterdurchschnittlichen und investive Auszahlungsermächtigungen in einem überdurchschnittlichen Umfang in Folgejahre.

→ **Feststellung**

Im investiven Bereich schöpft der Kreis Wesel seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 26 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.

→ Der Kreis Wesel hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt.

*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 Wesel** hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in der örtlichen Regelung vom 03. Dezember 2013 zusammengefasst und vom Kreistag beschließen lassen. Demnach sind Aufwands- und konsumtive Auszahlungsermächtigungen nur übertragbar, wenn eine Maßnahme bereits begonnen wurde bzw. bereits eine Auftragserteilung erfolgt ist. Ermächtigungen für Investitionen unterliegen einer sachlichen Bindung und sind bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Die Ermächtigungsübertragungen sind im Rahmen des Jahresabschlusses schriftlich zu beantragen und werden nach Prüfung vom Kreiskämmerer genehmigt.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die der Kreis Wesel bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit der Kreis seine Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies wird über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ abgebildet.

**Ordentliche Aufwendungen Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**

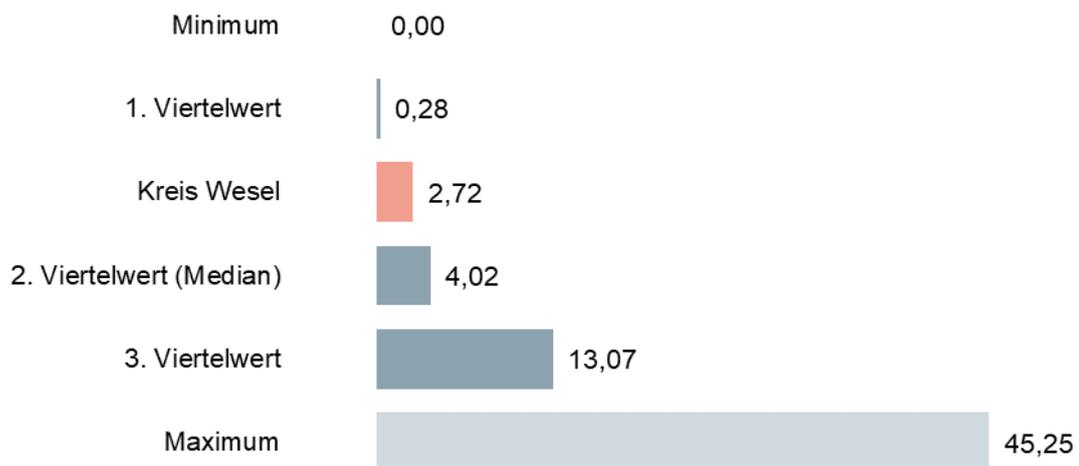
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	529	554	576	600	632
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,29	0,97	2,00	0,89	1,25
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,24</b>	<b>0,17</b>	<b>0,35</b>	<b>0,15</b>	<b>0,20</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	530	555	578	601	633
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,24</b>	<b>0,17</b>	<b>0,35</b>	<b>0,15</b>	<b>0,20</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	543	567	588	605	651
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>101</b>	<b>103</b>

Der **Kreis Wesel** hat seine Aufwendungen im gesamten Betrachtungszeitraum nicht in ausreichender Höhe veranschlagt. Dies gilt ebenfalls für 2016 und 2020 in Bezug auf seine Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Ermächtigungen von durchschnittlich rund 1,3 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat er hierdurch im Schnitt um unter ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt der Kreis Wesel Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich 2020 in einem unterdurchschnittlichen Umfang.

Der Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2020“ stellt sich wie folgt dar:

**Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020**



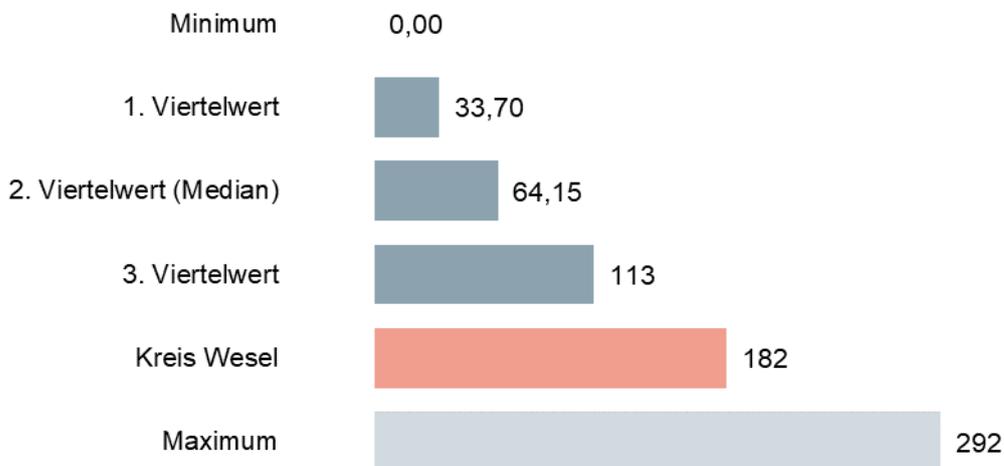
Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

**Investive Auszahlungen Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	11,97	13,55	48,24	57,88	56,31
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	19,00	16,35	14,70	47,22	83,77
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>159</b>	<b>121</b>	<b>30,47</b>	<b>81,58</b>	<b>149</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	30,97	29,90	62,94	105	140
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>61,35</b>	<b>54,70</b>	<b>23,36</b>	<b>44,93</b>	<b>59,80</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	10,01	12,87	12,06	18,93	26,52
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>32,32</b>	<b>43,04</b>	<b>19,16</b>	<b>18,01</b>	<b>18,93</b>

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Wesel investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich rund 36 Mio. Euro übertragen. Insbesondere die hohen Übertragungen 2019 und 2020 für den Breitbandausbau im Kreis Wesel und den Neubau des Berufskollegs Campus Moers (BCM) führen zu diesem Durchschnittswert. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen sind verglichen mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise übertragen 2020 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

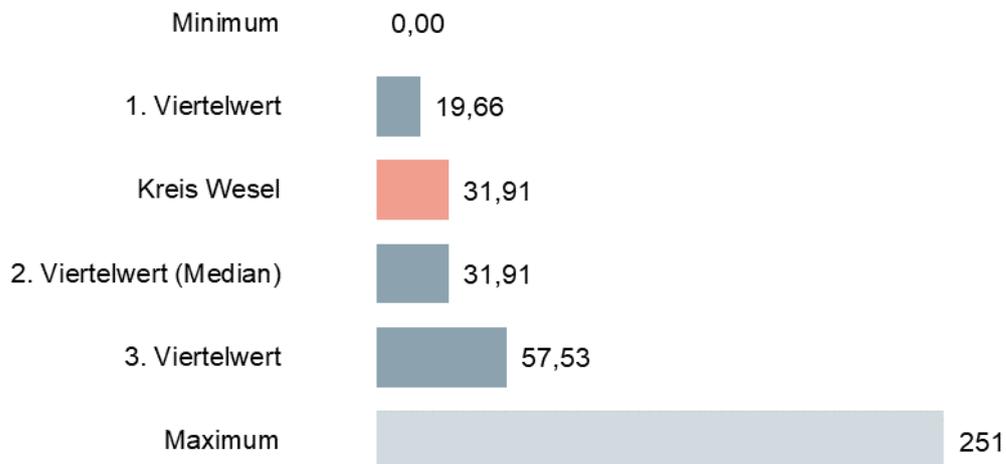
**Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020**



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

Aufgrund der außergewöhnlich hohen Übertragungen 2019 und 2020 bildet die gpaNRW nachfolgend zusätzlich den interkommunalen Vergleich für 2018 ab.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

Die tatsächlichen investiven Auszahlungen bleiben in allen Jahren weit hinter den Ansätzen zurück. Seine Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft der Kreis Wesel in den fünf Betrachtungsjahren im Durchschnitt nur zu ca. 26 Prozent aus.

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

Durch die optimistische Veranschlagung im Haushalt des Kreises Wesel vermitteln die Planungen der vergangenen Jahre einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt 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**

Die Akquise von Fördermitteln erfolgt beim Kreis Wesel überwiegend dezentral. Strategische Vorgaben sowie ein festgelegter Prozess zum Fördermittelmanagement sind bisher nicht vorhanden.

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

Beim **Kreis Wesel** erfolgt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachdiensten. Wichtige Förderprogramme im investiven Bereich wie Gute Schule 2020 und Förderungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) werden über das zentrale Controlling oder dem Fachdienst Finanzen und Beteiligungen bewirtschaftet. Schriftlich fixierte strategische Vorgaben zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es beim Kreis Wesel nicht. Auch ist bisher kein festgelegter Prozess zum Thema Fördermittelmanagement vorhanden.

##### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Durch strategische Vorgaben wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Vor allem bei einer dezentralen Organisation des Fördermittelmanagements sind konkrete Regelungen für die operative Ebene sinnvoll, um einen einheitlichen Handlungsrahmen innerhalb der Verwaltung zu schaffen.

Viele Kommunen haben das Fördermittelmanagement bereits an einer zentralen Stelle gebündelt. Dies bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Aufbau von Fachwissen beim Zuwendungsrecht,
- Überblick über die Vielzahl an unterschiedlichen Förderprogrammen sowie ein Gesamtüberblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen der Verwaltung,
- Routine im Umgang mit Fördergebern sowie beim Bearbeiten und Einreichen der Antragsunterlagen,
- Möglichkeit zur Koordinierung und Abstimmung von Fördermaßnahmen in der Verwaltung.

Die einzelnen Fachdienste beim Kreis Wesel haben nach eigenen Angaben einen guten Überblick über die fachspezifischen Förderprogramme und nutzen hauptsächlich das Internet sowie Rundschreiben des Landkreistages zur Recherche.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Der Kreis Wesel verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiteres Verbesserungspotenzial bei der Fördermittelbewirtschaftung.

*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.*

Dem **Kreis Wesel** gelingt es grundsätzlich, die Rückzahlung von Fördermitteln zu vermeiden. In Einzelfällen mussten jedoch schon Fördermittel zurückgezahlt werden, da die Fördervoraussetzungen unter anderem beim KInvFG nicht erfüllt werden konnten. Wie schon bei der Fördermittelakquise ist beim Kreis Wesel die dezentrale Einheit für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig und sorgt eigenständig dafür, dass die Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides umgesetzt werden. Das zentrale Controlling bewirtschaftet die großen investiven Förderprogramme. Nach Angaben des Kreises konnten bisher bei allen Förderprojekten die Fördermittel rechtzeitig abgerufen, die Umsetzung dokumentiert und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt werden.

Auch bei der Fördermittelbewirtschaftung können zentral vorgegebene Prozessabläufe zu einem einheitlichen und personenunabhängigen Verwaltungshandeln beitragen und das Rückforderungsrisiko minimieren. Eine zentrale Datei oder Förderdatenbank gibt es beim Kreis Wesel bisher nicht. Dem Kreis fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Ein solcher Überblick in Form einer zentralen Datei bzw. einer Förderdatenbank bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Er zeigt vorhandenes Fach- und Erfahrungswissen bezüglich der Abwicklung von Fördermaßnahmen und unterstützt den internen Wissenstransfer und -erhalt.
- Insbesondere bei einer dezentralen Organisation gibt ein zentraler Überblick den Entscheidungsträgern und Beschäftigten einen Überblick über Fördermöglichkeiten und Fördergeber.
- Der zentrale Überblick ermöglicht die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und zeigt Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen auf.
- Der zentrale Überblick gibt Auskunft über Laufzeiten, Bewilligungs- und Durchführungszeiträume sowie Fristen. Er informiert insbesondere auch über die nachlaufenden Fristen (Zweckbindungsfristen).

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Ein Fördercontrolling mit separatem, standardisierten Berichtswesen existiert im Kreis Wesel nicht. Die wesentlichen Informationen zu den Fördermaßnahmen liegen dem Fachbereich Finanzen jedoch vor.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Der Kreis Wesel konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre begleitet durch entsprechende Konsolidierungsprogramme im Wesentlichen durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	69	E1	Der Kreis Wesel sollte, neben den bereits bestehenden sowie sich noch in der Konkretisierung befindlichen Konsolidierungsbeiträgen, vorsorglich weitere Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen unterstützt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	72
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Wesel seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 26 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	72	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.	75
F3	Die Akquise von Fördermitteln erfolgt beim Kreis Wesel überwiegend dezentral. Strategische Vorgaben sowie ein festgelegter Prozess zum Fördermittelmanagement sind bisher nicht vorhanden.	76	E3	Die gpaNRW empfiehlt, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	76
F4	Der Kreis Wesel verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiteres Verbesserungspotenzial bei der Fördermittelbewirtschaftung.	77	E4.1	Der Kreis Wesel sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	78

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Wesel die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.	78

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	101	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	19,68	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	32,93	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	9,00	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,01	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	75,79	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	213	63,83	147	193	245	544	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	114	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	624	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,03	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,57	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,02	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
<b>Ertragslage</b>							
Allgemeine Umlagenquote	46,61	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	14,43	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	15,77	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,43	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	47,48	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kreisen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	0,76	15,80	14,21	-1,94	12,07	
Schlüsselzuweisungen	46,42	47,77	53,31	57,17	58,13	52,56
<b>Summe der Erträge</b>	<b>46,42</b>	<b>47,77</b>	<b>53,31</b>	<b>57,17</b>	<b>58,13</b>	<b>52,56</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	76,27	92,14	106	104	116
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>76,27</b>	<b>92,14</b>	<b>106</b>	<b>104</b>	<b>116</b>
Sonderposten für Zuwendungen	96,57	91,88	86,33	82,78	78,35
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>173</b>	<b>184</b>	<b>193</b>	<b>187</b>	<b>195</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>504</b>	<b>522</b>	<b>554</b>	<b>561</b>	<b>591</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2018**

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	93,31	122	102
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1,28	0,28	0,67
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1,53	1,43	1,32
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,36	8,86	10,15
Sonstige Verbindlichkeiten	13,52	16,21	16,63
Erhaltene Anzahlungen	8,91	17,38	22,53
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>127</b>	<b>166</b>	<b>154</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Wesel in Mio. Euro 2019 bis 2020**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	63,26	69,98
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,49	0,17
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,04	0,04
Grunddaten Beteiligungen: Kreis Weseler Abfallgesellschaft mbH Deltaport GmbH & Co. KG Grafschaft Moers Siedlungs- und Wohnungsbau GmbH Eigenbetrieb Kreis Wesel	./.	./.
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	86,74	77,23
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	0,17	0,16
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern</b>	<b>149</b>	<b>147</b>

**Tabelle 7: Rückstellungen Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	206	216	224	234	249
Instandhaltungsrückstellungen	6,13	7,18	8,98	11,84	10,69
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	39,91	38,63	41,43	31,45	35,05
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>252</b>	<b>262</b>	<b>275</b>	<b>277</b>	<b>295</b>

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2026**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>0,76</b>	<b>15,80</b>	<b>14,21</b>	<b>-1,94</b>	<b>12,07</b>	<b>-0,68</b>	<b>-0,42</b>	<b>-22,37</b>	<b>-20,24</b>	<b>-17,05</b>	<b>-18,36</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	46,42	47,77	53,31	57,17	58,13	63,28	66,82	64,95	67,87	71,06	74,54
Allgemeine Kreisumlage	253	258	258	258	271	268	279	276	290	302	311
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Bereinigungen</b>	<b>300</b>	<b>305</b>	<b>312</b>	<b>315</b>	<b>329</b>	<b>332</b>	<b>346</b>	<b>340</b>	<b>358</b>	<b>373</b>	<b>386</b>
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	18,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-299</b>	<b>-290</b>	<b>-297</b>	<b>-317</b>	<b>-335</b>	<b>-332</b>	<b>-346</b>	<b>-363</b>	<b>-378</b>	<b>-391</b>	<b>-404</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	9,30	1,48	-18,09	-36,44	-33,39	-47,50	-63,96	-79,41	-91,63	-105

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Wesel in Mio. Euro 2016 bis 2026**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-299</b>	<b>-290</b>	<b>-297</b>	<b>-317</b>	<b>-335</b>	<b>-332</b>	<b>-346</b>	<b>-363</b>	<b>-378</b>	<b>-391</b>	<b>-404</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-121	-111	-112	-118	-99,51	-113	-113	-121	-126	-130	-135
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-27,31	-31,65	-33,31	-36,81	-38,83	-42,62	-44,14	-46,27	-47,02	-47,64	-48,26
Jugendamtumlage	24,65	28,73	30,36	33,72	35,49	40,55	41,90	43,95	44,77	45,37	45,96
<b>Summe der Erträge</b>	<b>24,65</b>	<b>28,73</b>	<b>30,36</b>	<b>33,72</b>	<b>35,49</b>	<b>40,55</b>	<b>41,90</b>	<b>43,95</b>	<b>44,77</b>	<b>45,37</b>	<b>45,96</b>

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Landschaftsumlage	108	102	106	108	119	125	127	137	144	150	159
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>108</b>	<b>102</b>	<b>106</b>	<b>108</b>	<b>119</b>	<b>125</b>	<b>127</b>	<b>137</b>	<b>144</b>	<b>150</b>	<b>159</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-67,00</b>	<b>-73,40</b>	<b>-76,48</b>	<b>-87,51</b>	<b>-114</b>	<b>-92,20</b>	<b>-104</b>	<b>-102</b>	<b>-106</b>	<b>-108</b>	<b>-108</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-6,40	-9,48	-20,51	-46,65	-25,20	-36,90	-35,41	-39,21	-40,64	-40,70

## 2. Tax Compliance Management System

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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 Wesel hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. So konnte er bereits zum 01. Januar 2020, mit Erlass einer Dienstanweisung und eines Tax Compliance-Handbuchs, das Projekt zur Einführung eines TCMS abschließen. Im Rahmen des Projekts ist der Kreis Wesel sorgfältig auf verschiedene Bestandteile eines TCMS eingegangen. Er hat gute Maßnahmen entwickelt, um das TCMS in die Praxis einbinden zu können. Beispielsweise hat der Kreis Prozessbeschreibungen mit integrierter Risikoanalyse erstellt. Neben Prozessen hat der Kreis auch Zuständigkeiten verbindlich in einem Tax Compliance-Handbuch festgeschrieben. Nach der Projekteinführung sind die Zuständigkeiten verändert worden, sodass die erlassene Dienstanweisung und das Handbuch aktuell überarbeitet werden müssen.

Der Kreis sollte die entwickelten Maßnahmen ausweiten und konkretisieren, damit sie verstärkt in die Praxis eingebunden sind. Beispielsweise sollten ein verbindliches Schulungskonzept und eine vollumfängliche Risikoanalyse erarbeitet werden. Weiterhin sollte die Umsetzung der Maßnahmen und Regelungen zum TCMS kontrolliert werden, um ein wirksames TCMS sicherstellen zu können.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Wesel im Oktober 2022 ab.

### 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,

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

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

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Kreis Wesel 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 Wesel 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 Wesel bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Wesel zählen unter anderem der BgA Kantine, der BgA Eigenbetrieb Kreis Wesel (Betrieb einer Bahn) und der BgA KWA GmbH & Co. KG (Abfallgesellschaft).

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

- Dem Kreis Wesel ist es gelungen, seine Zeit- und Projektplanung zur Einführung eines TCMS einzuhalten. Er hat die Einführung bereits zum 31. Dezember 2019 umgesetzt.

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

Der Verwaltungsvorstand des **Kreises Wesel** hat im Februar 2018 einen Beschluss zur Einführung eines TCMS bis Ende des Jahres 2019 gefasst. Gleichzeitig wurde ein Beschluss zur Erstellung eines Konzepts zum Aufbau eines Systems zur Risikofrüherkennung gefasst.

Die Zeit- und Projektplanung des Kreises Wesel baut auf den Beschluss zur Einführung eines TCMS auf. Sie sah die Einführung bis zum 31. Dezember 2019 vor.

Die Zeit- und Projektplanung beinhaltet insbesondere folgende Meilensteine:

- Analyse der Umsatzsteuer-Prozesse (ohne die aufgrund des § 2b UStG erforderlichen Prozesse),
- Erfassung der Analyseergebnisse im Tax Compliance-Handbuch und
- weitere Konzipierung und Finalisierung von Umsetzungsmaßnahmen.

Der Kreis Wesel konnte die Zeit- und Projektplanung einhalten, sodass das Projekt zur Einführung abgeschlossen ist. Die Bestandsanalyse zur Ermittlung der nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtigen Bereiche führt der Kreis derzeit durch. Da lediglich Restarbeiten ausstehen, ist der Kreis zuversichtlich, sie in Kürze abzuschließen. Soweit sich aufgrund dieser Bestandsanalyse ausgeweitete Umsatzsteuerprozesse ergeben, beabsichtigt der Kreis, diese in das bestehende TCMS aufzunehmen.

Bei den Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten zum TCMS hat der Kreis nach der Projekteinführung eine Änderung vorgenommen. Die zunächst bei der Stabstelle Digitalisierung angesiedelten Aufgaben, insbesondere die Koordinierung steuerlicher Themen innerhalb der Verwaltung, wurden auf den Fachdienst 20-1 Finanzen und Beteiligungen übertragen. Diese Veränderung will der Kreis zeitnah in die Dienstanweisung und das Tax Compliance-Handbuch einarbeiten.

## 2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

### Ausgewählte Bestandteile des TCMS



### 2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- ➔ Die Dienstanweisung zur steuerlichen Regeleinhaltung und das Tax Compliance-Handbuch beinhalten die erforderlichen Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten.

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

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

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

Der **Kreis Wesel** hat eine Dienstanweisung zur steuerlichen Regeleinhaltung erlassen. Sie ist am 01. Januar 2020 in Kraft getreten. In der Dienstanweisung sind Zuständigkeiten und Strukturen geregelt. Anlage der Dienstanweisung ist das Tax Compliance-Handbuch, welches den Stand 14. August 2020 hat. Das Tax Compliance-Handbuch beinhaltet

- die Abgrenzung der für den Kreis Wesel relevanten Steuerarten,
- die Organisation und Aufgabenverteilung steuerlicher Themen und
- körperschaft-, lohn- und umsatzsteuerliche Fachprozesse.

Derzeit bestehen zwei für das TCMS wesentliche Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten:

- Der **Fachdienst Finanzen und Beteiligungen** (FD 20-1) trifft die Entscheidungen in operativen und strategischen Fragestellungen zu Steuerthemen. Er ist Ansprechperson innerhalb der Kreisverwaltung Wesel für steuerliche Fragen und koordiniert steuerliche Themen innerhalb der Verwaltung. Weiterhin ist er für die Ausgestaltung des TCMS einschließlich der Fortschreibung und Aktualisierung des Handbuchs verantwortlich.
- Die **Führungskräfte der verschiedenen Fachdienste** erhalten für ihre Organisationseinheit die operative Verantwortung für steuerliche Fragen sowie für die operative Ausgestaltung des TCMS. Sie sind ebenfalls für die Meldungen an den FD 20-2 und ggf. Abstimmung der Informationen für die Umsatzsteuervoranmeldungen und Erklärungen aus den Organisationseinheiten verantwortlich.

Dem Handbuch sind als Anlagen Prozessbeschreibungen beigefügt. In den Beschreibungen werden die für die Prozesse verantwortlichen Fachdienste genannt. Beispielsweise ist der Fachdienst Finanzbuchhaltung (20-2) für die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung verantwortlich.

Die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Fachdienste 20-1 und 20-2 sind durch Arbeitsplatzbeschreibungen dokumentiert. Die Vertretung wird durch die allgemeinen Vertretungsregelungen gewährleistet. Um den Wissenstransfer zu gewährleisten, tauschen sich die Führungskraft und Beschäftigten der Fachdienste regelmäßig aus.

Die Aufgaben erfordern zum Teil eine Qualifikation im Steuerrecht. Die für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung verantwortliche Kreismitarbeiterin bringt durch Fortbildung Qualifikation im Steuerrecht mit. Das Tax Compliance-Handbuch regelt, dass bei vakanten Stellen bereits im

Auswahlverfahren auf eine ausreichende Qualifikation zur Bewältigung anfallender steuerlicher Aufgaben geachtet wird.

Der Kreis beabsichtigt nicht, der Gesamtheit der Beschäftigten des Kreises, insbesondere auch den Führungskräften der verschiedenen Organisationseinheiten, umfangreiche steuerliche Fachkompetenz zu vermitteln. Sie sollen jedoch ausreichend qualifiziert werden, um steuerlich relevante Sachverhalte und Risiken erkennen zu können. Neben einem Angebot an Schulungen will der Kreis die Qualifikation durch Erklär-Videos und Checklisten zu Steuerthemen gewährleisten.

Unterstützung durch eine Steuerberatungsgesellschaft erhält der Kreis bei den Körperschaftsteuer- und Kapitalertragsteuererklärungen. Auch bei der steuerrechtlichen Überprüfung komplexer umsatzsteuerlicher Sachverhalte wird nach Abstimmung innerhalb des Fachdienstes Finanzen und Beteiligungen eine Steuerberatung hinzugezogen.

## 2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

### → Feststellung

Der Kreis Wesel führt derzeit eine Bestandsanalyse zur Ermittlung der nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtigen Sachverhalte durch. Eine Risikoanalyse wurde für einige Prozesse bereits vorgenommen. Optimierungspotential besteht bei der Ausgestaltung bzw. durch Ausweitung der Analysen.

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

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

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

### **Bestandsanalyse**

Zur Einführung eines TCMS hat der **Kreis Wesel** die Verwaltung auf umsatzsteuerlich und körperschaftsteuerlich relevante Leistungsbereiche überprüft und führt dies fortlaufend weiter. Sachverhalte sind dabei noch nicht auf eine mögliche Umsatzsteuerpflicht durch § 2b UStG überprüft worden.

Der Kreis Wesel führt derzeit eine Bestandsanalyse zur Ermittlung der durch § 2b UStG steuerpflichtigen Leistungen durch. Die Analyse ist nahezu abgeschlossen.

Der Kreis hat Prozessbeschreibungen zum Ablauf der Bestandsanalysen erstellt.

Die Bestandsanalyse zur Ermittlung der durch § 2b UStG steuerpflichtigen Leistungen ist in folgenden Schritten erfolgt:

- Die Fachdienstleitungen und mit steuerlichen Aufgaben betrauten Personen des Kreises Wesel sind durch eine Präsentation zur Neuregelung des § 2b UStG sowie zur Durchführung der Bestandsanalyse geschult worden.
- Im Anschluss hat der Fachdienst 20-1 Leistungsverzeichnisse für die verschiedenen Fachdienste erstellt. Die Führungskräfte der Fachdienste haben anhand der Verzeichnisse sämtliche Leistungen bzw. Sachverhalte an den Fachdienst 20-1 gemeldet.
- Die gemeldeten Daten sind auf umsatzsteuerliche Relevanz geprüft worden. Zum Teil sind zu Grunde liegende Verträge in die Prüfung einbezogen worden. Wenn eine Überprüfung durch den Fachdienst 20-1 nicht möglich ist, wird eine Steuerberatungsgesellschaft beauftragt. Die Ergebnisse hat der Fachdienst 20-1 mit den jeweiligen Führungskräften sowie den mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten der Fachdienste erörtert.

Der Kreis zieht es in Betracht, von den Fachdiensten Vollständigkeitserklärungen zu den gemeldeten Leistungen und Sachverhalten einzuholen.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge ist im Rahmen der Bestandsanalyse nicht erfolgt.

Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen. Im Rahmen des Vertragsmanagements des Kreis Wesels wird eine zentrale Vertragsdatenbank geführt. Eine Dienstanweisung beinhaltet die Regelungen zum Vertragsmanagement.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz ein vollumfängliches Vertragsscreening durchgeführt wird. Er sollte die Möglichkeiten, die eine Vertragsdatenbank bietet, z.B. für die Dokumentation, nutzen.

#### **Risikoanalyse**

Das Tax Compliance-Handbuch sieht vor, dass Risiken inner- und außerhalb der Prozesse identifiziert, in Risikoklassen eingeordnet und auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit sowie mögliche Folgen analysiert werden. Weiterhin stellt es Maßnahmen zur Risikominimierung vor, welche den Risiken zugeordnet werden sollen. Dieses sorgfältige Vorgehen zur Risikoanalyse hat der

Kreis Wesel bereits im Rahmen der körperschaft-, lohn- und umsatzsteuerlichen Fachprozesse angewendet. Die ermittelten Risiken samt der Bewertung und den Risikominimierungsmaßnahmen sind in den Prozessbeschreibungen dokumentiert worden.

Durch die Ermittlung der Steuerrisiken lediglich in den körperschaft-, lohn- und umsatzsteuerlichen Fachprozessen, ist keine vollumfängliche Risikoanalyse erfolgt und dokumentiert worden. Der Kreis führt derzeit verwaltungsweit eine Prozesserhebung durch. Er zieht es in Betracht, in diesem Rahmen die Analyse von Steuerrisiken auf weitere Prozesse und Bereiche der Verwaltung auszuweiten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die sorgfältige Risikoanalyse wie geplant auf sämtliche Steuerarten und Prozesse der Kreisverwaltung ausweiten und dies dokumentieren.

**Fortschreibung**

Die Prozessbeschreibung zur Überprüfung der steuerrelevanten Leistungsbereiche sieht folgende Maßnahmen zur Fortschreibung vor:

- Regelmäßige Wiederholung der Überprüfung/Bestandsanalyse, mindestens alle zwei Jahre.
- Laufende initiative Meldung von Leistungen und Sachverhalten durch die Fachdienstleistungen an den Fachdienst 20-1.
- Jährliche Auswertung und Überprüfung der Haushaltsansätze.

Das Tax Compliance-Handbuch regelt die regelmäßige Wiederholung der Risikoanalyse.

Nur bei einem laufend aktuellen Datenbestand kann die rechtzeitige Erfüllung steuerlicher Pflichten sichergestellt werden. Dazu müssen steuerlich relevante Sachverhalte und Verträge frühzeitig bekannt sein und analysiert werden.

→ **Empfehlung**

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

### 2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**

Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Wesel sind gut aufgebaut. Optimierung ist durch konkretere Ausgestaltung und Ausweitung der Prozesse möglich.

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

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*

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

Der **Kreis Wesel** hat die Kommunikation zum Thema Tax Compliance gut aufgebaut.

Der Kreis hat die Entstehung einer Tax Compliance Kultur gefördert. Dazu hat er eine Auftaktveranstaltung zur Neuregelung des § 2b UStG und zum Thema TCMS durchgeführt. An der Veranstaltung in 2019 haben die Führungskräfte des Kreises teilgenommen. Zuvor, im Februar 2018, wurde der Verwaltungsvorstand umfassend zum Thema informiert und hat die Einführung eines TCMS beim Kreis Wesel beschlossen.

Der Kreis Wesel bietet Fortbildungsmaßnahmen zu steuerlichen Themen und dem TCMS bedarfsorientiert an. Im Tax Compliance-Handbuch ist verankert, dass Mitarbeitende durch interne Schulungsangebote in die Lage versetzt werden sollen, steuerlich relevante Sachverhalte zu erkennen und folglich Unterstützung einzuholen. Der Kreis hat in den Gesprächen zur Bestandsanalyse mit den einzelnen Fachdiensten notwendige Informationen bereitgestellt, damit die Fachdienste steuerliche Sachverhalte erkennen können. Regelmäßige, verbindliche Schulungen der mit steuerlichen Aufgaben betrauten Personen sind notwendig, um langfristig Qualifikation sicherstellen zu können.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis sollte eine Fortbildungspflicht oder ein verbindliches Fortbildungskonzept etablieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der (geplanten) Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Fortbildungen und die Teilnehmenden sollte der Kreis dokumentieren.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Wesel Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Bundesfinanzministeriums, des Landkreistags NRW und verschiedener Beratungsgesellschaften. Soweit Informationen für einzelne Fachdienste relevant sind, informiert der Kreis diese durch E-Mails oder stellt die Informationen aufbereitet in Checklisten oder Erklär-Videos zur Verfügung.

Um sämtliche Beschäftigte der Kreisverwaltung über steuerliche Themen, insbesondere Gesetzesänderungen, zu informieren, nutzt der Kreis den internen Newsletter „Kreis Wesel intern“.

Zusätzlich stellt er die Informationen zu steuerlichen Themen im Intranet zur Verfügung. Sie sind für alle Beschäftigten der Kreisverwaltung zugänglich.

Aktuell werden Themen des TCMS bei Bedarf an den Verwaltungsvorstand kommuniziert. Ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS ist derzeit noch nicht etabliert worden. Regelmäßige, z.B. jährliche Berichte zum TCMS informieren nicht nur den Verwaltungsvorstand, sie fördern die Compliance Kultur und dienen der Dokumentation. Dazu sind Berichtsthemen wie beispielsweise die Verankerung des TCMS in der Verwaltung, die Ergebnisse von Kontrollen (siehe Kapitel 2.5.5 Überwachung und Verbesserung) und geplante Verbesserungsmaßnahmen zum TCMS geeignet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte neben den anlassbezogenen Berichten zu Steuerthemen ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand zum TCMS verbindlich regeln. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.

## 2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

- Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind verbindlich festgeschrieben.

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

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

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

Das Tax Compliance-Handbuch des **Kreises Wesel** stellt, unter anderem in Prozessbeschreibungen, die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung ausführlich dar.

Die Daten für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen erhält der Kreis durch eine standardisierte Auswertung aus der Finanzsoftware. Die Auswertung erfolgt anhand der von den Fachdiensten verwendeten Steuerkennzeichen. Die steuerlichen Auswirkungen von Buchungsbelegen, z.B. Rechnungen, werden durch den jeweiligen anordnenden Fachdienst eingeschätzt.

Die Datenauswertung wird wie folgt überprüft bzw. ergänzt:

- Umsatzsteuerrelevante Umsätze der Fachdienste werden von diesen in Tabellen gemeldet. Es erfolgt ein Abgleich der gemeldeten Daten und denen aus der Auswertung.
- Vorsteuerbeträge werden gesondert geprüft bzw. mit den Fachdiensten abgestimmt.
- Der Fachdienst 20-2 filtert Auslandsrechnungen und Fälle, bei denen die Verwaltung als Leistungsempfänger die Steuer schuldet, aus den Anordnungen der Fachdienste heraus. Dadurch wird die gesonderte Prüfung von Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs und des Reverse-Charge-Verfahrens ermöglicht.

Die Prozessbeschreibungen sehen zur Minimierung der Prozessrisiken die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abgabe der Voranmeldungen durch Mitzeichnung und die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vorkontierung vor. Das Tax Compliance-Handbuch regelt, dass der Kämmerer des Kreises Wesel Steuerbescheide zeichnet. Weiterhin werden dem Kämmerer gemäß Tax Compliance-Handbuch Sachverhalte von besonderer steuerlicher Bedeutung zur Kenntnis vorgelegt.

Die Prozessbeschreibung zur Bescheidprüfung enthält wichtige Prüfungen und Fristenkontrollen, wie die Prüfung der materiellen und formellen Richtigkeit des Bescheids sowie die Berechnung der Einspruchsfrist. Zur Risikominimierung ist die Bescheidprüfung im Vier-Augen-Prinzip vorgesehen.

### 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 Wesel plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind derzeit noch nicht konkret.

*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 Wesel** plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Dazu sieht das Tax Compliance-Handbuch die Erstellung eines Überwachungsplans vor. Neben der Überwachung soll der Plan gemäß Handbuch die Fortschreibung des TCMS dokumentieren.

Der Überwachungsplan wurde bisher noch nicht erstellt. Kontrollen wurden noch nicht durchgeführt. Zum Umfang und zur Ausgestaltung des Überwachungsplans bzw. der Kontrollen, hat der

Kreis noch keine konkreten Planungen. Er zieht es in Betracht, die Meldung von steuerrelevanten Sachverhalten durch die Fachdienste zu kontrollieren. Weiterhin sind durch die Risikoanalyse bereits geeignete detektive Maßnahmen ermittelt worden, welche zur Kontrolle angewendet werden können. Das sind beispielsweise anlassbezogene oder stichprobenhafte Untersuchungen, ob das Tax Compliance Programm den Mitarbeitenden bekannt ist.

Im Tax Compliance-Handbuch ist aufgegriffen, dass der Fachdienst Rechnungsprüfung bei Bedarf in steuerliche Sachverhalte eingebunden wird.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte den Überwachungsplan zeitnah erstellen, sodass regelmäßige Kontrollen der Regelungen zum TCMS erfolgen und dokumentiert werden. Es sollten konkrete, regelmäßige Kontrollen verbindlich festgelegt werden.

Der Kreis beabsichtigt zusätzlich zu den Kontrollen der einzelnen Regelungen des TCMS regelmäßig zu überprüfen, ob die Regelungen zum TCMS als Gesamtheit wirksam und angemessen sind. Der Kreis Wesel zieht es in Betracht, dafür den Fachdienst Rechnungsprüfung hinzuzuziehen.

## 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
<b>Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS</b>					
F1	Der Kreis Wesel führt derzeit eine Bestandsanalyse zur Ermittlung der nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtigen Sachverhalte durch. Eine Risikoanalyse wurde für einige Prozesse bereits vorgenommen. Optimierungspotential besteht bei der Ausgestaltung bzw. durch Ausweitung der Analysen.	91	E1.1	Der Kreis Wesel sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz ein vollumfängliches Vertragsscreening durchgeführt wird. Er sollte die Möglichkeiten, die eine Vertragsdatenbank bietet, z.B. für die Dokumentation, nutzen.	92
			E1.2	Der Kreis Wesel sollte die sorgfältige Risikoanalyse wie geplant auf sämtliche Steuerarten und Prozesse der Kreisverwaltung ausweiten und dies dokumentieren.	93
			E1.3	Der Kreis sollte verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden.	93
F2	Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Wesel sind gut aufgebaut. Optimierung ist durch konkretere Ausgestaltung und Ausweitung der Prozesse möglich.	93	E2.1	Der Kreis sollte eine Fortbildungspflicht oder ein verbindliches Fortbildungskonzept etablieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der (geplanten) Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Fortbildungen und die Teilnehmenden sollte der Kreis dokumentieren.	94
			E2.2	Der Kreis Wesel sollte neben den anlassbezogenen Berichten zu Steuerthemen ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand zum TCMS verbindlich regeln. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Wesel plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind derzeit noch nicht konkret.	96	E3	Der Kreis Wesel sollte den Überwachungsplan zeitnah erstellen, sodass regelmäßige Kontrollen der Regelungen zum TCMS erfolgen und dokumentiert werden. Es sollten konkrete, regelmäßige Kontrollen verbindlich festgelegt werden.	97

## 3. Informationstechnik

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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**

In der Kreisverwaltung Wesel sind die internen Steuerungsmechanismen in Bezug auf die IT gut ausgeprägt. Aus der organisatorischen Zuordnung zum Vorstandsbereich 1 resultiert eine enge strategische Verknüpfung der IT mit allen finanzwirtschaftlichen Belangen. Der IT-Strategieprozess ist in Gestalt der Digitalisierungsstrategie formalisiert. Mit dem Fachdienst 15 ist eine für die digitale Transformation verantwortliche Organisationseinheit geschaffen worden.

In Bezug auf die Kostensituation ist der Steuerungseinfluss des Kreises Wesel sehr begrenzt. Wie bereits in früheren Prüfungen durch die gpaNRW festgestellt worden ist, mindert das Preiskalkulations- und Abrechnungsmodell des Zweckverbandes KRZN den Anreiz und die tatsächlichen Möglichkeiten für die Mitglieder, ihre Leistungsabnahme unter wirtschaftlichen Aspekten zu steuern. Das seit vielen Jahren praktizierte Verfahren vereinfacht die Leistungsabrechnung und verschafft dem Zweckverband längerfristige Planungssicherheit. Es steht jedoch dem Interesse der Abnehmer an einer verursachungsgerechten Kostenbelastung entgegen. Die Bereitschaft zu einer Verbesserung aus Abnehmersicht hat das KRZN mit einer Neustrukturierung der Anwendungspakete und Preismodelle in jüngster Zeit deutlich signalisiert.

Wie in nahezu allen Kreisen hat sich die Kostensituation ungünstig entwickelt, die Steigerung ist unter Berücksichtigung der Umstände jedoch moderat ausgefallen. Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen im Kreis Wesel höher als bei der Mehrzahl der Kreise, aber noch im Mittelfeld. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Kreis Möglichkeiten zur Senkung seiner IT-Kosten erschließen kann, haben sich in der Prüfung nicht gezeigt.

Den etwas höheren Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung stehen gute Ergebnisse in den übrigen von der gpaNRW betrachteten Kategorien des IT-Profiles gegenüber. Bei der Umsetzung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen befindet sich der Kreis Wesel auf einem guten Weg. Die digitale Initiative ist weit fortgeschritten, die gesetzlichen Anforderungen sind zum großen Teil erfüllt. Eine Übersicht über die Umsetzungsplanung laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte (Roadmap) ist vorhanden. Ansätze zur Verbesserung bestehen beim elektronischen Rechnungsworkflow, indem technische Möglichkeiten noch konsequenter genutzt werden.

Das Prozessmanagement verläuft gut strukturiert und organisiert. Das Prozessmanagement-Handbuch der Kreisverwaltung gibt die strategische und operative Ausrichtung vor. Systematische Prozessanalysen beziehen alle neuen und laufenden Prozesse ein und priorisieren diese. Ob die gegenwärtig eingesetzten personellen Ressourcen jedoch für die umfangreiche Gesamtaufgabe einer flächendeckenden Prozessdokumentation, -analyse und -optimierung ausreichen, sollte überprüft werden.

Bei der IT-Sicherheit erreicht der Kreis Wesel einen der höchsten Erfüllungsgrade aller Kreise. Der Schwerpunkt lag in dieser Prüfung auf Einzelkriterien, deren Umsetzung fast vollständig in der unmittelbaren Verantwortung des Kreises und nicht – oder allenfalls sekundär – beim externen IT-Dienstleister liegt. Das sehr gute Ergebnis attestiert der Kreisverwaltung daher ein ausgeprägtes Maß an IT-Sicherheitsbewusstsein.

Soweit die örtliche Rechnungsprüfung durch rechtliche Vorgaben zur Prüfung von Fachprogrammen verpflichtet ist, kann sie diese Aufgabe mit Unterstützung des KRZN wahrnehmen. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten des Prüfens *der* IT sowie des Prüfens *mit* IT aufgrund knapp bemessener personeller Ressourcen und fehlender fachlicher Qualifikation begrenzt.

Sehr gut ausgeprägte Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen und bereits jetzt hohe Ausstattungsstandards runden das insgesamt positive Gesamtbild der IT des Kreises Wesel ab. Der Kreis als Schulträger hat in Kooperation mit seinen Berufskollegs und Förderschulen seine *Ausstattungsstrategie digitale Schule 2021-2024-2030* veröffentlicht und diese zuletzt im Herbst 2021 fortgeschrieben. Darin hat er gut nachvollziehbar und mit großer Detailtiefe den derzeitigen und perspektivischen Weg des digitalen Lernens und Unterrichtens dokumentiert.

## 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:

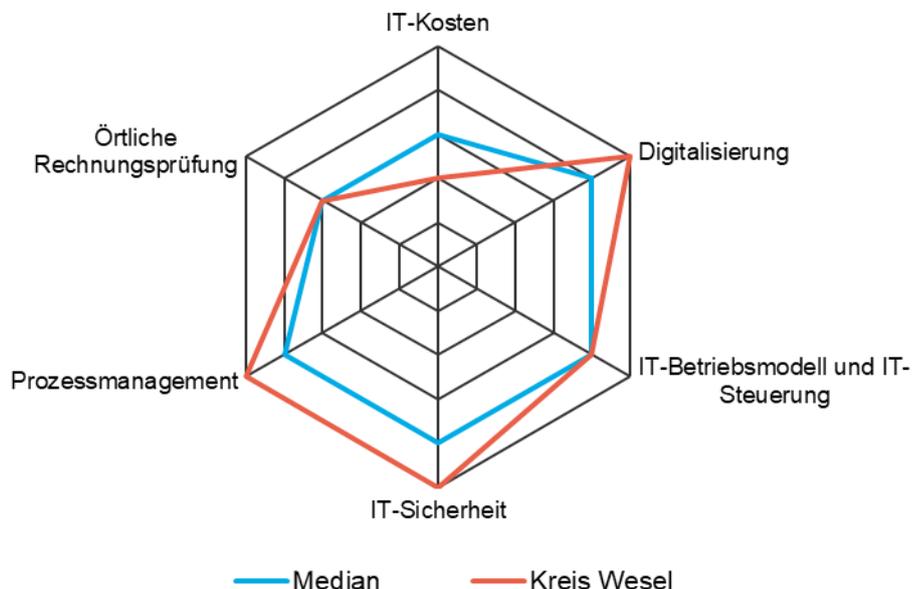
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?

- **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 Wesel. 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



- Im Kreis Wesel stehen etwas höhere Kosten einem gut ausgeprägten IT-Profil gegenüber. Mit der Digitalisierung und dem Prozessmanagement sowie dem hohen IT-Sicherheitsniveau hebt sich die Hälfte der Aspekte besonders positiv hervor.

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

### 3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

- Verwaltungintern hat der Kreis Wesel gute strukturelle Voraussetzungen für die Steuerung der IT geschaffen. Es existiert ein formalisierter Strategieprozess. Aus der organisatorischen Zuordnung der IT zum Kreiskämmerer resultiert eine enge strategische Verknüpfung der IT mit finanzwirtschaftlichen Belangen.

#### → **Feststellung**

Trotz positiver Entwicklungen schränken die Rahmenbedingungen im Zweckverband KRZN die Möglichkeiten des Kreises, aktiv Einfluss auf seine IT-Kosten zu nehmen, nach wie vor ein.

*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.*

Im Kern haben sich die in den früheren überörtlichen Prüfungen des **Kreises Wesel** durch die gpaNRW festgestellten Rahmenbedingungen nicht wesentlich verändert. Der hohe Auslagengrad an den Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein“ (KRZN) als IT-

Dienstleister führt dazu, dass rund zwei Drittel der gesamten IT-Kosten des Kreises auf Zahlungen an das KRZN entfallen.

Der Kreis Wesel gehört mit den Kreisen Kleve und Viersen sowie der Stadt Krefeld zu den Gründungsmitgliedern des KRZN. Weitere Mitglieder sind die Stadt Bottrop und der Kreis Mettmann. 38 kreisangehörige Städte und Gemeinden im Verbandsgebiet nehmen auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen als „Anwenderkommunen“ KRZN-Leistungen in Anspruch. Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT im Kreis Wesel hängen einerseits von den Vorgaben des KRZN und andererseits von der Ausrichtung der eigenen IT-Ressourcen ab.

Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes hat der Kreis Wesel über die Gremienarbeit. Hier nimmt er in der Verbandsversammlung, im Verwaltungsrat sowie im Koordinierungskreis Stimmrechte wahr. Somit hat der Kreis die Möglichkeit, zusammen mit den anderen Mitgliedern die Rahmenbedingungen im Zweckverband mitzugestalten und auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinzuwirken. Ein entsprechender Prozess ist in jüngerer Vergangenheit im Zweckverband initiiert worden. Als erstes Ergebnis hat das KRZN zum 1. Januar 2021 die Paketbindung aufgehoben. Damit geht der Zweckverband einen wichtigen Schritt in Richtung zu einer höheren Steuerbarkeit durch die Leistungsabnehmer. Bisher zahlten die Mitglieder und Anwender grundsätzlich alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung und vom tatsächlichen Bedarf. In einem weiteren Paket werden periodenfremde Finanzlasten in Rechnung gestellt, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht. Eine Verbesserung der Situation resultiert daraus, dass die Anwendungspakete inzwischen in Kernprodukte und optionale Produkte neu aufgeteilt worden sind. Soweit Kernprodukte nicht von allen Anwendern genutzt werden können, werden sie nur mit den tatsächlichen Nutzern abgerechnet. Beispielsweise betrifft dies das Veranlagungswesen, das nur die Städte und Gemeinden einsetzen.

Gleichwohl besteht ein durch die gpaNRW schon in der Vergangenheit wiederholt kritisch betrachtetes Grundprinzip nach wie vor. Denn das KRZN ordnet Mitglieder und Anwender in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl in unterschiedliche Preisgruppen ein. Die vier Mitgliedskreise sind derselben Preisgruppe zugeordnet. Für jeden Kreis sind infolge der identischen Aufgabenstruktur die gleichen Kernprodukte und optionalen Produkte maßgeblich. Nach einer ersten Einschätzung gehen wir daher davon aus, dass das geänderte Preismodell zumindest im Vergleich der IT-Kosten der vier Kreise untereinander geringe Wirkung zeigen wird. Die IT-Kosten sind nach wie vor ganz überwiegend von der Einwohnerzahl oder der Änderung des Grundpreises durch das KRZN abhängig. Zwar erhöht die Differenzierung der Anwendungspakete in Kern- und optionale Produkte die Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz. Aus Sicht der gpaNRW besteht jedoch weiterer Spielraum, die Pauschalabrechnung einzelner Leistungen zu reduzieren. Da die Erhebung und Analyse der IT-Kosten sich in dieser überörtlichen Prüfung auf das Jahr 2020 bezieht, liegen zu den Auswirkungen der neuen Situation noch keine belastbaren Daten und Erkenntnisse vor.

Unabhängig vom geänderten Preismodell sind auch nach heutigem Sachstand die Kosten, die auf Seiten des Dienstleisters entstehen, noch nicht hinreichend transparent gemacht worden. Dem Kreis Wesel ist zwar grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht hinreichend transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen

Kreis vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen wieder verloren und kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden.

Ebenso wenig wie in der überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 ist es auch diesmal nicht Intention der gpaNRW, mit der Bewertung der Situation die Sinnhaftigkeit und die Vorteile der Zweckverbandszugehörigkeit des Kreises Wesel in Frage zu stellen. Aus der Perspektive des Kreises ist die Leistungsfähigkeit des KRZN weiterhin sehr hoch und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Abrechnungstransparenz wurden deutliche Fortschritte erzielt. Ungeachtet der positiven Entwicklung in den letzten zwei Jahren sehen der Kreis und die gpaNRW jedoch noch grundsätzlichen Spielraum für eine Weiterentwicklung der Steuerungsmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte der Transparenz bei der Preiskalkulation und Abrechnung sowie der Flexibilität bei der Auswahl der Leistungen des KRZN weiterhin die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere sollte auf verursachungsgerechtere Abrechnungsschlüssel hingewirkt werden.

### 3.3.2 IT-Kosten

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

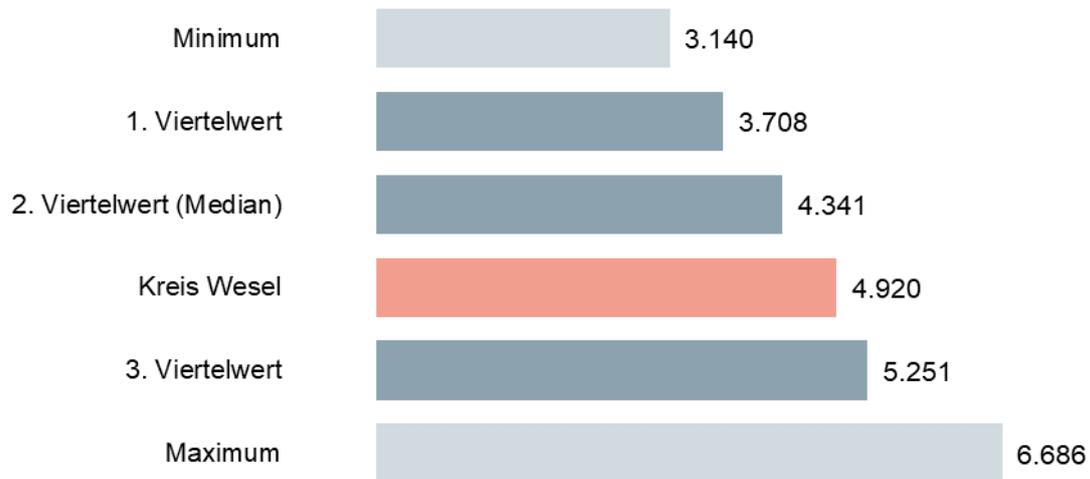
→ **Feststellung**

Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind beim Kreis Wesel höher als bei der Mehrzahl der Kreise, gleichwohl sind sie insgesamt unauffällig. Die Fachanwendungskosten übersteigen jedoch den 3. Viertelwert.

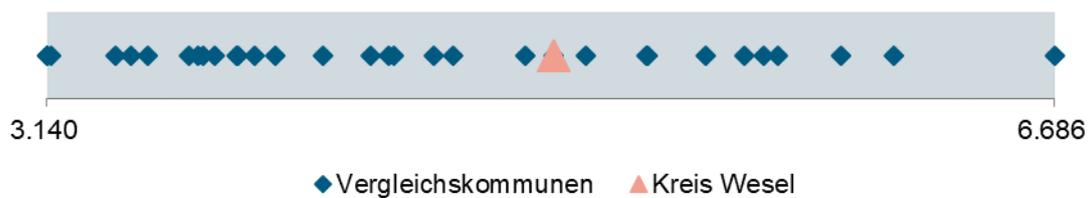
*Die IT-Kosten eines Kreises sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen 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 Wesel** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

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



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



Die IT-Kosten des Kreises Wesel liegen im oberen Mittelfeld. Die Verteilung im Streudiagramm macht deutlich, dass zwei Drittel der nordrhein-westfälischen Kreise einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereitstellen. Dennoch fallen die Kosten in einzelnen Kreisen erheblich höher aus als in Wesel.

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

- IT-Endgeräte:

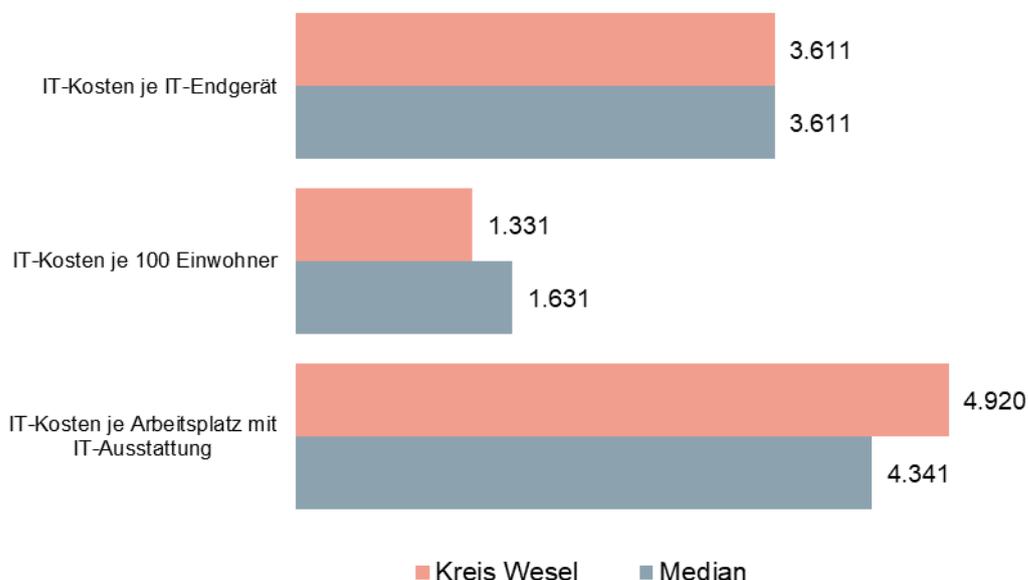
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

**IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020**



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Wesel weichen im interkommunalen Vergleich etwas voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Wesel muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt hier mit 27 unter dem Median von 35 und auch unter dem 1. Viertelwert von 30 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.
- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Wesel allerdings mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,36 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,19 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen positiver, bei geringeren Mengen tendenziell negativer aus, weil sich die Kosten auf einen größeren bzw. kleineren Kennzahlen-Nenner verteilen

(Fixkostendegression). Für den Kreis Wesel bedeutet dies, dass die einwohnerbezogen sparsamere Ausstattung der Kreisverwaltung mit IT-Arbeitsplätzen die Kennzahlenausprägung negativ verändert. Dass sie tatsächlich positiver ausfällt, wird durch den günstigen, unter dem Median liegenden Kennzahlenwert beim Bezug der IT-Kosten auf die Einwohner des Kreises bestätigt.

- ➔ Realistisch sind die IT-Gesamtkosten des Kreises positiver einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

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

#### IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Wesel	18,52	78,24	3,24
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Korrespondierend mit dem Umfang der Auslagerung von IT-Dienstleistungen fällt der eigene Personalkostenanteil geringer und der Sachkostenanteil des Kreises Wesel höher aus als der jeweilige Durchschnitt der Kreise.

Das Hosting von Fachanwendungen durch das KRZN macht mit 2,75 Mio. Euro Entgelten und Umlagen den mit Abstand größten einzelnen Sachkostenblock in der IT des Kreises Wesel aus. Hinzu kommen etwas mehr als 500.000 Euro für Bereitstellung und Betrieb der IT-Standardarbeitsplätze und mehr als 460.000 Euro für die Netz- und Serverinfrastruktur.

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 Wesel stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

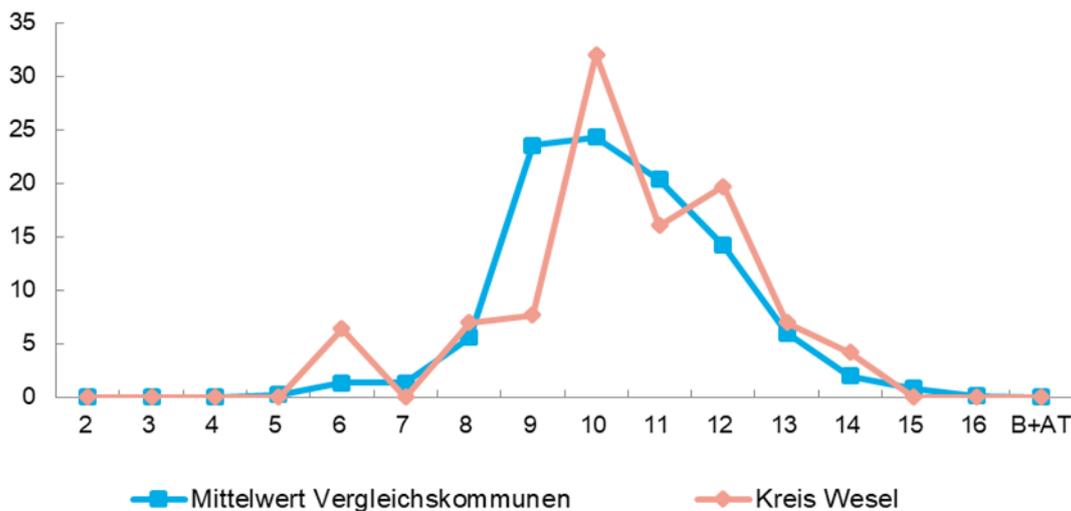
#### Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Wesel	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	924	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.905	2.793	3.214	3.994	31

Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab. Die quantitative Personalausstattung des Kreises Wesel ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Dies belegt die Anzahl der rechnerisch durch eine IT-Vollzeit-Stelle betreuten Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung: Mit rund 87 betreuten Arbeitsplätzen liegt der Kreis Wesel nahe am Median. Dies gilt sowohl im Vergleich aller Kreise als auch nur der Kreise mit einem ähnlichen Auslagerungsgrad bei der Erfüllung von IT-Aufgaben. Bezogen auf die Anzahl der Endgeräte nähert sich der Kreis Wesel dem 3. Viertelwert an. Mit 118 Geräten je Vollzeit-Stelle betreut die zentrale IT des Kreises eine deutlich größere Menge als die Mehrheit der Kreise. Den Median bilden 97, den 3. Viertelwert 126 betreute Endgeräte. Beide für den Kreis Wesel berechneten Quoten korrespondieren mit seinen nur geringfügig über dem Median liegenden IT-Personalkosten.

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

**Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020**



Ein höherer Auslagerungsgrad verursacht im Regelfall eine Verschiebung zu höheren Entgelt- und Besoldungsgruppen. Dies ist im Diagramm auch beim Kreis Wesel erkennbar. Denn mit zunehmender Auslagerung wird der Umfang operativer Tätigkeiten in der zentralen IT der Verwaltung abnehmen. Die in der Stellenwertigkeit höher angesiedelten Steuerungs-, Planungs- und Koordinierungsaufgaben verbleiben jedoch beim Kreis. Deren relativer Anteil wird also größer, während der Anteil der Stellen mit operativen Aufgaben sinkt. Das insgesamt etwas höhere Besoldungs- und Vergütungsniveau in den IT-Stellen der Kreisverwaltung Wesel ist durch den hohen Auslagerungsgrad begründet. Dennoch führt dies nicht zu auffällig hohen Personalkosten.

Zudem darf generell nicht außer Acht gelassen werden, dass eine angemessene Personalausstattung für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb essentiell ist. Hinzu kommt, dass der Personalbedarf mit der digitalen Transformation und den damit einhergehenden Aufgabenerweiterungen in der kommunalen IT künftig in allen Kreisen unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell weiter ansteigen wird.

Die Sachkosten machen nicht nur einen Anteil von rund 78 Prozent an den Gesamtkosten aus, sondern fallen auch im interkommunalen Vergleich durch ihre Annäherung an den 3. Viertelwert eher ungünstig aus. Eine weitergehende Analyse nimmt die gpaNRW nachfolgend auf der Ebene der einzelnen IT-Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

### 3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

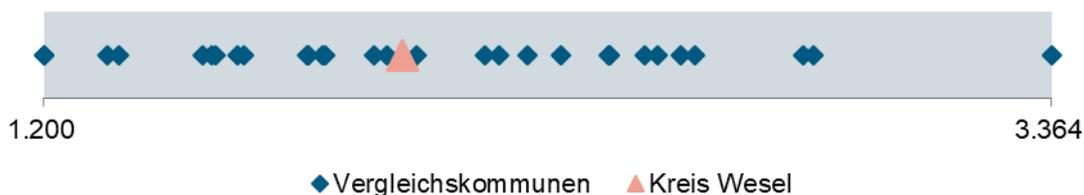
- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Wesel machen 40 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

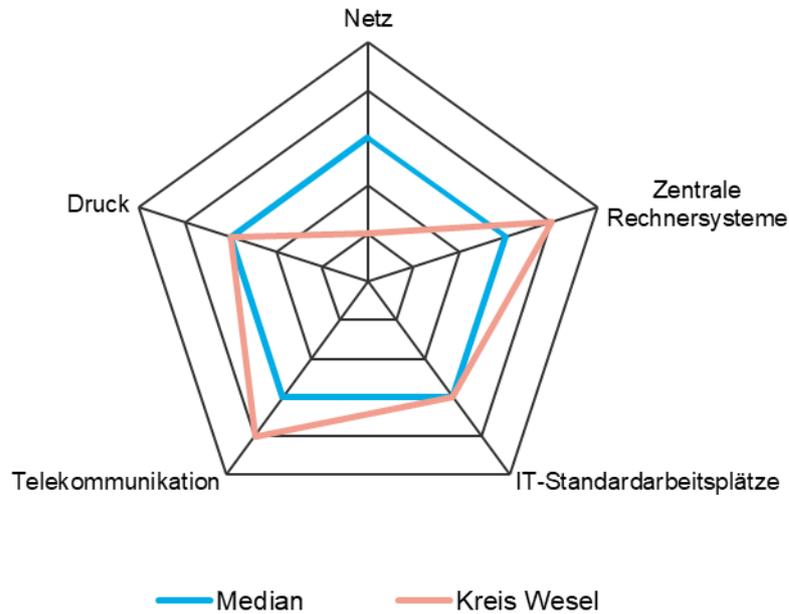
#### Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste betragen im Kreis Wesel 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und bilden den Median der Kreise, deren Daten in diesen Vergleich eingeflossen sind.

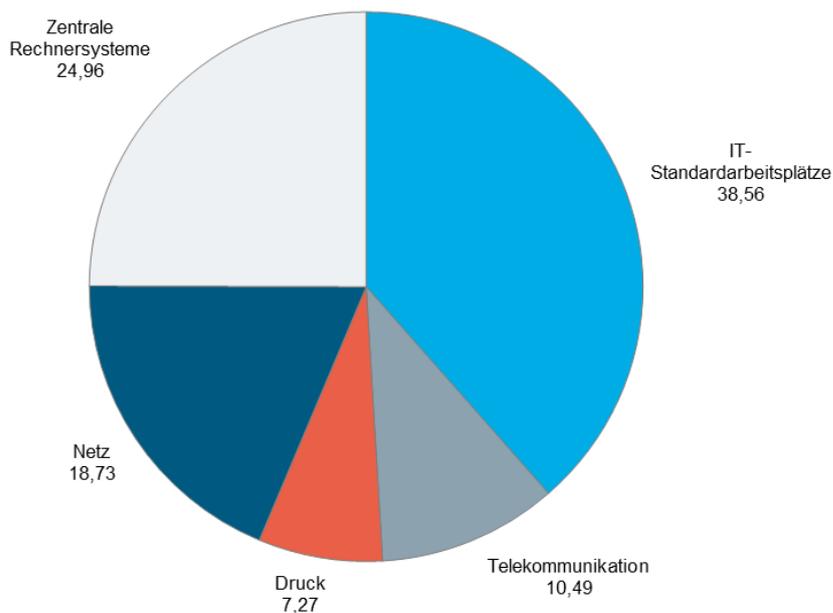
Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Wesel in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

### Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Mit Ausnahme der Netzkosten ergeben sich für den Kreis Wesel hier im interkommunalen Vergleich keine kritischen Auffälligkeiten. Bei den zentralen Rechnersystemen und der Telekommunikation stellt sich die Situation sogar überdurchschnittlich positiv dar. Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark die vorgenannten Leistungsfelder die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Wesel im Einzelnen beeinflussen.

### Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die im interkommunalen Vergleich sehr hohen Kosten der Netzinfrastruktur verursachen weniger als ein Fünftel der Gesamtkosten innerhalb der IT-Grunddienste. Ihre belastende Wirkung wird durch das deutlich höhere Gewicht der übrigen kostengünstigen Anteile kompensiert. Zudem lassen sich die Kosten für die Inanspruchnahme der Netzinfrastruktur des KRZN zumindest kurzfristig praktisch nicht beeinflussen. Eine maßgebliche Rolle als Kostentreiber kommt dem Netz damit nicht zu.

Ein Blick auf die Fachanwendungskosten dagegen zeigt, dass deren Einfluss auf die gesamte Kostensituation wesentlich größer ausfällt.

### 3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Auf diese Kostenstelle entfallen 60 Prozent der gesamten IT-Kosten des Kreises Wesel.

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

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



Die Fachanwendungskosten des Kreises Wesel betragen 2.951 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und übertreffen damit deutlich den 3. Viertelwert von 2.528 Euro. In nur vier Kreisen verursachen die Fachanwendungen noch höhere Kosten. Für die Bewertung muss die bis einschließlich 2020 im Zweckverband KRZN bestehende Situation berücksichtigt werden. Wie bereits ausgeführt war der Kreis Wesel zur vollständigen Abnahme der Kernpakete verpflichtet. Damit hatten diese einen maßgeblichen Einfluss auf die Kostensituation bei den Fachanwendungen, ohne dass für den Kreis eine Steuerungsmöglichkeit über die Abnahmemenge oder durch die Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt bestand.

Wie bereits unter den Ausführungen zum IT-Betriebsmodell zur IT-Steuerung beschrieben, haben sich die Rahmenbedingungen etwas verbessert. Es bleibt abzuwarten, ob die seit 2021 aufgehobene Paketbindung Wirkung zeigen wird. Derzeit lässt sich weder einschätzen, ob generell eine erkennbare Veränderung bei der Kostenstruktur der Zweckverbandsmitglieder eintreten wird und ob sich künftig unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen und unter ansonsten unveränderten Bedingungen Einsparpotenziale entwickeln werden.

Grundsätzlich sind selbst überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Fachanwendungskosten die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Wesel unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Dies ist vielmehr eine Aufgabe im Rahmen des Prozessmanagements, das wir nachfolgend im Abschnitt 3.3.4 thematisieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte auch bei den Fachanwendungen des KRZN das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten können. Anknüpfend an die Empfehlung zum IT-Betriebsmodell und zur IT-Steuerung sollte der Kreis über die Gremienarbeit weiterhin auf eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des KRZN hinwirken.

### 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.

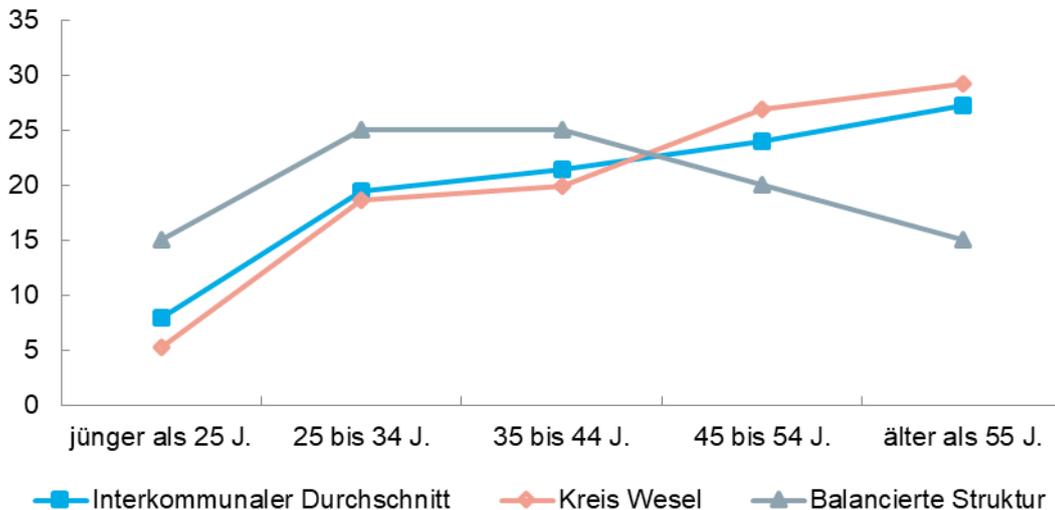
### 3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>7</sup> empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Wesel 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.

<sup>7</sup> 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](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

### Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Das hohe Alter in der Belegschaft des Kreises Wesel verstärkt die Bedeutung der Digitalisierung.

Die Altersstruktur in der Kreisverwaltung Wesel zeigt eine deutliche Verlagerung in Richtung der Gruppen ab 45 Jahre und älter. Damit liegt sie weit oberhalb einer balancierten Altersstruktur und stellt sich auch ungünstiger als der interkommunale Durchschnitt dar. Daraus erwächst für den Kreis Wesel ein höherer Wettbewerbsdruck bei der künftigen Nachwuchsrekrutierung. Denn zum Ausgleich der altersbedingten Fluktuation entsteht ein rechnerisch überdurchschnittlicher Personalbedarf, bei dem die Kreisverwaltung im Wettbewerb innerhalb des öffentlichen Sektors, aber auch auf dem Arbeitsmarkt in der Gesamtheit, bestehen muss. Umso größere Bedeutung gewinnt die digitale Transformation somit in ihrer Funktion, die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Kreises Wesel auch mittel- und langfristig aufrechtzuerhalten.

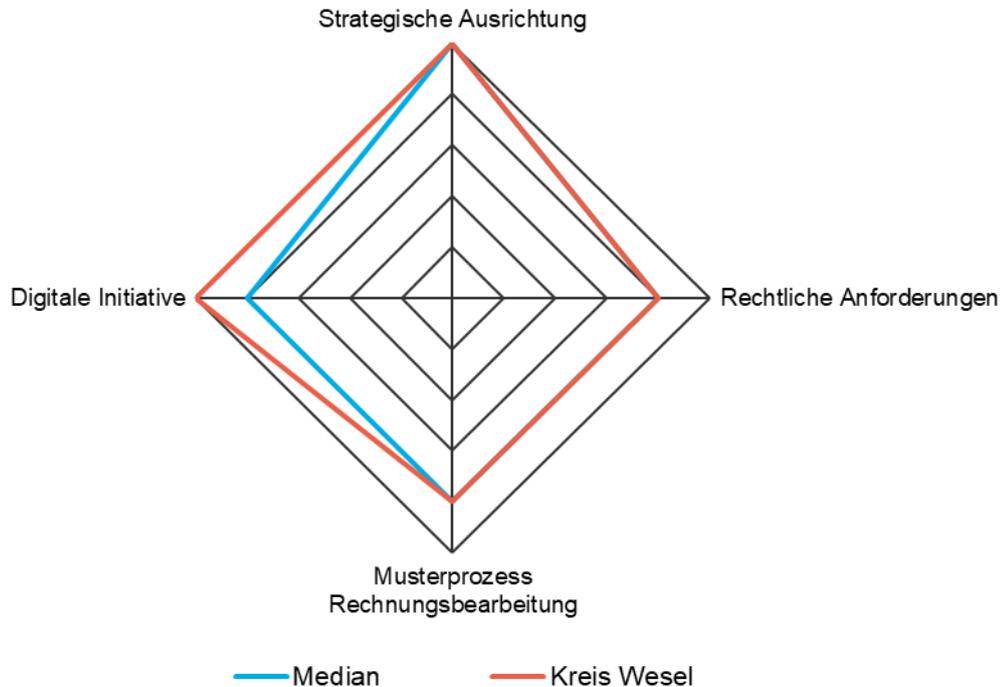
#### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Wesel in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

### Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation des Kreises Wesel ist auf einem guten Stand.

Sie basiert auf einer fundierten strategischen Grundlage, es existiert eine für die Planung und Koordinierung des Gesamtprozesses verantwortliche Organisationseinheit. Für die gesetzlich formalisierten Digitalisierungsaspekte ist die Kreisverwaltung gut aufgestellt. Über aktuell rechtliche Verpflichtungen hinaus ist die digitale Initiative weit fortgeschritten und schlägt sich in breitgefächerten Maßnahmen zur Implementierung digitalisierter Leistungsprozesse nieder.

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

#### 3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Der Kreis Wesel verfügt über eine Digitalisierungsstrategie und eine adäquate Organisationsstruktur für die digitale Transformation. Damit ist er auch für künftige Herausforderungen gut aufgestellt.

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 Wesel** hat im Jahr 2019 eine Digitalisierungsstrategie entwickelt und dokumentiert. Diese wird gegenwärtig unter Einbindung aller maßgeblichen Beteiligten fortgeschrieben. Damit verfügt der Kreis Wesel über eine fundierte strategische Grundlage für die digitale Transformation. In diesem Rahmen werden die Digitalisierungsaktivitäten in einzelnen Leistungsprozessen vor allem mit Blick auf die Vorgaben des OZG sowie identifizierte Optimierungspotenziale priorisiert und gesteuert. Eine konkrete Zeitplanung in Bezug auf die Umsetzung einzelner OZG-Maßnahmen liegt jedoch derzeit nicht vor.

Mit der Einrichtung des Fachdienstes 15 (Kompetenzentwicklung, Digitalisierung und Veränderungsmanagement) hat die Kreisverwaltung die Verantwortlichkeiten, die Projektstruktur und die dazugehörigen Rollen im Rahmen der Digitalisierungsstrategie festgelegt. Die Leitung des Fachdienstes 15 ist in ihrer Funktion als Chief Digital Officer (CDO) formal für die Planung, Koordinierung und Steuerung des gesamten Prozesses der digitalen Transformation verantwortlich. Die direkte Anbindung des CDO an den Verwaltungsvorstand (Vorstandsbereich 1, Kreiskämmerer) stellt die enge Verzahnung aller relevanten Digitalisierungsaspekte mit der Gesamtstrategischen Ausrichtung und allen finanzwirtschaftlichen Belangen des Kreises Wesel sicher. Eine alle Einzelprojekte umfassende Planungsübersicht ist in der *Roadmap Digitalisierung Kreis Wesel* dokumentiert und wird jährlich aktualisiert.

Dem Informationsfluss bezüglich der Strategieinhalte, ihrer Entwicklung und ihrer konkreten Auswirkungen auf Arbeitsstrukturen und -abläufe kommt in der Kreisverwaltung Wesel ein hoher Stellenwert zu. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird durch anlassbezogene Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unter Nutzung diverser Medien (klassische Schulungen, eLearning, Video-Tutorials usw.) die erforderliche Methodenkompetenz für die Veränderungsprozesse an ihren Arbeitsplätzen vermittelt. Gegenwärtig finden beispielsweise flächendeckende Pflichtschulungen zur Einführung bzw. Umstellung des Dokumentenmanagementsystems statt. Zudem erarbeitet der Kreis Wesel derzeit ein generelles Schulungskonzept zur Personalentwicklung. Dieses richtet sich vorrangig an „Einsteiger“, bedarfsabhängig auch an bereits länger beim Kreis beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Inhalt und Ziel ist die Vermittlung der spezifischen Rahmenbedingungen der digitalen Transformation in der Kreisverwaltung und deren konkreter Bedeutung für operative Arbeitsprozesse.

### 3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

#### ➔ Feststellung

Der Kreis Wesel setzt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend um. Bei der Umsetzung des OZG steht noch eine konkrete Zeitplanung für die durchzuführenden Maßnahmen aus.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der Kreis Wesel 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 Wesel	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen vollständig erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

Der **Kreis Wesel** erfüllt formal die gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit ist der Umsetzungsstand mit der Situation in den meisten Kreisen vergleichbar. Dennoch sind Unterschiede erkennbar, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise die Anforderungen erfüllen. Häufig bestehen noch Spielräume, um der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden. Dies betrifft nicht zuletzt das Design der

online zur Verfügung gestellten Leistungen. Die gesetzliche Intention beschränkt sich nicht darauf, eine möglichst hohe Anzahl von Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal anzubieten. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass die Online-Angebote die jeweiligen Zielgruppen wirksam erreichen und in der Konsequenz auch tatsächlich durch die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen akzeptiert und genutzt werden. Da also die Nutzerorientierung als oberstes Prinzip verfolgt wird, kommt dem Aspekt der Software-Ergonomie eine maßgebliche Bedeutung zu. Der Erfolg der Interaktion „zwischen Mensch und Maschine“ – abstrakt handelt es sich bei *jeder* Nutzung von Online-Angeboten der Verwaltung um eine solche Interaktion – steht und fällt mit der Akzeptanz. Es gilt daher, die einzelne online bereitgestellte Verwaltungsleistung nach dem Grundsatz zu gestalten: So komplex wie unbedingt nötig, aber so unkompliziert wie möglich.

Das Design der kommunalen Online-Angebote sollte daher unterschiedliche Funktionen und Ziele berücksichtigen und optimal austarieren. Unter anderem geht es darum,

- bei den Anwendergruppen eine möglichst hohe Bereitschaft zur Nutzung zu erzeugen,
- Fehleingaben zu vermeiden um eine größtmögliche Datenvalidität zu gewährleisten und
- den technischen Prozess effizient zu gestalten um die IT-Infrastruktur ressourcenschonend einzusetzen.

Der Kreis Wesel erweitert sein Online-Angebot kontinuierlich unter Beachtung dieser Anforderungen. Zwar existiert noch ein nennenswerter Anteil von Formularen im PDF-Format, die ausgedruckt und analog ausgefüllt werden müssen. Diese werden von nahezu allen Verwaltungen seit Jahren als pragmatische Zwischenlösungen auf dem Weg zur Digitalisierung angeboten. Die Kreisverwaltung Wesel ersetzt diese Zwischenlösungen laufend mit Nachdruck durch medienbruchfreie, auf dem Formularserver abrufbare Prozesse. Ausfüllassistenten, Plausibilisierungsmechanismen und direkte Schnittstellen zu den weiterverarbeitenden Fachverfahren stellen sicher, dass die genannten Funktionen und Ziele optimal berücksichtigt werden.

Der in absehbarer Zeit zu erwartende flächendeckende Einsatz des XRechnung-Formats wird die Umsetzung der rechtlich verbindlichen Anforderungen vervollständigen. Damit fehlt lediglich die Hinterlegung zeitlicher Vorgaben in einem formalisierten Projekt- und Maßnahmenplan zur OZG-Umsetzung. Der Kreis Wesel hat sich für eine pragmatische Vorgehensweise entschieden und steuert die Umsetzung im Rahmen des verwaltungsweiten Prozessmanagements. Sämtliche OZG-relevanten Prozesse sind abgebildet, die Priorisierung wird in Abstimmung mit den betroffenen Facheinheiten durchgeführt. Wie unter Abschnitt 3.3.3.2.1 zur generellen Digitalisierungsstrategie des Kreises ausgeführt, sollte eine Maßnahmenplanung konkrete Zeithorizonte enthalten. Dies gilt auch in Bezug auf die OZG-Maßnahmen, verliert jedoch umso mehr an Bedeutung, je weiter der Umsetzungsprozess fortgeschritten ist. Dennoch sollte abgewogen werden, ob Zeitvorgaben als Planungs- und Steuerungsgröße für die derzeit noch offenen Teilprojekte und Maßnahmen mit vertretbarem Aufwand aufgenommen werden können.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die flächendeckende produktive Einführung des XRechnung-Workflows weiterhin konsequent vorantreiben.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen die Maßnahmenplanung für die weitere OZG-Umsetzung um konkrete Zeitvorgaben als Steuerungsinstrument erweitern.

### 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 Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Wesel bereits einen fortgeschrittenen Stand. Die Vervollständigung der Prozessschritte und laufende Ausweitung auf einen flächendeckenden Einsatz hat hohe Priorität.

*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 automatisch 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.

Der **Kreis Wesel** hat bereits einen großen Teil der Komponenten eines elektronischen Workflows für die Bearbeitung seiner Rechnungen eingeführt. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt sind und wie die Situation im Vergleich zu den übrigen Kreisen aussieht:

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

Anforderung	Status des Kreises Wesel	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise 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

Etwas mehr als die Hälfte der geprüften Kreise hat einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung vollständig implementiert und damit eine wichtige Voraussetzung für einen effizienten Prozessablauf geschaffen. Deutliche Unterschiede zwischen den Kreisen zeigen sich aber beim Umfang der technischen Unterstützung. Während der Prozess in wenigen Fällen praktisch vollständig automatisiert durchgeführt werden kann, erfordert der derzeitige Umsetzungsstand bei den meisten Kreisverwaltungen noch manuelle Zwischenschritte.

Der Kreis Wesel arbeitet kontinuierlich an der möglichst flächendeckenden Ausweitung eines medienbruchfreien Workflows. Für einen Teil der Verwaltungsbereiche werden die eingehenden

Papierrechnungen direkt in der zentralen Poststelle eingescannt. Mittelfristiges Ziel ist die generelle Vermeidung papiergebundener Rechnungsdurchläufe in der gesamten Kreisverwaltung und Einrichtung einer vollständig digitalen Poststelle. Die erfolgreiche Realisierung ist in absehbarer Zukunft möglich, weil schon jetzt die meisten Anforderungen erfüllt sind.

Mit ersten Maßnahmen zur Verknüpfung von Rechnungs- und Auftragsdaten hat der Kreis in einem Fachverfahren für das Immobilienmanagement begonnen, dies allerdings ohne Schnittstelle zum Finanzverfahren. Im Finanzverfahren wiederum werden die Möglichkeiten der Mittelbindung teilweise im investiven Bereich eingesetzt, jedoch nicht im Zusammenwirken mit dem Rechnungsbearbeitungsworkflow. Die technischen Voraussetzungen für einen automatisierten Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten sind noch nicht eingerichtet. Damit sind lediglich erste Ansätze für die perspektivisch angestrebten Schnittstellen zwischen Auftrags- und Vergabeprozess und digitalem Rechnungsworkflow vorhanden. Allerdings ist die Schnittstellenimplementierung bei nahezu allen Kreisen die am geringsten ausgeprägte Anforderung; sie wird derzeit von nur zwei Kreisen erfüllt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Teil der digitalen Transformation mit hoher Priorität fortsetzen.

#### 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 Wesel führt derzeit ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem und sukzessive die E-Akte ein. Einen im interkommunalen Vergleich großen Teil seiner internen und externen Verwaltungsleistungen erbringt der Kreis medienbruchfrei.

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

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

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

Der **Kreis Wesel** hat in seine Digitalisierungsstrategie auch Aspekte einbezogen, zu deren Umsetzung die Kommunen nach gegenwärtigem Sachstand noch nicht gesetzlich verpflichtet sind,

die aber erheblich zur Aufrechterhaltung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beitragen.

Bereits vor geraumer Zeit hat die Kreisverwaltung als technische Plattform für ihr Dokumentenmanagementsystem das von KRZN bereitgestellte Verfahren eSuite DMS eingeführt. Nach der Entscheidung über einen Wechsel wird gegenwärtig sukzessive auf eine neue Software umgestellt, mit der eine integrierte Lösung für ein Dokumentenmanagementsystem mit flächendeckender E-Akte zur Verfügung stehen wird. Parallel zur technischen Umstellung, die gegenwärtig – d.h. Ende 2022 – zu rund zwei Dritteln vollzogen ist, werden derzeit verwaltungsweite Schulungen der Anwenderinnen und Anwender durchgeführt. Bezüglich des Einsatzes der E-Akte verfolgte der Kreis Wesel bisher schon das Prinzip "Fachverfahren first", d.h., in allen Fachverfahren mit E-Akten-Funktionalität ist deren Nutzung obligatorisch. Der Kreis Wesel gehört zu den Kreisen, die in dieser Prüfung eine im interkommunalen Vergleich sehr hohe Anzahl medienbruchfrei erbrachter Verwaltungsleistungen genannt haben.

### 3.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel hat ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement aufgebaut, das eine sehr gute Grundlage für die digitale Transformation bildet.

*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)<sup>8</sup> 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 Wesel** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

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

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

Aus Sicht der gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle in der Prüfung betrachteten Einzelaspekte umgesetzt sind. Nach diesem Maßstab ist die Entwicklung des Prozessmanagements bei den Kreisen mehrheitlich auf einem derzeit noch nicht weit fortgeschrittenen Stand.

<sup>8</sup> 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.

Der Kreis Wesel versteht ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement als eine Investition in die Zukunft. Hinsichtlich ihrer Ablaufstruktur optimierte und technisch unterstützte Prozesse ermöglichen dem Kreis, seine Leistungen effizient zu erbringen und auf den demographischen Wandel und Fachkräftemangel zu reagieren. Als wesentliche verwaltungsinterne Treiber für Prozessbetrachtungen wurden folgende Motive genannt:

- Wissensmanagement (nachhaltige und transparente Dokumentation des Inhalts und Ablaufs von Prozessen)
- Digitalisierung und E-Government
- Risikomanagement.

Das Prozessmanagement ist inzwischen als verwaltungsweite Aufgabe organisatorisch und personalwirtschaftlich zentral und dezentral verankert. Im Fachdienst 10 (Organisationsentwicklung) ist die Aufgabe expliziter Bestandteil der Stellenbeschreibungen. Die zentrale Zuständigkeit und Koordinierungsfunktion wird ergänzt durch die Möglichkeit der Vorstandsbereiche, dezentral Prozesse zu modellieren und Analysen anzustoßen. Damit sind gute strukturelle Voraussetzungen geschaffen worden. Für eine flächendeckende Aufnahme und Umsetzung von Prozessen werden die derzeit vorgesehenen Personalressourcen jedoch möglicherweise nicht ausreichen.

Den interkommunalen Austausch zu einschlägigen Themen pflegt der Kreis Wesel als Mitglied im Projekt „Prozessmanagement@Niederrhein“. Dort haben sich 13 Kreis- und Gemeindeverwaltungen aus der Region zu einem interkommunalen Verbund zusammengeschlossen.

Die formale Grundlage aller Prozessmanagement-Aktivitäten beim Kreis Wesel bildet das Prozessmanagement-Handbuch, welches die strategische und operative Ausrichtung festlegt. Zunächst hat eine fast flächendeckende Identifikation der Prozesse in der Kreisverwaltung stattgefunden. Ausgenommen ist aufgrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation bisher lediglich das Gesundheitsamt. Die Polizeiverwaltung sowie das Jobcenter bleiben grundsätzlich unberücksichtigt.

In der operativen Durchführung hält der Kreis Wesel ein für alle Prozesse gleichermaßen geltendes Verfahren ein. Zur Prozessaufnahme werden zunächst mit der Methode der Nutzwertanalyse verschiedene Prozessattribute definiert und gewichtet. Daraus wird eine priorisierte Prozessliste erstellt. Die Priorisierung wird im nächsten Schritt den betroffenen Organisationseinheiten zugeordnet und dem Verwaltungsvorstand zur Entscheidung vorgelegt. Soweit die gesetzlichen Anforderungen des OZG (vgl. Abschnitt 3.3.3.2.2) zu berücksichtigen sind, fließen diese ebenso wie das technische Optimierungspotenzial in die Priorisierung ein. Die Modellierung erfolgt über Picture-BPMN.

Der Rolle der IT wird bei der Prozessoptimierung durch den Kreis Wesel ein angemessener Stellenwert eingeräumt. Dies gilt sowohl für den Einsatz der IT-Infrastruktur als Optimierungspotenzial als auch für die Einbindung der IT als Organisationseinheit. Als Teil der Prozessmodellierungen werden erkannte Verbesserungspotenziale dokumentiert, die sich auch explizit auf die eingesetzten Fachverfahren beziehen können. Die IT-Abteilung wird zwar nicht obligatorisch und frühzeitig in Prozessanalysen und -modellierungen einbezogen, spätestens aber bei Durchführung von Analyseworkshops, die zur Abstimmung mit allen relevanten Beteiligten bzw. Betroffenen durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte prüfen, ob die vorhandene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements ausreicht. Soweit erforderlich, sollte die Verwaltung die Fach- und Methodenkompetenz durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern.

→ **Empfehlung**

Wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements und der hohen Durchdringung aller Verwaltungsbereiche sollte der Kreis Wesel in Erwägung ziehen, die entsprechenden Aufgaben auch dezentral formal zu verankern.

### 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.

→ Das IT-Sicherheitsniveau des Kreises Wesel ist sehr hoch.

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

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

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

**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022**

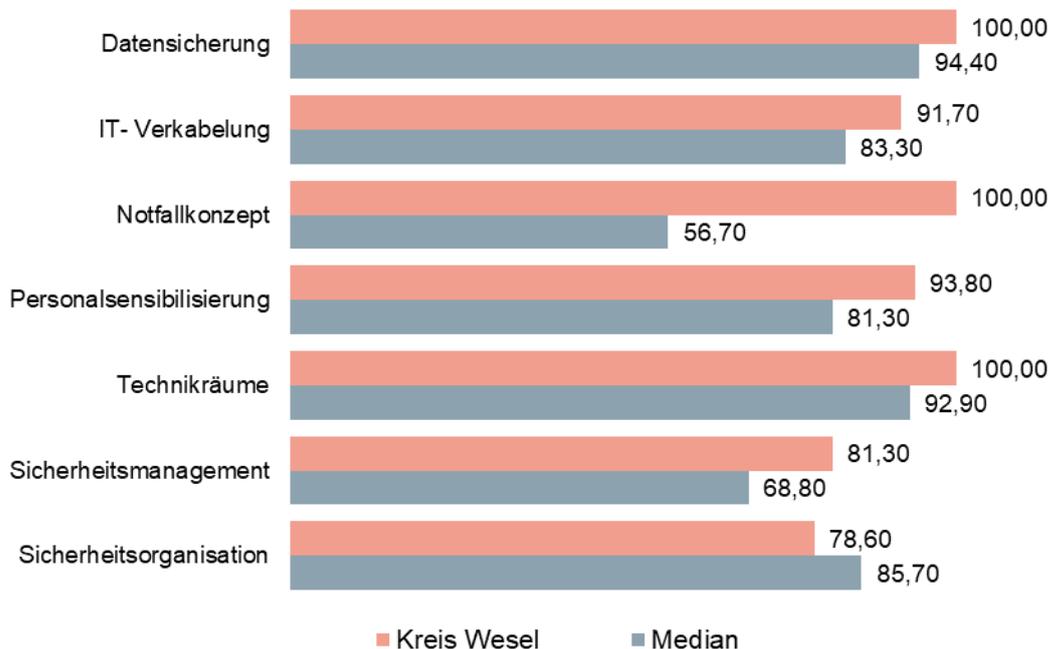


Der Kreis Wesel gehört zu den Kreisen mit den höchsten Erfüllungsgraden in der IT-Sicherheit. Selbstverständlich profitiert der Kreis auch von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN, das als IT-Dienstleister nach ISO 27001 zertifiziert ist. Doch konzentrierte sich die jetzige Prüfung auf Einzelkriterien, deren Umsetzung fast vollständig in der Eigenverantwortung der Kreisverwaltung liegt. Dass diese Kriterien in so großem Umfang erfüllt sind, attestiert dem Kreis Wesel ein hohes Maß an IT-Sicherheitsbewusstsein.

Bereits in der ersten Prüfung der IT-Sicherheit durch die gpaNRW im Herbst 2010 gehörte Wesel zu den Kreisen mit einem hohen Erfüllungsgrad. In der überörtlichen Prüfung 2016 haben wir festgestellt, dass der Kreis alle Empfehlungen aus dem Jahr 2010 aufgegriffen, umgesetzt und so die Grundlage für einen sicheren IT-Betrieb verbessert hatte. Erfreulich ist, dass die sehr positive Situation inzwischen über einen nach IT-Maßstäben sehr langen Zeitraum von zwölf Jahren sichtbar ist.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Wesel wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



In nahezu allen geprüften IT-Sicherheitsaspekten übertrifft der Kreis Wesel den interkommunalen Median weit oder erfüllt sämtliche Einzelkriterien sogar uneingeschränkt. Nur im Sicherheitsmanagement und in der Sicherheitsorganisation besteht ein geringfügiger Optimierungsspielraum, der aber keinen akuten Handlungsbedarf auslöst, sondern eine bereits sehr gute Gesamtsituation lediglich noch weiter verbessern würde.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel kann aktuell nur rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen mit Unterstützung des KRZN absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.

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

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Prüfaspekte in den letzten fünf Jahren durch das Rechnungsprüfungsamt des **Kreises Wesel** aufgegriffen worden sind und wie sich die Situation im Vergleich aller Kreise darstellt:

**Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022**

Prüfaspekte	Hat der Kreis Wesel diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	teilweise	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31

Prüfaspekte	Hat der Kreis Wesel diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	ja	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	nein	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und rechtskonform zu betreiben und die zugrundeliegenden Prozesse wirtschaftlich auszugestalten.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft 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 Übersicht macht deutlich, dass kein Prüfaspekt von allen nordrhein-westfälischen Kreisen flächendeckend erfüllt werden kann. Zwar wird insbesondere die einföhrungs begleitende bzw. laufende Prüfung der Anwendungen zur IT-gestützten Finanzbuchhaltung von der großen Mehrheit der Kreise durchgeführt. Doch darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass hier auch Prüfungsansätze mit eingerechnet sind, die den Anspruch an eine sachgerechte und rechtskonforme Prüfung nicht vollständig erfüllen. Einige der von uns betrachteten Aspekte werden lediglich von einer deutlichen Minderheit der Kreise überhaupt aufgegriffen. Mit den in der örtlichen Prüfungspraxis nachrangig behandelten Aktivitäten in Bezug auf die IT befindet sich der Kreis Wesel insofern zwar interkommunal in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position.

Der Kreis Wesel kann mit Unterstützung der internen Prüfung des KRZN die gesetzlich vorgeschriebenen Programmprüfungen weitgehend sicherstellen. Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises hat eine Zugriffsmöglichkeit auf die KRZN-Datenbank mit den Prüfungsdokumentationen. Die erforderliche Nachvollziehbarkeit und Transparenz in Bezug auf die Ergebnisse der Prüfungsaktivitäten ist somit gewährleistet. Über die Mitgliedschaft der IT-Leitung des Kreises

als Anwendervertretung im Qualitätszirkel des KRZN ist zudem ein Informationsaustausch zum Themenkreis Programmprüfungen und -freigaben gegeben.

Im Zusammenhang mit Jahresabschlussprüfungen nach § 102 GO NRW bezieht die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel auch Anwendungslizenzen ein. Dabei liegt der Fokus auf der rechtskonformen Lizenzierung und dem wirtschaftlichen Einsatz der eingesetzten Software (Anzahl und Aktualität der Lizenzen, mögliche Synergieeffekte, ordnungsgemäßes Lizenzmanagement). Zudem werden Rollen- und Berechtigungskonzepte unter dem Aspekt der Zugangs- und Zugriffskontrolle im Kontext datenschutzrechtlicher Bestimmungen geprüft.

Neben der Prüfung der IT thematisieren wir die Prüfung mit IT, also Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht Gegenstand der Prüfung ist, sondern die Werkzeuge für die örtliche Rechnungsprüfung zur Verfügung stellt. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das Datenvolumen in der Gesamtheit wird, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Bei entsprechender Methodenkompetenz versetzt der Einsatz derartiger Systeme die örtliche Rechnungsprüfung wesentlich besser in die Lage, ein breites Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Die gpaNRW unterstützt die örtliche Rechnungsprüfung daher in ihrem Bestreben, die Massendatenanalyse auszubauen. Mit der Einführung einer unterstützenden Fachanwendung für verschiedene Prüf-sachverhalte hat der Kreis Wesel erste Schritte in Richtung Massendatenanalyse gemacht. Die örtliche Rechnungsprüfung sieht den Mehrwert dieser Prüfungspraxis und beabsichtigt den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.

Maßgebliche limitierende Faktoren in Bezug auf das Prüfen der IT und das Prüfen mit IT sind die quantitative Stellenbemessung und die fachliche Qualifikation zur Realisierung der entsprechenden Prüfhandlungen. Lediglich zehn Kreise haben angegeben, dass in ihrem Rechnungsprüfungsamt mehr als 0,1 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben der internen IT-Prüfung zur Verfügung stehen. Demnach sind dafür in zwei Dritteln der Kreise gegenwärtig keine bis höchstens 0,1 Stellenanteile vorhanden.

Dass Umfang und Intensität der örtlichen IT-Prüfhandlungen mit der Ausbreitungsgeschwindigkeit der Verwaltungsdigitalisierung zu oft nicht Schritt halten können, ist demnach nicht der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung zuzurechnen, sondern eine Folge nicht angemessen ausgestalteter Rahmenbedingungen.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie als Grundlage der Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Darauf aufbauend sollte der Kreis Wesel die Handlungsfähigkeit seiner örtlichen Rechnungsprüfung durch adäquate Stellenanteile und IT-spezifische Fortbildungen stärken.

## 3.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

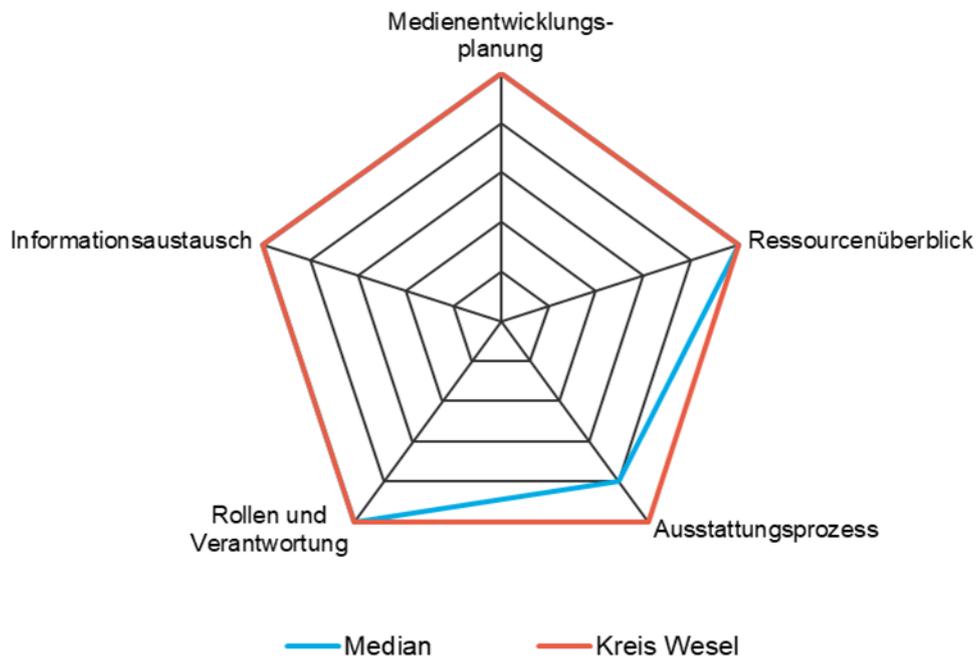
Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kreise diesem Spannungsfeld begegnen.

*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.
- ➔ Der Prozess der Digitalisierung in den Schulen des Kreises Wesel verläuft vorbildlich.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Kreises Wesel** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

## Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die Ausprägung des Medians in diesem Netzdiagramm zeigt, dass die nordrhein-westfälischen Kreise bei der Umsetzung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens insgesamt mittlerweile ein hohes Niveau erreichen. Außer beim Ausstattungsprozess hat die Mehrheit der Kreise Rahmenbedingungen geschaffen, in denen die weitaus meisten Anforderungen als erfüllt anzusehen sind. Gleichwohl nimmt der Kreis Wesel eine besonders gute Position ein, die allerdings nicht unmittelbar aus der grafischen Darstellung abgeleitet werden kann: Denn er gehört zu den nur fünf Kreisen, die jedes in die Prüfung einbezogene Einzelkriterium vollständig erfüllen.

Dies ist das Resultat aus einem vorbildlich gestalteten Prozess, dem eine langfristige Strategie zu Grunde liegt. Bereits vor mehr als 15 Jahren hat der Kreis Wesel die Digitalisierung der Berufskollegs und Förderschulen in einem IT-Rahmenplan strukturiert geplant. Damit wurden frühzeitig die formellen Voraussetzungen geschaffen, um Ausstattungsstandards zu definieren und die zu deren Bereitstellung und laufender Betreuung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die aktuelle Ausstattungsstrategie wurde im September 2021 veröffentlicht und umfasst einen durch konkrete Maßnahmen unterlegten Planungshorizont bis 2024 sowie eine perspektivische Darstellung der Entwicklung bis 2030. Damit liegt eine umfassende, detaillierte und mit allen relevanten Informationen versehene Medienentwicklungsplanung vor, die unter anderem folgende Inhalte umfasst:

- Beschreibung der inhaltlichen Ziele des Kreises als Schulträger,
- Darstellung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen,
- Festlegung von Verantwortungen für einzelne Teilaufgaben bzw. Projektphasen,
- Festlegung von Meilensteinen,
- detaillierte Beschreibung der Umsetzungsstrategien,

- detaillierte Erläuterung der technischen Infrastruktur von der Internetanbindung bis zum Endgerät für die Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte,
- Vorstellung und Bewertung von Ausstattungsalternativen,
- schulbezogene Ausstattungsplanung mit konkreten Mengengerüsten und Abgleich des Ist-Standes mit den Ausstattungszielen,
- Aufstellung eines Finanzierungs- und Personalkonzeptes unter Einbindung externer Beratungsleistungen.

Neben dem sehr gut ausgestalteten und dokumentierten strategischen Rahmen des digitalen Lernens und Unterrichtens zeigt auch die operative Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT eine vorbildliche Umsetzung. Der Kreis Wesel ist Träger von fünf Berufskollegs sowie sieben Förderschulen mit acht Einzelstandorten. Im Schuljahr 2021/22 besuchten etwas mehr als 10.100 Schülerinnen und Schüler die mehr als 500 Klassen der Berufskollegs. 1.370 Kinder und Jugendliche wurden in den 120 Klassen der Förderschulen unterrichtet. Moers ist als mit Abstand einwohnerstärkste kreisangehörige Kommune im Kreis Wesel der Standort von drei Berufskollegs. Auf diese drei Schulen entfällt die Hälfte aller Berufskolleg-Klassen und fast die Hälfte der Schülerinnen und Schüler. Wenn auch inzwischen ein erheblicher Teil der IT-Betreuung über Fernwartung durchgeführt werden kann, verbleibt dennoch eine Vielzahl von Arbeiten vor Ort. Die Wegezeiten zwischen der Kreisverwaltung und den drei großen, räumlich relativ weit entfernten Schulstandorten im südlichen Kreisgebiet bestimmen daher den Zeit- und damit Personalbedarf nennenswert mit.

Für die Digitalisierung der Schulen stehen beim Kreis Wesel derzeit 7,5 Vollzeit-Stellen zuzüglich zwei befristeter, aus dem DigitalPakt Schulen finanzierter Stellen zur Verfügung. Diese Stellen sind aufbauorganisatorisch dem Fachdienst 40-2 (Schulverwaltung und Regionale Bildungsberatung) zugeordnet. Sie sind damit nicht Teil der „allgemeinen“ zentralen IT der Kreisverwaltung, bilden aber eine zentrale Organisationseinheit, der die Verantwortung für die Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT obliegt.

Die Anforderungen an den Ressourcenüberblick und einen verbindlichen, strukturierten Ausstattungsprozess sind im Kreis Wesel erfüllt. Eine vollständige Übersicht über die gesamte IT-Ausstattung der Schulen sowie die IT-Kosten ist zentral kurzfristig verfügbar. Bedarfsermittlungen und Beschaffungen werden durch den Fachdienst 40-2 koordiniert. Die mit dem Ausstattungskonzept definierten Standards sowie die Hardware-Beschaffung über den schulspezifischen Warenkorb des KRZN stellen sowohl eine einheitliche Infrastruktur der Schul-IT als auch effizient vollzogene Beschaffungsprozesse sicher.

Rollen und Verantwortungen sind in einem Supportkonzept festgelegt und in der Praxis mit einem dreistufigen Servicemanagement umgesetzt. Dabei sind für den First-Level-Support die IT-Verantwortlichen der Schulen zuständig, der Second-Level-Support erfolgt durch die IT der Kreisverwaltung und der Third-Level-Support wird durch externe Dritte durchgeführt.

Der für die erfolgreiche und wirtschaftliche Bereitstellung der Schul-IT als Gesamtaufgabe erforderliche Informationsaustausch ist in einem interdisziplinären Kommunikations- und Abstimmungsprozess organisiert. Zu den Akteuren dieses Prozesses gehören der Fachdienst 40-2, die Schulleitungen und IT-Verantwortlichen an den Schulen, das für die Gebäudeunterhaltung

zuständige Personal, Netzwerktechniker und bedarfsabhängig weitere Beteiligte. Darüber hinaus ist die regelmäßige Kommunikation rund um das Thema digitales Lernen und Unterrichten durch turnusmäßige Dienstbesprechungen der Schulleitungen und IT-Arbeitskreise gewährleistet.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Inhalte, Ziele und Methodik</b>					
F1	Trotz positiver Entwicklungen schränken die Rahmenbedingungen im Zweckverband KRZN die Möglichkeiten des Kreises, aktiv Einfluss auf seine IT-Kosten zu nehmen, nach wie vor ein.	104	E1	Der Kreis Wesel sollte der Transparenz bei der Preiskalkulation und Abrechnung sowie der Flexibilität bei der Auswahl der Leistungen des KRZN weiterhin die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere sollte auf verursachungsgerechtere Abrechnungsschlüssel hingewirkt werden.	106
F2	Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind beim Kreis Wesel höher als bei der Mehrzahl der Kreise, gleichwohl sind sie insgesamt unauffällig. Die Fachanwendungskosten übersteigen jedoch den 3. Viertelwert.	106	E2	Der Kreis Wesel sollte auch bei den Fachanwendungen des KRZN das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten können. Anknüpfend an die Empfehlung zum IT-Betriebsmodell und zur IT-Steuerung sollte der Kreis über die Gremienarbeit weiterhin auf eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des KRZN hinwirken.	114
F3	Der Kreis Wesel setzt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend um. Bei der Umsetzung des OZG steht noch eine konkrete Zeitplanung für die durchzuführenden Maßnahmen aus.	119	E3.1	Der Kreis Wesel sollte die flächendeckende produktive Einführung des XRechnung-Workflows weiterhin konsequent vorantreiben.	120
			E3.2	Der Kreis Wesel sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen die Maßnahmenplanung für die weitere OZG-Umsetzung um konkrete Zeitvorgaben als Steuerungsinstrument erweitern.	121
F4	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Wesel bereits einen fortgeschrittenen Stand. Die Vervollständigung der Prozessschritte und laufende Ausweitung auf einen flächendeckenden Einsatz hat hohe Priorität.	121	E4	Der Kreis Wesel sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Teil der digitalen Transformation mit hoher Priorität fortsetzen.	123
F5	Der Kreis Wesel hat ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement aufgebaut, das eine sehr gute Grundlage für die digitale Transformation bildet.	124	E5.1	Der Kreis Wesel sollte prüfen, ob die vorhandene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements ausreicht. Soweit erforderlich, sollte die Verwaltung die Fach- und Methodenkompetenz durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E5.2 Wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements und der hohen Durchdringung aller Verwaltungsbereiche sollte der Kreis Wesel in Erwägung ziehen, die entsprechenden Aufgaben auch dezentral formal zu verankern.	127
F6	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel kann aktuell nur rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen mit Unterstützung des KRZN absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.	130	E6.1 Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Wesel sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.	132
			E6.2 Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie als Grundlage der Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Darauf aufbauend sollte der Kreis Wesel die Handlungsfähigkeit seiner örtlichen Rechnungsprüfung durch adäquate Stellenanteile und IT-spezifische Fortbildungen stärken.	132

## 4. Hilfe zur Erziehung

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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**

Der Kreis Wesel weist im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen niedrigen Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung (HzE) auf. Die Positionierung wird durch hohe Erträge für Kostenerstattungen begünstigt. Die einwohnerbezogenen HzE-Aufwendungen des Kreises sind dahingegen höher als bei der Mehrheit der Kreise.

Die Prüfung hat gezeigt, dass dies auf eine hohe HzE-Falldichte zurückzuführen ist, insbesondere bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Volljährige sowie bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Bei der Vollzeitpflege bildet der Kreis Wesel die höchste Falldichte des Vergleichs ab. Überwiegend handelt es sich bei diesen Fällen jedoch um Kostenerstattungsfälle. Der Kreis Wesel sollte seine Steuerung der Hilfen

zur Erziehung durch die regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für die wesentlichen Hilfearten weiter optimieren.

Die HzE-Aufwendungen je Hilfsfall des Kreises Wesel liegen in 2020 insgesamt sowie ambulant und stationär auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Ausschlaggebend für die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfsfall ist insbesondere der sehr hohe Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfsfällen, da diese Hilfen gegenüber Heimunterbringungen deutlich kostengünstiger sind.

Die Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist in vielen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Um die Hilfen zur Erziehung noch wirkungsorientierter und wirtschaftlicher steuern zu können, sollte der Kreis Wesel wie geplant seine Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Der Kreis Wesel betreibt bereits ein intensives Finanzcontrolling und hat für einige Kennzahlen konkrete Zielwerte festgelegt, so dass er die Zielerreichung überprüfen kann. Der Kreis sollte sein Controlling mit weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen anreichern, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Das Fachcontrolling ist in Ansätzen vorhanden und sollte zukünftig wie geplant weiter ausgebaut werden.

Die Prozess- und Qualitätsstandards des Kreises Wesel bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Auch das Hilfeplanverfahren basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird.

Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Kreisjugendamtes besonders viele Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Der Kreis Wesel hat im Entwurf bereits eine fortschreibungsfähige Personalbemessung vorgenommen. Im nächsten Schritt sollte er nun in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Personal im ausreichenden Umfang entsprechend zur aktuellen Fallzahlenentwicklung einsetzen.

## 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 Hilfestellung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie bilden wir die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr ab.

Bei der Prüfung der Hilfen zur Erziehung betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2017 bis 2020 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Der Kreis Wesel konnte die Prüfungsdaten wegen fehlender Möglichkeiten in der eingesetzten Jugendamtssoftware nicht vollständig systemisch erheben. Aufgrund des hohen manuellen Aufwands bei der Ermittlung der Fallzahlen hat der Kreis Daten nur für die Jahre 2019 und 2020 angegeben, so dass sich der Bericht auf diese Jahre beschränkt.

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 Wesel.

## 4.3 Strukturen

- Der Kreis Wesel ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Vergleich überwiegend begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken.

### Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	124.004	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	22.825	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	7	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	13	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	104.279	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Wesel** gehören 13 kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für sieben Kommunen zuständig:

- Gemeinde Alpen,
- Stadt Hamminkeln,
- Gemeinde Hünxe,
- Stadt Neukirchen-Vluyn,
- Gemeinde Schermbeck,
- Gemeinde Sonsbeck,
- Stadt Xanten.

Die Städte Dinslaken, Kamp-Lintfort, Moers, Rheinberg, Voerde und Wesel haben ein eigenes Jugendamt. Das Kreisjugendamt Wesel betreut weniger Kommunen als 75 Prozent Kreise in NRW.

Mit einer Gebietsfläche von rund 1043 qkm positioniert sich der Kreis Wesel etwas unterhalb des Median des interkommunalen Vergleiches der Kreise. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die

Familien länger. Dem kann ggf., wie im Kreis Wesel, organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Eine Besonderheit des Kreises Wesels besteht darin, dass sich von den sieben Kommunen im Kreisjugendamtsbezirk Wesel vier Kommunen auf der linken Rheinseite und drei Kommunen auf der rechten Rheinseite befinden. Diese Konstellation wirkt sich insbesondere auf die Zusammenarbeit des Kreisjugendamtes mit den Trägern der Jugendhilfe aus. Die Trägerlandschaft im Kreis Wesel unterteilt sich insbesondere in linksrheinische und rechtsrheinische Träger. Das Kreisjugendamt arbeitet innerhalb des Kreises Wesel mit 20 linksrheinischen Trägern und mit 16 rechtsrheinischen Trägern zusammen. Nach den Erfahrungen des Kreisjugendamtes haben die leistungs anbietenden Träger auf der rechten Seite weniger personelle Kapazitäten als die linksrheinischen Träger. Darüber hinaus erfolgt eine intensivere Zusammenarbeit mit 43 weiteren Trägern, die ihren Sitz außerhalb des Kreisgebietes Wesel haben.

Im Kreis Wesel gibt es unterschiedliche, individuelle Angebote in einzelnen Kommunen, die auf die vorhandenen Strukturen und örtlichen Besonderheiten ausgerichtet sind. In Hamminkeln und Neukirchen-Vluyn hat der Kreis Wesel gezielt Beratungsangebote in Kinder- und Jugendarztpraxen installiert. Ein weiteres Beratungsangebot hat der Kreis speziell im ländlichen Raum eingerichtet, um Hilfesuchenden einen kurzen Anfahrtsweg zu ermöglichen.

## Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	18,41	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	3,20	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	17,44	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	4,62	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

\*\*Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Wesel insgesamt.

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

Der Kreis Wesel hat im Vergleich mit den anderen Kreisen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes den niedrigsten Anteil von Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren. Der geringe Anteil an jugendlichen Einwohnern wirkt sich rechnerisch belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

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

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann mehr Hilfen des Jugendamtes erfordern. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Diese Kennzahl betrifft allerdings nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfe zur Erziehung. Bei der Jugendarbeitslosenquote positioniert sich der Kreis Wesel im oberen Viertel des Vergleichs. Nach Wahrnehmung des Kreises sind die Kommunen des Kreisjugendamtes aber nicht vermehrt von einer hohen Jugendarbeitslosigkeit betroffen, sondern vielmehr einige Städte im Kreis Wesel mit eigenem Jugendamt, deren Fälle in der Kennzahl auch enthalten sind. Daher wirkt sich die hohe Jugendarbeitslosigkeit im Kreis Wesel nach Einschätzung des Kreisjugendamtes in den vom Jugendamt betreuten Kommunen nicht erhöhend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung aus. Ein präventiver Ansatz, um die Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren, besteht im Kreis Wesel seit 2016 durch das niederschwellige Hilfsangebot einer Jugendberufsagentur (JBA). Die JBA hat zum Ziel, die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern. Sie vereint alle wichtigen Ansprechpartner zur Beratung und Begleitung junger Menschen in der Berufsfindungsphase:

- das Kreisjugendamt Wesel sowie die Jugendämter der Städte Dinslaken, Kamp-Lintfort, Moers und Wesel,
- das Jobcenter Kreis Wesel,
- die Berufsberatung der Agentur für Arbeit Wesel und
- die freien Träger der Jugendhilfe.

Die Jugendberufsagentur berät und unterstützt insbesondere Schülerinnen und Schüler, Schulabbrecher und Schulabbrecherinnen sowie unentschlossene Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit erhöhtem Beratungsbedarf bei ihrer beruflichen Orientierung, bei der Vermittlung einer Ausbildungsstelle und bei der Beantragung von Leistungen zum Lebensunterhalt. Das Ziel der JBA ist die Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit. Die JBA soll die Jugendlichen bei der Integration auf dem Arbeitsmarkt und einem erfolgreichen Berufseinstieg unterstützen. Zusätzlich bietet die Jugendberatungsstelle (JUBS), die eng mit der JBA kooperiert, zweimal wöchentlich eine offene Sprechstunde in den Räumlichkeiten der Bundesagentur für Arbeit an. Darüber hinaus werden durch die JUBS aber auch Schulen aktiv aufgesucht, offene Sprechstunden für Eltern sowie eine Reihe weiterer Unterstützungen angeboten.

### **Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Der Kreis Wesel hat einen Anteil Alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II, der unter dem ersten Viertelwert des Vergleichs mit den anderen Kreisen liegt. Die niedrige Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

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

### **Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**

Bei dem Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss positioniert sich der Kreis Wesel im unteren Mittelfeld der Vergleichskreise. Die niedrige Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

### **Jugendamtstyp und Belastungsklasse**

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

#### **4.3.1 Umgang mit den Strukturen**

Dem **Kreis Wesel** sind diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt und er bezieht sie in die Planungen mit ein.

Der Kreis stellt soziostrukturelle Daten z.B. in seinem Gesamtkonzept „Frühe Hilfen und Kinderschutz“ dar. Dazu zählen insbesondere Zahlen zur Entwicklung der Bevölkerung, zur Anzahl der Familien mit Kindern, zu den Geburten sowie zur Menge der SGB II-Empfängerinnen und –Empfänger und der Alleinerziehenden im Kreis Wesel.

#### **4.3.2 Präventive Angebote**

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

##### **→ Feststellung**

Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden im Kreis Wesel intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Der Kreis hat soziale Netzwerke aufgebaut, und Netzwerktreffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bislang hat der Kreis seine Bausteine noch nicht in einer so genannten „Präventionskette“ zusammengeführt.

*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 Wesel** hat für die Jahre 2020 und 2021 ein Gesamtkonzept „Frühe Hilfen und Kommunale Prävention“ erarbeitet. Die Angebote früher Hilfen sollen im Kreis Wesel dazu beitragen, riskante Entwicklungen von Kindern und ihren Familien bereits in ihrer Entstehung zu erkennen und zu bearbeiten. Sie sollen Eskalationen sowie Vernachlässigungen und Misshandlungen entgegenwirken. Der Kreis hat seine Angebote vernetzt und mit Trägern früher Hilfen Kooperationsvereinbarungen getroffen. Das „Netzwerk Frühe Hilfen Kreis Wesel“ soll dazu beitragen, Probleme frühzeitig zu erkennen und Hilfen passgenau anzubieten. Ein weiteres Beispiel stellt das Netzwerk des „Runden Tisches gegen häusliche Gewalt an Frauen und Kindern im Kreis Wesel“ dar. Das Gremium befasst sich mit den Auswirkungen häuslicher Gewalt auf Kinder und Jugendliche und erarbeitet hierzu Hilfsmaßnahmen und Unterstützungsangebote. Der Kreis Wesel bietet diverse Angebote der „Frühen Hilfen“ an. Dazu zählen Unterstützungsangebote für Eltern und ihre Kinder im Alter von null bis unter drei Jahren wie z.B. das so genannte „Café Kinderwagen on tour“ und „Baby-Begrüßungsdienste“. Zudem arbeitet das Jugendamt mit den Geburtskliniken im Kreis zusammen (Klinik Bethanien in Moers, Krankenhaus St. Josef in Moers, St. Vinzenz Hospital in Dinslaken und Marienhospital in Wesel). Zusätzlich arbeiten die Mitarbeitenden präventiv, indem sie Schulungen zum Kinderschutz in Kindertageseinrichtungen und Schulen altersunabhängig anbieten. Sie erfüllen den gesetzlichen Auftrag der Beratung nach § 8b SGB VIII.

Außerdem hat das Kreisjugendamt ein „Elternbegleitbuch“ verfasst. Es soll Eltern in den ersten Lebenswochen ihres Kindes begleiten und ihnen wichtige Hilfestellungen für die Erledigung notwendiger Formalitäten geben. Es dient überdies als Wegweiser, der jungen Eltern die Suche nach geeigneten Angeboten und den passenden Ansprechpartnern im Kreis Wesel erleichtern soll.

Für ältere Kinder und Jugendliche besteht im Kreis Wesel ein präventives Angebot in Form von Jugendzentren. Diese sind niederschwellig zugänglich, stehen allen jungen Menschen offen und bieten ihnen eine vielfältige Angebotsstruktur. Weitere niederschwellige und präventive Angebote für alle Altersgruppen befinden sich im Aufbau.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte seine präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit weiter ausbauen und zu einer Präventionskette zusammenführen.

## 4.4 Organisation und Steuerung

- Die Aufgabenbereiche Jugend und Schule sind zwar organisatorisch in unterschiedlichen Vorstandsbereichen angesiedelt, die Zusammenarbeit funktioniert jedoch in der Praxis gut.

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

Das **Kreisjugendamt Wesel** ist organisatorisch im Vorstandsbereich 3 angesiedelt, der Aufgabenbereich Schule im Vorstandsbereich 4. Somit sind die Aufgabenbereiche Jugend und Schule organisatorisch zwar in unterschiedlichen Vorstandsbereichen angesiedelt, die Zusammenarbeit der Aufgabenbereiche funktioniert aber auskunftsgemäß in der Praxis gut. Das Kreisjugendamt hat darüber hinaus auch ein intensives Netzwerk zu den Schulen und Schulleitungen sowie zur Schulaufsicht aufgebaut.

Der Allgemeine Soziale Dienst des Kreises Wesel ist dezentral an drei Standorten angesiedelt. Er arbeitet in drei Teams, die für die Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Kommunen im Kreis zuständig sind. Das Regionalteam 1 mit Standort in Xanten ist für die Kommunen Alpen, Sonsbeck und Xanten zuständig. Das Regionalteam 2 ist in Neukirchen-Vluyn angesiedelt und ausschließlich für diese Stadt zuständig. Das Regionalteam 3 hat seinen Standort in Hamminkeln und betreut die Kommunen Hamminkeln, Hünxe und Schermbeck. Jedes Team wird von einer Koordinationsleitung geführt.

Die Spezialdienste PKD und § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe) sind dahingegen zentral in den Gebäuden des Kreises am Dienort Wesel untergebracht.

Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist zentral organisiert. Jeder Fachkraft ist ein Regionalteam fest zugeordnet. Die WiJu nimmt im Monatsturnus an den Fallbesprechungen in den Regionalteams teil und hat dann entsprechende Rüstzeiten für Fahrtzeiten.

Eine formelle AG 78 ist im Jugendamt des Kreises Wesel seit 2008 nicht mehr eingerichtet, es finden aber regelmäßig sogenannte „Regionalraumgespräche“ mit den ambulanten und stationären Trägern statt. Grund für die Aufgabe der AG 78 war die regionale Verteilung der Träger auf die linke und die rechte Rheinseite mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Das Kreisjugendamt macht zudem von interkommunaler Zusammenarbeit Gebrauch und stimmt sich im Rahmen des KGSt-Vergleichsrings mit anderen Kreisjugendämtern ab.

#### 4.4.1 Gesamtsteuerung und Strategie

*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 Wesel richtet seine Aufgabenerledigung bei der Hilfe zur Erziehung an seinen konzeptionell festgelegten gesamtstrategischen Zielen und Maßnahmen aus. Er hat konkrete Zielwerte festgelegt, so dass er die Zielerreichung überprüfen kann.

Der **Kreis Wesel** hat ein Kreisentwicklungskonzept erstellt, das sogenannte Kreisentwicklungskonzept Wesel 2020. Das Konzept dient dem Kreis als strategischer Rahmen für die Weiterentwicklung der kommunalen Körperschaft Kreis Wesel. Einerseits gibt das Kreisentwicklungskonzept die Richtung vor, in die sich der Kreis Wesel entwickeln will. Andererseits ist das Konzept so flexibel gestaltet, dass der Kreis auf künftige neue Entwicklungen reagieren kann. In seinem Kreisentwicklungskonzept hat der Kreis Ziele festgeschrieben, die auch den Bereich der Hilfe zur Erziehung tangieren. Diese strategischen Ziele bildet der Kreis Wesel in seinem Haushaltsplan ab. Für die Produkte 06.03.04 Hilfen zur Erziehung und vorläufige Schutzmaßnahmen sowie 06.03.05 Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte lauten die strategischen Ziele wie folgt:

- flächendeckende und wohnortnahe kindliche Förderung,

- hoher Standard im Kinder- und Jugendschutz,
- verlässliche bedarfsorientierte Unterstützung der mittleren Generation.

Der Kreis Wesel hat zudem folgende operativen Ziele für die Hilfen zur Erziehung formuliert:

- Der Anteil an ambulanten und teilstationären Erziehungshilfen soll mindestens 60 Prozent an allen HzE ausmachen. Bei den stationären Erziehungshilfen bleiben die Kosten-erstattungsfälle (KE) (= externe Kinder) außen vor.
- Ambulante Hilfen sollen so effektiv gestaltet und umgesetzt werden, dass sie in 80 Prozent der Fälle nicht länger als zwei Jahre andauern.
- Vorläufige Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen) von Kindern/Jugendlichen sollen in 80 Prozent der Fälle innerhalb von drei Monaten beendet werden.
- Im Rahmen der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII finden 85 Prozent aller Hilfeplan-gespräche innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten statt.

Zudem gibt es im Kreis Wesel umfangreiche von Politik und Verwaltung gemeinsam getragene Präventionsangebote, die auch der Vermeidung von HzE-Maßnahmen dienen. Der Kreis hat seine Angebote in den letzten Jahren stetig ausgebaut und leistet vielfältige Netzwerkarbeit, um einem Anstieg von HzE-Aufwendungen und –Fällen entgegenzuwirken.

#### 4.4.2 Finanzcontrolling

##### → Feststellung

Der Kreis Wesel hat ein Finanzcontrolling installiert, mit dem er den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung gut steuert. Der Jahresbericht des Jugendamtes kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf noch optimiert werden.

*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 Wesel** setzt für das Finanzcontrolling im Jahr 2020 0,5 Vollzeit-Stellen ein. Bis 2019 war das Finanzcontrolling ohne spezifischen Stellenanteil bei der Fachdienstleitung 51-1 (Wirtschaftliche und rechtliche Jugendhilfe) angesiedelt. Die für das Finanzcontrolling zuständige

Fachkraft ist organisatorisch der Verwaltung des Jugendamtes zugeordnet und direkt der Jugendamtsleitung unterstellt. Damit stellt der Kreis eine direkte Zusammenarbeit des Finanzcontrollings mit der Jugendamtsleitung sowie der Fachdienstleitung sicher.

Das Finanzcontrolling führt monatliche Soll-Ist-Vergleiche der Haushaltsmittel durch. Hierbei nimmt das Finanzcontrolling die Erträge und Aufwendungen jeder einzelnen Hilfeart in den Blick. Darüber hinaus erstellt das Finanzcontrolling monatliche Auswertungen zu den Fallzahlen je Hilfeart und zur durchschnittlichen Helfedauer. Die Ergebnisse werden als Gesamtübersicht aufbereitet. Zusätzlich wertet das Kreisjugendamt die Aufwendungen differenziert je Regionalteam und die HzE-Fallzahlen je Kommune aus. Bei der monatlichen Hochrechnung der Finanzmittel berücksichtigt der Kreis immer auch die Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfearten.

Darüber hinaus gibt es ein kreishausweites Berichtswesen, in dem stichtagsbezogen die Plan- und Ist-Ergebnisse sowie Plan und Prognose zum Jahresende miteinander verglichen und Abweichungen erläutert werden. Diese Berichte berät der Kreis auch im Ausschuss für Kinder- und Jugendhilfe (AKJ).

Das Kreisjugendamt erstellt einen Jahresbericht, der folgende Entwicklungen abbildet:

- absolute Fallzahlen in einer fünfjährigen Zeitreihe unterteilt in ambulant/teilstationär, stationär ohne Vollzeitpflege und sowie Vollzeitpflege separat (UMA und Fälle nach § 35a SGB VIII nicht enthalten),
- Anzahl der Hilfen zur Erziehung nach Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes 2020 (aufsummiert, ohne UMA und § 35a SGB VIII),
- Anzahl der Hilfen zur Erziehung nach den Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahren, von 3 bis unter 10 Jahren, von 10 bis unter 18 Jahren, 18 Jahre und älter (jeweils ohne UMA),
- Hilfen - Inanspruchnahme nach Geschlechtern (ohne UMA),
- Aufwendungen der einzelnen Hilfearten des Berichtsjahres, des Vorjahres sowie die prozentuale Veränderung,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes,
- Fälle der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Berichtsjahr unterteilt nach Kommunen und die
- Verteilung der Eingliederungsfälle im Berichtsjahr auf Geschlechter.

Das Finanzcontrolling arbeitet im Bereich der Hilfen zur Erziehung bereits mit einigen steuerungsrelevanten Kennzahlen. Das Kreisjugendamt hat Zielwerte festgelegt und analysiert den Zielerreichungsgrad beim Anteil ambulanter/teilstationärer Hilfen an allen Hilfen zur Erziehung sowie den Anteil der ambulanten/teilstationären Hilfen mit einer Laufzeit von unter zwei Jahren.

Die Fall- und Finanzdaten werden hingegen im Kreis Wesel noch nicht miteinander verknüpft. Das Kreisjugendamt könnte zusätzlich aufwandsbezogene und weitere steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen. Dadurch könnte es eine größere Kostentransparenz darstellen, aber auch die Wirksamkeit von Maßnahmen aus finanzwirtschaftlicher Sicht ggf. messen. Denkbar

wären hier beispielsweise Kennzahlen wie „Aufwendungen je Hilfefall“ für einzelne Hilfearten und korrespondierende Zielwerte. Die Erreichung oder auch Abweichung dieser Zielwerte kann wichtige Informationen liefern, und das Kreisjugendamt kann bei Abweichungen zeitnah gegensteuern. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen, wie z.B. „Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner“ oder „Falldichte“, sollten im Haushalt und im Berichtswesen dargestellt werden. Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung könnten damit schneller und besser analysiert werden, um frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln und umsetzen zu können.

Der Kreis Wesel nimmt zudem an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der KGSt teil. Aktuell erfolgt der Vergleich in der laufenden Projektphase mit neun anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden einmal im Jahr Daten abgefragt und Auswertungen zu Kennzahlen im Vergleich der teilnehmenden Kreise erstellt. Es findet außerdem ein jährlicher Austausch der Kreise statt. Die Auswertungen der Kennzahlen des Vergleichsrings und die Ergebnisbesprechung mit den teilnehmenden Kreisen helfen dem Kreisjugendamt dabei, die strategische Ausrichtung bedarfsgerecht zu justieren und Arbeitsschwerpunkte zu setzen. Der Kreis Wesel nutzt die im Rahmen des KGSt-Vergleichs erhobenen steuerungsrelevanten Kennzahlen zur Unterstützung seiner Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Der Vergleich bildet Kennzahlen zur Leistungsdichte insgesamt, zur Leistungsdichte der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen sowie zu einzelnen Hilfearten ab. Zudem stehen dem Kreis Wesel verschiedene Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zur Verfügung.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Jahresbericht des Jugendamtes darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.

### 4.4.3 Fachcontrolling

#### → **Feststellung**

Das Fachcontrolling des Kreises Wesel befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht, ist aber in Planung.

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

Der **Kreis Wesel** hat 2020 ein Fachcontrolling eingerichtet, das sich zum Prüfungszeitpunkt noch im Aufbau befindet. Der Kreis Wesel plant, für das Fachcontrolling ein Konzept zu erstellen. Im Rahmen seines Fachcontrollings sollte der Kreis Wesel auch die Wirksamkeit und die Zielerreichung der einzelnen Hilfearten fallübergreifend überprüfen. Dazu eignen sich Auswertungen, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden. Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit einem Finanzcontrollingbericht zusammengeführt werden sollten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte sein Fachcontrolling weiter aufbauen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet 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 Wesel arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards und entwickelt diese kontinuierlich weiter. Die Zusammenführung der Standards und Prozesse in einem Handbuch der Sozialen Dienste ist in Bearbeitung aber noch nicht abgeschlossen.

*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 Wesel** legt viel Wert darauf, dass alle Fachkräfte bei der Aufgabenerledigung gleich agieren. Er hat sich zum Ziel gesetzt, eine gleichbleibend hohe, einheitliche und verbindliche Qualität bei der Durchführung von kollegialen Beratungs- und Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Der Kreis verfügt über schriftliche Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form eines Handbuchs, dem so genannten „Handbuch der Sozialen Dienste“, das die Arbeitsprozesse und Qualitätsstandards im ASD beschreibt. Ein Großteil der Inhalte des Handbuchs wird bereits umgesetzt, während sich ein Teil der Inhalte noch in der Entwicklung befindet. Auch einzelne Prozessmodelle, wie z.B. die Prozesse zur Bearbeitung von Kinderschutzfällen oder zum „Kollegialen Beratungs- und Entscheidungsprozess“ sowie die Prozesse zur Fallabgabe und zur Fallübernahme, hat der Kreis mit Hilfe einer Prozesssoftware bereits beschrieben. Weitere Prozessbeschreibungen sollen folgen.

Das Kreisjugendamt hat darüber hinaus ein eigenes Rückführungskonzept entwickelt und ein Einarbeitungskonzept erstellt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte seine Verfahrensstandards und Prozesse für die Hilfe zur Erziehung wie geplant weiterentwickeln und diese im „Handbuch der Sozialen Dienste“ zusammenführen.

#### 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren des Kreises Wesel ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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

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

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

Der **Kreis Wesel** hat das Hilfeplanverfahren in seinem „Handbuch der Sozialen Dienste“ verbindlich geregelt und inhaltlich wie zeitlich gut strukturiert.

Das Kreisjugendamt prüft zunächst in der Falleingangsphase genau, ob vorrangig niederschwellige Maßnahmen wie z.B. eine Beratung durch die Beratungsstelle oder eines der zahlreichen niederschweligen Präventivangebote ausreicht. Nur wenn die Anamnese zur Klärung des erzieherischen Bedarfes aufgrund der sozialpädagogischen Diagnostik ergibt, dass eine niederschwellige Hilfe oder Beratung nicht ausreicht, leitet die ASD-Fachkraft ein Hilfeplanverfahren ein. Dazu gehört eine Prüfung der Zuständigkeit sowie die Kontaktaufnahme zu den Antragstellenden.

Um das systemische Fallverstehen zu erhöhen und um komplexe Beziehungs- und Bindungssysteme vereinfacht darzustellen, erstellen die Fachkräfte im Rahmen der sozialpädagogischen Diagnostik Genogramme der Familien des jungen Menschen. Diese stellen die Beziehungen zwischen Familienmitgliedern und weiteren Bezugspersonen des jungen Menschen grafisch dar. Die Verfahrensstandards des Kreises Wesel sehen vor, dass bei jedem Hilfe- und Kinderschutzfall ein Genogramm in die Akte aufzunehmen ist, bei umfangreicheren Beratungen wird die Erstellung eines Diagramms empfohlen.

Die kollegiale Beratung dient als strukturierte Reflexions- und Beratungsmethode, die das Fallverstehen im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte ermöglicht. Das Team des ASD kann durch Fachkräfte des Pflegekinderdienstes, des Teams 35a, der WiJu, der Erziehungsberatungsstelle oder der Jugendhilfe im Strafverfahren (JuHiS) erweitert werden, wenn diese Arbeitsbereiche berührt werden oder deren Expertise sinnvoll ist. Darüber hinaus können Fachkräfte externer Dienste/Träger beratend hinzugezogen werden, z. B. Mitarbeitende der freien Träger, die in den entsprechenden Familien eingesetzt sind.

Bei der kollegialen Fallberatung stellt die fallführende Fachkraft ihren Leistungsvorschlag vor und berät diesen im Team. Auch die Teamleitung nimmt an der kollegialen Fallberatung teil. Auch wenn das Beratungsergebnis von Team und Teamleitung mitgetragen wird, ersetzt es nicht die persönliche Fallverantwortung. Weichen die Einschätzungen der beteiligten Fachkräfte über notwendige Maßnahmen voneinander ab, versucht die Teamleitung Konsens herzustellen oder eine Entscheidung herbeizuführen. Sofern in wesentlichen Punkten kein Konsens zwischen den beteiligten Fachkräften untereinander und/oder zwischen Team und Teamleitung erzielt werden kann, entscheidet die Fachdienstleitung.

Das Kreisjugendamt ermittelt die Hilfebedarfe gemeinsam mit den beteiligten Personensorgeberechtigten und dem jungen Menschen. Die individuell formulierten Ziele müssen den SMART-Kriterien entsprechen und somit spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein. Im Hilfeverlauf werden die Personensorgeberechtigten regelmäßig über geeignete Hilfsangebote informiert.

Abhängig von den Kosten der Erziehungshilfe sieht die Kostenhierarchie des Kreises Wesel die Beteiligung von Führungskräften vor. Hilfen werden grundsätzlich durch die jeweilige Teamleitung verfügt. Übersteigt der Kostensatz für stationäre Hilfen einen Tagessatz von 160 Euro, hat die Freigabe der Hilfen durch die Fachdienstleitung zu erfolgen.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist federführend bei der Zuständigkeitsklärung und bei rechtlichen und wirtschaftlichen Aufgaben eingebunden. Die Mitarbeitenden der Wirtschaftlichen Hilfen nehmen in der Regel einmal pro Monat an den Fallbesprechungen der ASD-Teams teil, für deren Fälle sie zuständig sind. Dies dient dem besseren Verständnis für den jeweils an-

deren Arbeitsbereich und für dessen Bedarfe ebenso, wie dem Besprechen konkreter Besonderheiten von laufenden und neuen Fällen und dem gegenseitigen persönlichen Kennenlernen. Bei Neufällen erfolgt die erste Prüfung der örtlichen Zuständigkeit regelmäßig durch die Fachkräfte der sozialen Dienste. In schwierigen oder unklaren Fällen ist grundsätzlich die wirtschaftliche Jugendhilfe zu beteiligen. Vor Gewährung von Hilfeleistungen bestätigen die Mitarbeitenden der wirtschaftlichen Hilfen federführend die Zuständigkeit.

Die Hilfeplanerstellung erfolgt im Kreis Wesel zu Beginn einer Maßnahme. Die erste Fortschreibung des Hilfeplans findet in der Regel nach drei Monaten statt und jede weitere Fortschreibung jeweils innerhalb von drei bis sechs Monaten. Zusätzlich finden außerhalb des Turnus Hilfeplanengespräche statt, wenn dies fachlich oder verlaufsbedingt erforderlich ist. Bei den Hilfen für junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII oder anstehender Volljährigkeit sehen die Verfahrensstandards des Kreises Wesel kürzere Hilfeplanintervalle vor.

#### 4.5.1.2 Fallsteuerung

- Der Kreis Wesel hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.

*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 **Kreis Wesel** hat sich bei seinem Falleingangsmanagement zum Ziel gesetzt, dass alle an den ASD herangetragenen Bedarfe und Informationen zu möglichen (neuen) Fällen nach einheitlichen Kriterien geprüft und in konstant hoher Qualität zeitnah abgearbeitet werden.

Im Kreis Wesel werden Fälle von dem regional oder fachlich zuständigen Team aufgenommen. Die Fachkraft, die ein Anliegen entgegennimmt, führt stets eine kompetente und bürgerfreundliche kurze Erstberatung durch, die auch Hinweise zu den Möglichkeiten und Grenzen von Jugendhilfeleistungen beinhaltet. Dabei informiert sie über in Frage kommende Leistungen sowohl

der Jugendhilfe, als auch über Leistungen Dritter, Ressourcen im Sozialraum u. ä. Die beteiligten Personen beraten gemeinsam, ob ein niederschwelliges Hilfsangebot ausreicht, oder ob eine Hilfe zur Erziehung eingesetzt werden muss. Ergeben sich aus dem Erstkontakt Hinweise auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung, führt die Fachkraft die entsprechenden Schritte der Verfahrensstandards zur Sicherstellung des Schutzauftrags gem. § 8a SGB VIII durch.

Die Zuständigkeitsprüfung ist Grundvoraussetzung für die anschließende Fallbearbeitung. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist durch diese Prüfung frühzeitig in die Prozesse eingebunden.

Der Kreis Wesel setzt im Jugendamt ein Jugendamtsfachverfahren ein, das es den Fachkräften ermöglicht, die aktuellen Leistungen und Preise der Leistungsanbieter einzusehen. Neben dem Jugendamtsfachverfahren arbeitet das Kreisjugendamt mit einer Zusatzsoftware, mit der sich verschiedene Auswertungen zu den einzelnen Leistungsanbietern erstellen lassen.

Der Kreis Wesel arbeitet eng mit den leistungserbringenden Trägern zusammen. Die Träger haben für das Kreisjugendamt regelmäßige schriftliche Berichte zum Hilfeverlauf zu erstellen, dazu gehören insbesondere die Sachstandsberichte zur Vorbereitung von Hilfeplangesprächen.

### **Auswirkungen der Corona Pandemie**

Während der Lockdowns in der Anfangszeit der Corona-Pandemie arbeiteten die Beschäftigten des Kreisjugendamtes im Homeoffice oder zum Schutz vor Ansteckung in Einzelbüros in den Räumlichkeiten der Kreisverwaltung. Der Austausch der Fachkräfte fand verstärkt per Telefon oder per Videokonferenz statt. Auch die Hilfeplanverfahren wurden auf diese Weise durchgeführt, Fristen wurden teilweise verlängert. Den Kinderschutz stellte das Kreisjugendamt während der Pandemie ohne Einschränkungen sicher, allerdings fanden weniger Gesprächstermine in den Dienststellen statt. Der Kontakt zu den Familien wurde gleichwohl aufrechterhalten, und die Fachkräfte führten auch weiter notwendige Hausbesuche durch.

Ambulante Hilfen zur Erziehung wurden während der Lockdowns nicht immer wie geplant durchgeführt, und Betretungsverbote in Einrichtungen führten zu Einschränkungen. Aufgrund von Schulschließungen wurden die Integrationshilfen nach § 35a SGB VIII in diesen Phasen nur sehr beschränkt durchgeführt.

Die Zahl der Meldungen über mögliche Kindeswohlgefährdungen, denen der ASD nachgehen musste, hat sich im Kreis Wesel erst zeitversetzt in 2022 deutlich erhöht.

#### **4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche**

- Der Kreis Wesel verfügt über schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen und macht diese regelmäßig geltend.

*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 Wesel** bei schwierigen Fallkonstellationen direkt nach Falleingang die Zuständigkeit. In den anderen Fällen ermittelt der ASD die Zuständigkeit anhand eines standardisierten Prüfbogens. In allen Fällen erhält die WiJu zeitnah alle Angaben und Unterlagen, die sie für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen benötigt.

Für die sich anschließende Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen und die sich daraus ergebenden Kostenbescheide gibt es im Dokumentenmanagementsystem (DMS) des Kreisjugendamtes eine Arbeitshilfe. Im DMS sind zudem Empfehlungen zu den Kostenerstattungen sowie Schulungsunterlagen verfügbar. Auch der Zeitpunkt und die Fristen zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sind festgelegt. In der Praxis werden die Kostenerstattungsansprüche in allen Fällen bei Antragseingang und regelmäßig zu Jahresbeginn geprüft und halbjährlich geltend gemacht.

#### **4.5.1.4 Prozesskontrollen**

##### **→ Feststellung**

Der Kreis Wesel nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden noch nicht statt, sind aber in Planung.

*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.*

Der **Kreis Wesel** nutzt standardmäßig verschiedene prozessintegrierte Kontrollen. Im Vorfeld und Verlauf des Hilfeplanprozesses stellt das Kreisjugendamt beispielsweise durch die Fallvorstellung im Team ein sogenanntes Vier-Augen-Prinzip sicher.

Einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards gewährleistet das Kreisjugendamt auch durch den Einsatz eines Jugendamtsfachverfahrens. Vorgaben zur Erfassung von Daten und der Datenqualität ergeben sich unter anderem aus der Falleingabe in der Fachsoftware. Das Fachverfahren gibt den Prozess der Falleingabe und -bearbeitung vor. Auf diese Weise gewährleistet der Kreis, dass die Fallbearbeitung durch die Fachkräfte entsprechend den vorgegeben Qualitätsstandards erfolgt. Die Fallfreigabe erfolgt im eingesetzten Jugendamtsfachverfahren durch Vorgesetzte, wenn Änderungen in Bezug auf wirtschaftliche Angelegenheiten erfolgen, z. B. bei Änderungen der Kontodaten oder bei der Freigabe von Zusatzleistungen. Bei stationären Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung) ist die Fachdienstleitung in den Genehmigungsprozess eingebunden. Das Kreisjugendamt stellt somit eine laufende Kontrolle seiner Prozessstandards sicher.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden beim Kreis Wesel im Bereich Hilfe zur Erziehung noch nicht statt. Sie sind jedoch künftig im Rahmen des Fachcontrollings sowie zur Qualitätsentwicklung geplant. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden

ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte wie geplant künftig auch regelmäßig und stichprobenhaft prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

## 4.6 Personaleinsatz

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

- Das Kreisjugendamt bereitet neue Beschäftigte durch ein strukturiertes Einarbeitungsverfahren auf die neue Tätigkeit vor.

*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 Wesel** legt viel Wert auf die Gewinnung und Qualifizierung von passenden Beschäftigten. Das Kreisjugendamt versucht Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Mitarbeitenden ermöglichen, auch bei vielschichtigen Belastungen eine qualitativ hochwertige Arbeit zu verrichten und in den unterschiedlichsten Situationen stets die richtigen Entscheidungen zu treffen. Der Kreis hat für neue Beschäftigte des ASD ein Einarbeitungskonzept erstellt, das noch in eine einheitliche Struktur gebracht werden soll.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	33	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	173	84	125	140	178	236	25

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

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

#### 4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Der ASD im Kreis Wesel ist für mehr Fälle je Vollzeit-Stelle zuständig als die Mehrzahl der Kreise im Vergleich, und er liegt dabei leicht über dem gpa-Richtwert.

Im Jahr 2020 setzt der **Kreis Wesel** im ASD 26,41 Vollzeit-Stellen für die von der gpaNRW definierten Aufgaben der Hilfe zur Erziehung ein. Darin enthalten sind auch 1,67 Vollzeit-Stellen für Betreuung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sowie die Stellenanteile des Pflegekinderdienstes (8,94 Vollzeit-Stellen) sowie für den Spezialdienst nach § 35a SGB VIII (4,22 Vollzeit-Stellen).

Der Kreis Wesel verfügt über aktuelle Personalbemessungen für die Regionalteams, für den Pflegekinderdienst (PKD) sowie für den Spezialdienst § 35a SGB VIII.

Der ASD bearbeitet in 2020 durchschnittlich 33 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Das liegt etwa am Median des Vergleiches und leicht oberhalb des Richtwertes der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2020 insgesamt 863 Hilfeplanfälle.

#### 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.

##### → Feststellung

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Wesel liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle höher als rund 75 Prozent der Kreise des Vergleichs. Auch der gpa-Richtwert wird deutlich überschritten.

Der **Kreis Wesel** setzt 2020 in der WiJu 5,00 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Die Stellenausstattung der WiJu hat sich gegenüber dem Vorjahr um 0,45 Vollzeit-Stellen und damit um rund zehn Prozent erhöht. In der WiJu werden im Jahr 2020 durchschnittlich 173 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich der Kreis Wesel am dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Berücksichtigt wurden 863 Hilfeplanfälle, davon 387 stationäre Fälle.

Der Kreis Wesel hat im Jahr 2022 auf Grundlage seiner Prozesse und Standards sowie der mittleren Bearbeitungszeiten je Tätigkeit den Entwurf einer fortschreibungsfähigen Personalbemessung für die WiJu erarbeitet. Sie berücksichtigt u.a. auch Zeitanteile der WiJu-Fachkräfte für Fahrtzeiten und zur Teilnahme an den Teamsitzungen der dezentral untergebrachten Regionalteams. Die Personalbemessung bildet eine gute Grundlage, um in der WiJu Personal entsprechend der Fallzahlenentwicklung bedarfsorientiert einzusetzen. Basierend auf den Fallzahlen für das Jahr 2021 ergibt sich bei der WiJu ein Personalbedarf von 6,77 Vollzeit-Stellen. Der Kreis Wesel sollte nun im nächsten Schritt in der WiJu Personal entsprechend zur aktuellen Fallzahlenentwicklung einsetzen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte in der WiJu Fachkräfte im Umfang des auf Grundlage seiner Personalbemessung quantifizierten Personalbedarfes einsetzen. Dabei sollte der Kreis auch die Entwicklung der Fallzahlen berücksichtigen.

## 4.7 Leistungsgewährung

### 4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Der Kreis Wesel weist im interkommunalen Vergleich 2020 einen niedrigen Fehlbetrag auf.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 060304 Hilfen zur Erziehung und vorläufige Schutzmaßnahmen und 060305 Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte des Haushaltsplanes des **Kreises Wesel** gleichzusetzen.

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

#### Fehlbetrag HzE 2019 bis 2020 in Euro

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	13.518.247	12.302.628
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	590	539

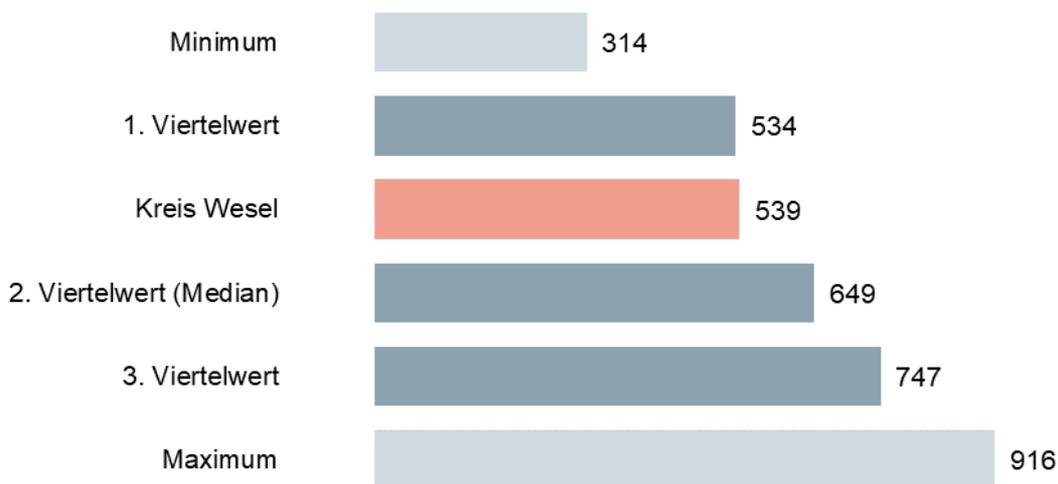
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2020 bei rund 12,3 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der absolute Fehlbetrag um rund 1,2 Mio. Euro und damit um etwa neun Prozent verringert. Einwohnerbezogen verringert sich der Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum auch um etwa neun Prozent.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich in der Regel vor allem die Transferaufwendungen aus. Diese liegen in 2019 und 2020 bei rund 16,1 Mio. Euro, mit leicht rückläufiger Tendenz in 2020.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Regel in Form von Kostenerstattungen generiert werden. Ertragsseitig sind 2020 im Kreis Wesel die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht anderer Jugendämter nach § 89a SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. Hier konnten insgesamt rund 5,0 Mio. Euro vereinnahmt werden. Die Kostenerstattungen für Fälle nach § 89a SGB VIII haben sich in 2020 gegenüber dem Vorjahr um rund 1,2 Mio. Euro erhöht. Die Erhöhung bei den Erträgen für Kostenerstattungen ist einerseits auf gestiegene Fallzahlen bei der Vollzeitpflege mit Kostenerstattungsanspruch zurückzuführen. Andererseits hat der Kreis Wesel in 2020 Kostenerstattungsansprüche für vergangene Jahre realisiert.

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

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



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

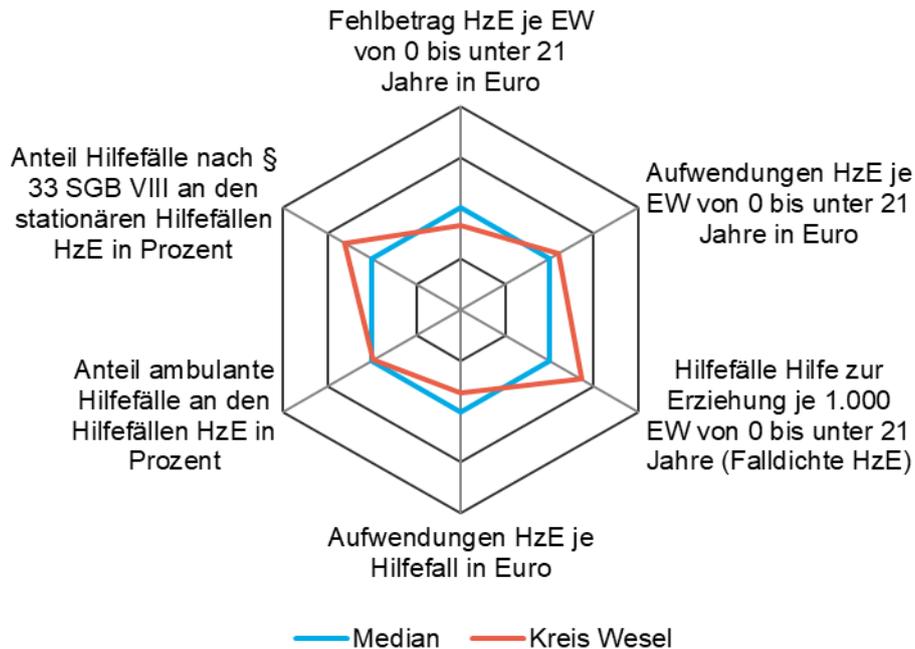


Der Kreis Wesel weist im interkommunalen Vergleich 2020 einen niedrigen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Hohe Erträge in Form von Kostenerstattungen beeinflussen den Fehlbetrag positiv. In 2019 war der einwohnerbezogene Fehlbetrag HzE um

51 Euro höher. Er lag mit 590 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aber auch auf einem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Niveau (Median 2019: 603 Euro).

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.

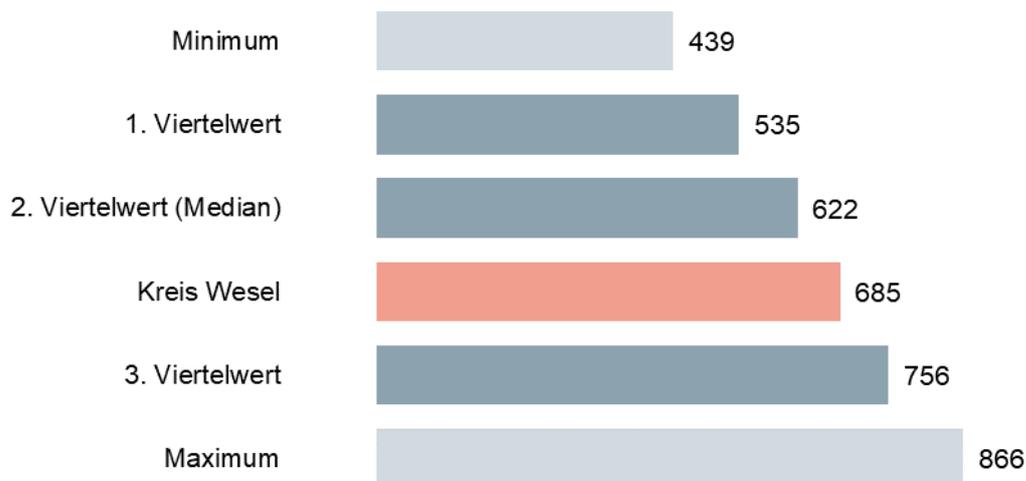
### 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

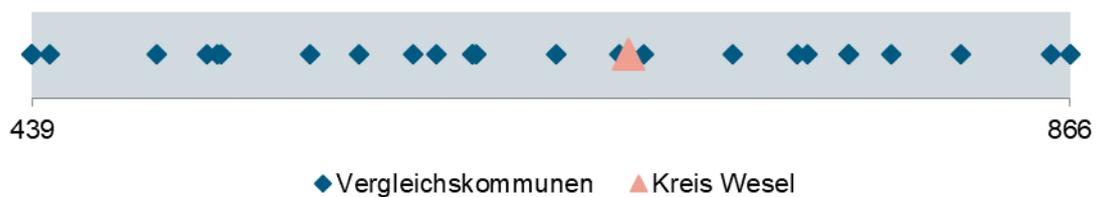
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen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

- Die erhöhten einwohnerbezogenen Aufwendungen des Kreises Wesel sind maßgeblich auf die hohe HzE-Falldichte zurückzuführen. Dahingegen liegen die durchschnittlichen HzE-Fallaufwendungen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

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



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



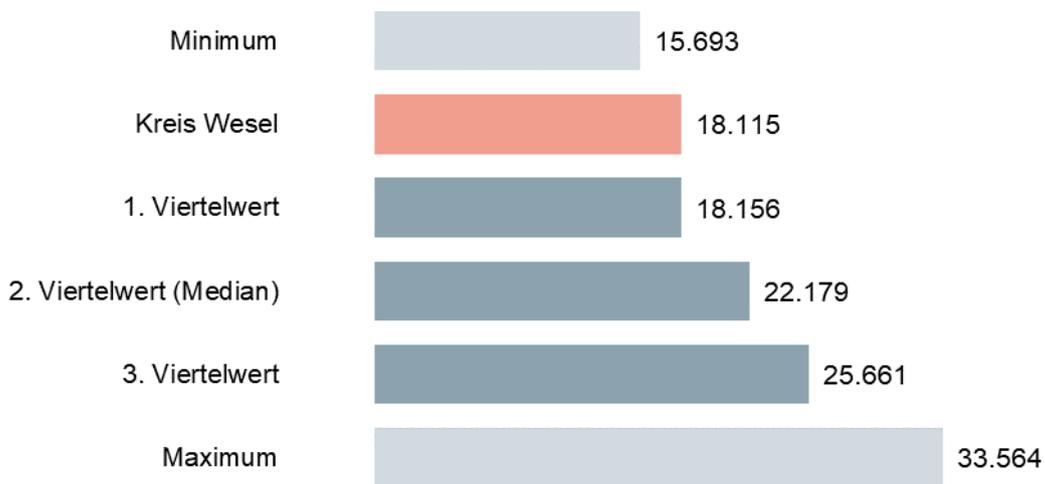
Der Kreis Wesel hat im interkommunalen Vergleich 2020 höhere Aufwendungen HzE je Jugendeinwohner als die Mehrzahl der Kreise des Vergleiches.

**Entwicklung der Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

Kennzahl	2019	2020
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	676	685

Von 2019 bis 2020 sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen um rund ein Prozent gestiegen. Die Höhe der Aufwendungen je Jugendeinwohner wird insbesondere von den Fallzahlen (Falldichte) und den Aufwendungen je Hilfefall bestimmt. Der Kreis Wesel hat eine hohe Falldichte (s. Ausführungen im Kapitel 4.7.1.4). Das beeinflusst die Aufwendungen je Jugendeinwohner und damit auch den Fehlbetrag negativ. Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2020 wurden im Kreis Wesel insgesamt rund 863 Hilfefälle bearbeitet, davon 475 ambulant und 387 stationär. Die Aufwendungen je Hilfefall des Kreises Wesel betragen 18.115 Euro in 2020. Dieses Ergebnis ordnet sich im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

**Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020**



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



Nur vier Kreise im Vergleich haben 2020 geringere HzE-Aufwendungen je Helfefall als der Kreis Wesel.

Auch bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Fallaufwendungen ergeben sich für den Kreis Wesel jeweils vergleichsweise niedrige Kennzahlenwerte:

**Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020**

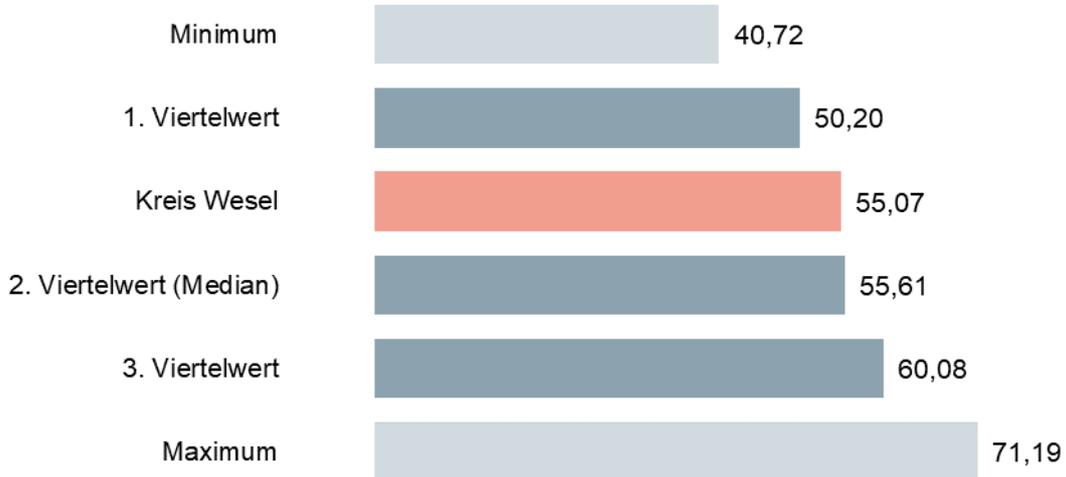
Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	8.606	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	29.773	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Der Kreis erbringt 2020 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 4,1 Mio. Euro für insgesamt 475 Hilfeplanfälle. Bei den ambulanten Fallaufwendungen positioniert sich der Kreis Wesel niedriger als 75 Prozent der Kreise des Vergleichs. Die stationären HzE-Aufwendungen des Kreises Wesel belaufen sich 2020 auf rund 11,5 Mio. Euro für 387 Fälle. Auch bei den stationären Fallaufwendungen ordnet sich der Kreis Wesel 2020 im unteren Viertel des Vergleichs der Kreise ein. Die günstige Positionierung bei den stationären Aufwendungen ist auf den hohen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Helfefällen zurückzuführen. Diese Hilfen sind generell kostengünstiger als andere stationäre Hilfen zur Erziehung.

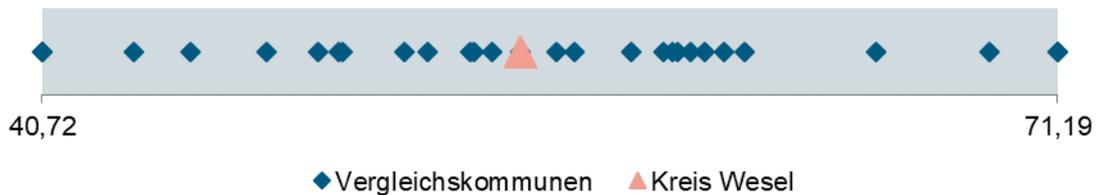
#### 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Kreis Wesel berücksichtigt den Vorrang ambulanter Hilfen zur Erziehung und hat hierfür einen konkreten Zielwert definiert.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen. Sie verteilen sich folgendermaßen:



Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 863 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 475 ambulante Hilfen. Der Anteil ambulanter Hilfen liegt beim **Kreis Wesel** leicht unter dem Median des Vergleichs. Von 2019 bis 2020 hat der Kreis Wesel seinen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE um rund zwei Prozent erhöht. Das Kreisjugendamt installiert nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ vorrangig ambulante Erziehungshilfen, da Kinder und Jugendliche grundsätzlich die Möglichkeit haben sollen, in ihren Familien aufzuwachsen. Deshalb prüft das Jugendamt jeden Einzelfall bedarfsgerecht. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Im Kreis Wesel liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle zwar in etwa auf einem mittleren Niveau, dahingegen positioniert sich der Kreis Wesel bei der Falldichte jedoch vergleichsweise hoch. Diese Konstellation wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag des Kreises Wesel aus.

Positiv ist, dass der Kreis Wesel einen Zielwert für den Anteil an ambulanten und teilstationären Erziehungshilfen an allen Hilfen zur Erziehung festgelegt hat, den er als Kennzahl in seinem

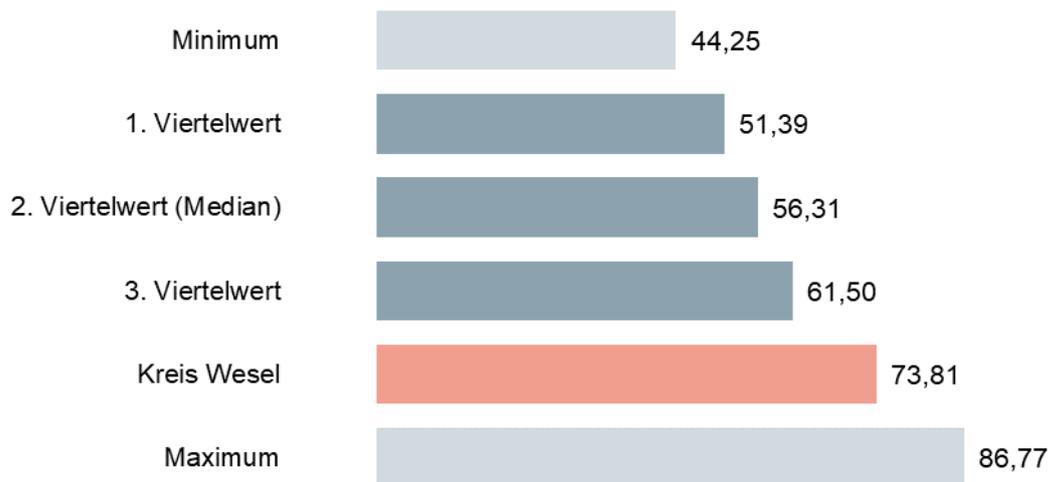
Haushaltsplan im Produkt 06.03.04 „Hilfen zur Erziehung und vorläufige Schutzmaßnahmen“ abbildet. Danach soll der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen bei mindestens 60 Prozent liegen. Abweichend von der Systematik der gpaNRW bildet der Kreis Wesel die Kennzahl ohne die stationären Hilfefälle ab, bei denen der Kreis einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern hat.

### 4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Wesel bringt vergleichsweise viele stationäre Fälle in Vollzeitpflege unter. Dies ist aufgrund der hohen Kosten für Heimunterbringungen positiv zu bewerten. Allerdings hat das Kreisjugendamt nur wenige Vollzeitpflegefälle selbst installiert, da rund 65 Prozent der Fälle durch Fallübernahmen in die Zuständigkeit des Kreises Wesel übergegangen sind.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Zudem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung.

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



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



Das **Kreisjugendamt Wesel** verfügt zum Prüfungszeitpunkt auskunftsgemäß über eine ausreichende Anzahl an Pflegeplätzen. Im Kreis gab es im Jahr 2020 rund 286 Hilfefälle in Vollzeitpflege bei insgesamt 387 stationären Hilfefällen. Von den Hilfefällen sind rund 265 Fälle den Hilfen nach § 33 SGB VIII und rund 21 Fälle der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Verbindung mit § 41 SGB VIII zuzuordnen. Der Kreis Wesel hat 2020 im Vergleich der Kreise den zweithöchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE. Grundsätzlich ist ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Um die Zahl der Heimunterbringungen gering zu halten, prüft der Kreis Wesel sowohl vor geplanten als auch vor ungeplanten Unterbringungen die Möglichkeit, eine Vollzeitpflege zu installieren. Kinder unter zwölf Jahren bringt der Kreis grundsätzlich in einer Pflegefamilie unter. Auch bei älteren Kindern und Jugendlichen prüft der Kreis abhängig vom Einzelfall, ob die Unterbringung in einer Pflegefamilie in Betracht kommt. Da der Kreis vergleichsweise wenige andere stationäre Hilfen hat, stellt der hohe Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Fällen eine positive Einordnung dar.

Rund 65 Prozent der Hilfefälle im Jahr 2020 sind Vollzeitpflegefälle, die der Kreis Wesel durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen hat. Bei einem Teil dieser Pflegeverhältnisse handelt es sich um Sonderpflegen gemäß § 33 Satz 2 SGB VIII für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche. Diese Art der Vollzeitpflege ist mit höheren Aufwendungen verbunden als die Vollzeitpflege nach § 33 Satz 1 SGB VIII. Im Kreis Wesel liegen die Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 Satz 2 SGB VIII in 2020 im Schnitt bei 36.800 Euro.

Im Zeitverlauf weist der Anteil der Vollzeitpflegefälle im Kreis Wesel von 2019 bis 2020 eine steigende Tendenz auf. Der höhere Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen im Kreis Wesel bewirkt, dass weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen zu verzeichnen sind. Das wirkt sich generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Der Kreis Wesel wendet 2020 für einen Hilfefall in Vollzeitpflege 18.317 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 61.766 Euro. Die Differenz von rund 43.000 Euro je Hilfefall in 2020 verdeutlicht, wie sehr der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen im Kreis Wesel positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nimmt.

Im Jugendamt des Kreises Wesel ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) im Umfang von 8,94 Vollzeit-Stellen eingerichtet, der die Aufgaben fast vollständig wahrnimmt. Der Kreis führt regelmäßig Maßnahmen der Werbung und Akquise durch, um geeignete Pflegefamilien zu gewinnen. Der Kreis Wesel hat ein Konzept zur Gewinnung von Pflegefamilien erstellt. Zu seinen Maßnahmen zählen Pflegeeltern-Infoveranstaltungen des Kreisjugendamtes sowie die Mund zu Mund-Propaganda. Zukünftig plant der Kreis zudem, auf seiner Internetseite um Pflegefamilien zu werden. Die Qualifizierung der Pflegepersonen erfolgt zum Prüfungszeitpunkt noch über externe Fortbildungen. Der Kreis plant jedoch, künftig eigene Schulungen anzubieten, die in Präsenzform stattfinden sollen.

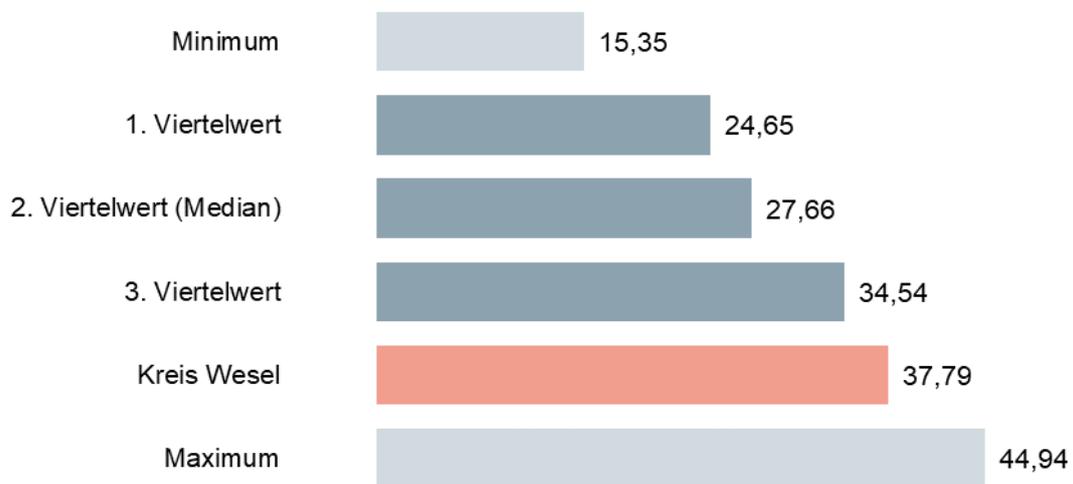
#### 4.7.1.4 Falldichte HzE

→ **Feststellung**

Die hohe Falldichte im Kreis Wesel wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

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



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



Der **Kreis Wesel** ordnet sich 2020 bei den 25 Prozent der Kreise mit den einwohnerbezogenen höchsten Fallzahlen ein. Auf Wunsch des Kreises Wesel hat die gpaNRW zusätzlich die Falldichte-HzE des Kreises Wesel ohne die 173 Kostenerstattungsfälle in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII ermittelt. Dabei ergäbe sich 2020 eine Falldichte von 30,23. Die Falldichte HzE des Kreises läge daher auch ohne die Fälle mit Kostenerstattungsanspruch in 2020 auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Die hohe Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

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

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	20,81	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär in Promille	16,98	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Bei der ambulanten Falldichte HzE positioniert sich der Kreis Wesel im oberen Mittelfeld der Vergleichskreise. Bei der stationären Falldichte HzE ordnet sich der Kreis Wesel in der Nähe des Maximalwertes ein.

Im Kreis Wesel sind die ambulanten Hilfefälle von 2020 nach 2021 angestiegen. Die vermehrten Hilfen waren notwendig, um die in der Pandemie aufgetretenen persönlichen und sozialen Defizite bei Kindern und Jugendlichen und die verschiedenen Problemlagen innerhalb der Familien aufzuarbeiten.

Nach den Erfahrungen des Jugendamtes des Kreises Wesel wirken sich Fallzahlenveränderungen durch bestimmte Ereignisse, z.B. vermehrte UMA-Fälle oder steigende Unterbringungen in Folge der Corona-Pandemie, im Kreis Wesel gegenüber anderen Jugendämtern zumeist erst zeitverzögert mit einem Versatz von etwa zwei Jahren aus. Der Kreis sollte daher die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung engmaschig im Blick behalten.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte seine Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch die regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten weiter optimieren.

### 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.

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.

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

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.799	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)	5,54	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	43,20	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	70,59	55,88	70,59	75,00	81,82	93,94	17
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	29,41	6,06	18,18	25,00	29,41	44,12	17

Der **Kreis Wesel** hat 2020 vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind hingegen höher als bei 75 Prozent der Kreise im Vergleich. Ursächlich hierfür ist die hohe Falldichte. Der Kreis Wesel ordnet sich bei dem Viertel der Kreise ein, die die höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen aufweisen. Somit gibt es beim Kreis Wesel viele, aber vergleichsweise günstige Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Die Falldichte wird auch von den Laufzeiten der Hilfe beeinflusst. Diese sind im Bereich der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen länger als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise. Rund 29 Prozent der Hilfefälle weist eine Betreuungsdauer von über 18 Monaten auf. Der Kreis Wesel hat die Laufzeiten der ambulanten Hilfen zur Erziehung auf maximal zwei Jahre begrenzt und führt im Turnus von drei Monaten Hilfeplangespräche durch, um den Hilfeverlauf optimal zu steuern. Sofern eine Hilfestellung über diesen Zeitraum hinaus notwendig ist, wird der Fall zunächst auf einen besonderen Prüfstand gestellt. Maßnahmen können z.B. in einem Wechsel des leistungserbringenden Trägers liegen. Bei den länger laufenden Hilfen handelt es sich auskunftsgemäß teilweise um Dauerhilfen, die das Kreisjugendamt gewährt, um eingreifendere Hilfemaßnahmen zu vermeiden.

#### 4.7.2.2 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 Wesel hat bei der Vollzeitpflege in 2020 die höchste Falldichte, die höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen je Einwohner sowie erhöhte Fallaufwendungen. Für den Großteil der Fälle und Aufwendungen hat der Kreis jedoch gegenüber anderen Jugendämtern einen Kostenerstattungsanspruch.

Der **Kreis Wesel** hat 2020 insgesamt rund 4,9 Mio. Euro für 265 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis für 173 Hilfefälle im Umfang von rund 3,2 Mio. Euro einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Die Aufwendungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 197.000 und damit um vier Prozent erhöht. Die Zahl der Fälle ist im selben Zeitraum um sechs Fälle angestiegen.

#### Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	65,32	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	66,56	23,70	44,58	56,07	64,56	81,57	17

Der Kreis Wesel zählt 2020 zu den 25 Prozent der Kreise im Vergleich, die prozentual den höchsten Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege aufweisen, die von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen wurden und für die der Kreis Wesel einen Kostenerstattungsanspruch hat. Der Kreis Wesel ordnet sich bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII zudem bei dem Viertel der Kreise ein, die den vergleichsweise höchsten Anteil Aufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den gesamten Aufwendungen für Vollzeitpflege aufweisen. Die Pflegefamilien im Kreis Wesel werden somit in hohem Umfang von auswärtigen Jugendämtern belegt, was schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Wesel führt. Die Aufwendungen je Hilfefall für Fälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch haben sich im Kreis Wesel von 2019 auf 2020 um rund zehn Prozent erhöht.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.317	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	11,60	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	213	59,25	101	111	124	213	27

Der Kreis Wesel hat im Vergleich 2020 bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die höchste Falldichte. Die durchschnittlichen Fallaufwendungen liegen im Vergleich überdurchschnittlich. Aufgrund erhöhter Aufwendungen je Hilfefall und einer sehr hohen Falldichte bildet der Kreis Wesel bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen das Maximum im Vergleich ab.

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII haben sich von 2019 bis 2020 um 362 Euro erhöht. Ursächlich dafür sind die steigenden Pflegesätze, die Zunahme der intensiven Vollzeitpflegen inklusive etwaiger Annexleistungen und der steigende Anteil kostenintensiver Erziehungsstellen.

#### 4.7.2.3 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 Wesel nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Der Kreis hat ein wirksames Konzept zum Rückführungsmanagement installiert, das zur Verringerung der Aufwendungen und Fälle bei der Heimerziehung beiträgt.

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

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

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	180	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	61.766	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,91	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Hilfefälle für UMA nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII	5,53	0,91	4,21	9,38	14,64	40,98	26

Im Jahr 2020 hat der Kreis Wesel insgesamt rund 4,1 Mio. Euro für 66 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 18 Prozent erhöht. Die Fallzahlen sind um 14 Prozent gestiegen. Auch die Zahl der Hilfefälle für UMA hat sich von 2019 auf 2020 leicht erhöht.

Insgesamt liegen die Fallzahlen in Heimerziehung beim Kreis Wesel auf niedrigem Niveau. Auch die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und je Hilfefall sind 2020 geringer als bei 75 Prozent der Kreise im Vergleich. Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass beim Kreis Wesel weder in 2020 noch im Vorjahr Auslandsunterbringungen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII erfolgten. Diese sind häufig kostenintensiver als inländische Unterbringungen. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist. Der Kreis vermeidet möglichst Auslandsunterbringungen. Sie stellen die absolute Ausnahme dar.

Der Kreis Wesel beginnt grundsätzlich ab dem 16. Lebensjahr der Hilfeempfangenden bzw. mit dem Ende der Schulpflicht damit, die Verselbständigung der jungen Menschen einzuleiten. Im Rahmen der Hilfeplanung erörtert und plant das Kreisjugendamt mit dem jungen Menschen realistische persönliche und berufliche Lebenskonzepte.

#### 4.7.2.4 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 Wesel bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst positiv zu sehen.
- Der Kreis Wesel hat bei der ambulanten Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII viele ambulante Hilfefälle zur intensivpädagogischen Unterstützung im schulischen Bereich in so genannten Projektklassen. Aufgrund der hohen Falldichte liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen trotz niedriger ambulanter Fallaufwendungen vergleichsweise hoch.

Der **Kreis Wesel** bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII im Team 51-2-4 innerhalb eines Spezialdienstes. Er setzt in 2020 Personal im Umfang von 4,22 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein.

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

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

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.528	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.114	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	108.359	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	10,61	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Aufwendungen § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	122	23,85	54,07	88,67	116	188	27

Der Kreis Wesel hat 2020 insgesamt rund 2,8 Mio. Euro für 242 minderjährige Hilfefälle nach § 35a SGB VIII aufgewendet. Davon entfielen rund 1,9 Mio. Euro auf 234 Hilfefälle ambulanter Hilfen.

Der Kreis wertet die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII differenziert für die Kommunen des Kreisjugendamtsbezirkes aus. In den Gemeinden Hünxe, Schermbeck und Sonsbeck liegt die Zahl der Fälle für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII niedrig. Dahingegen verzeichnet

die Stadt Neukirchen-Vluyn in den Jahren 2020 und 2021 mit Abstand die meisten Fälle nach § 35a SGB VIII.

In Neukirchen-Vluyn ist ein Träger ansässig, der Kinder und Jugendliche in so genannten „Projektklassen“ präventiv therapeutisch und schulisch unterstützend betreut. Bei den Projektklassen handelt es sich um ein schulisches Jugendhilfeangebot in Ersatzschulen, das in Neukirchen-Vluyn und Hamminkeln angeboten wird. Es ist durch kleine Lerngruppen gekennzeichnet, die von einem multiprofessionellen Team betreut werden. Die Projektklassen richten sich an Kinder und Jugendliche, die im Kreis Wesel und in umliegenden Städten und Kreisen wohnen und die ein intensivpädagogisches Beschulungsangebot benötigen. In den Projektklassen ist neben der Lehrkraft auch eine pädagogische Fachkraft anwesend. Beide fördern und fordern gemeinsam eine heterogene Lerngruppe von Schülerinnen und Schülern. Durch die pädagogischen Fachkräfte der jeweiligen Einrichtung, findet eine enge Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule statt.<sup>10</sup> In den Projektklassen können Schulabschlüsse in den Bildungsgängen der Hauptschule Klasse 9, 10 Typ A und 10 Typ B sowie im Bildungsgang Lernen erreicht werden.

Der Kreis Wesel setzt die ambulanten Erziehungshilfen nach § 35a SGB VIII als passgenaue Hilfen zur Erziehung für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ein, die den jungen Menschen ermöglicht, einen Schulabschluss zu erlangen. Die Vielzahl der Fälle in den Projektklassen trägt im Kreis Wesel maßgeblich dazu bei, dass der Kreis in 2020 eine der höchsten Fall-dichten nach § 35a SGB VIII und vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Aufwendungen aufweist.

Dahingegen hat der Kreis Wesel bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII in 2020 geringere durchschnittliche Fallaufwendungen sowie geringere durchschnittliche ambulante Fallaufwendungen als 75 Prozent der verglichenen Kreise. Aufgrund höherer Entgelte der freien Träger für ambulante Hilfen nach § 35a SGB VIII und notwendiger höherer Stundenkontingente steigen die Fallaufwendungen perspektivisch an.

Bei den stationären Fallaufwendungen nach § 35a SGB VIII bildet der Kreis Wesel das Maximum im Vergleich der Kreise 2020. Dies ist auf wenige teure kostenintensive stationäre Hilfefälle zurückzuführen.

## **Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII**

### **→ Feststellung**

Der Kreis Wesel hat vergleichsweise viele Fälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen sowie erhöhte Fallaufwendungen. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

Die Unterstützungsleistungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im schulischen Bereich haben landesweit in den vergangenen Jahren allgemein an Bedeutung gewonnen. Für Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII hat der Kreis Wesel in 2020 828.000 Euro für 52 Hilfefälle aufgewendet.

<sup>10</sup> Quelle: Internet <https://www.neukirchener.de/kinder-und-jugendhilfe/foerderschulen/projektklassen>

### Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	15.931	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	2,28	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	22,22	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26

Interkommunal liegen sowohl die Fallaufwendungen als auch die Falldichte für Integrationshilfen/Schulbegleitungen im Kreis Wesel auf einem leicht erhöhten Niveau. Mehr als die Hälfte der Kreise wenden je Hilfefall weniger auf und haben eine niedrigere Falldichte als der Kreis Wesel. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung sowie die HzE-Aufwendungen insgesamt aus.

Der Kreis Wesel nutzt bei den Hilfen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen nicht die Möglichkeit von Poollösungen. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule oder in der Klasse durch eine gemeinsame Integrationshilfe betreut. Die Kinder sind nicht einer Integrationshilfe fest zugeordnet, und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshilfen gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Der Kreis Wesel hat gemeinsam mit dem Sozialamt die Möglichkeit von Poollösungen erörtert. Die betroffenen Hilfeempfangenden verteilen sich im Kreis Wesel auf viele unterschiedliche Schulen. Daher kommen Poollösungen für den Kreis zum Prüfungszeitpunkt auskunftsgemäß nicht in Betracht.

#### → Empfehlung

Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen im Blick behalten und bei steigenden Fallzahlen erneut die Möglichkeit der Nutzung von Poollösungen prüfen.

#### 4.7.2.5 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2020 den Haushalt des Kreises Wesel stärker als in anderen Kreisen. Belastend auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE wirkt sich insbesondere die vergleichsweise hohe Falldichte bei volljährigen Hilfeempfangenden aus.

Die Aufwendungen des **Kreises Wesel** für junge Volljährige sind von 2019 auf 2022 von rund 2,2 Mio. Euro um 352.000 Euro auf rund 1,9 Mio. Euro gesunken. Das entspricht einer Verringerung um 16 Prozent. Die Fallzahlen bei den jungen Volljährigen sind im selben Zeitraum von 98 auf 79 Fälle und damit um 20 Prozent gesunken. Der Rückgang der Fälle ist überwiegend aber nicht ausschließlich auf beendete UMA-Fälle zurückzuführen.

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

**Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020**

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	535	123	431	508	622	1.033	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.830	15.338	21.986	28.039	31.191	60.018	25
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.975	2.888	6.316	7.377	9.754	13.330	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	33.802	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	20.358	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heim-erziehung je Hilfefall in Euro	48.872	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26

Die durchschnittlichen Fallaufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII liegen im Kreis Wesel 2020 auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Fallaufwendungen für junge Volljährige positioniert sich der Kreis Wesel bei den ambulanten Fallaufwendungen im oberen Viertel des Vergleichs der Kreise.

Gleichwohl hat der Kreis Wesel vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII, mit rückläufiger Tendenz in 2020. Dies ist auf die hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen zurückzuführen.

### Falldichte § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII gesamt in Promille	22,44	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	9,39	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	13,05	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

Die Kreis Wesel weist trotz einer rückläufigen Falldichte im interkommunalen Vergleich 2020 eine höhere Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII auf als rund 75 Prozent der Kreise im Vergleich. Auch die ambulante sowie die stationäre Falldichte liegen für sich betrachtet im oberen Bereich der Vergleichskreise.

Der Kreis Wesel hat besondere Standards für junge Volljährige. Um die Erreichung der vereinbarten Hilfeplanziele und einen gelingenden Übergang in die Selbständigkeit zu sichern, finden Hilfeplangespräche bei den ambulanten und stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII in einem kurzen Drei-Monats-Turnus statt. Dem Kreisjugendamt ist es bei der Gewährung von Hilfen für junge Volljährige besonders wichtig, die Übergänge aus den Erziehungshilfen in ein selbständiges Erwachsenenleben gut zu begleiten. Nach den Erfahrungen des Kreisjugendamtes ließ sich das Übergangsmanagement während der Corona-Pandemie weniger gut realisieren als in den Vorjahren.

#### → Empfehlung

Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, analysieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob das Übergangsmanagement wirksam zur zügigen Verselbstständigung beiträgt.

### 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 im Kreis Wesel rückläufig. Die Betreuung von UMA ist 2020 kostengünstiger als bei den meisten Kreisen und die Falldichte UMA liegt auf einem niedrigen Niveau.

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

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	31.580	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,69	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,02	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Im Jahr 2020 hat der **Kreis Wesel** rund 732.000 Euro für 23 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren rund 34.000 Euro ambulante und 698.000 Euro stationäre Aufwendungen. Es gab fünf ambulante und 18 stationäre Hilfefälle. Die Aufwendungen und Hilfefälle für UMA sind im Betrachtungszeitraum zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Der Kreis Wesel hat eine niedrige Falldichte für UMA und sehr günstige Aufwendungen je Hilfefall. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE liegt im Kreis Wesel auf einem niedrigen Niveau.

## 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
<b>Strukturen</b>					
F1	Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden im Kreis Wesel intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Der Kreis hat soziale Netzwerke aufgebaut, und Netzwerktreffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bislang hat der Kreise seine Bausteine noch nicht in einer so genannten „Präventionskette“ zusammengeführt.	146	E1	Der Kreis Wesel sollte seine präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit weiter ausbauen und zu einer Präventionskette zusammenführen.	147
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F2	Der Kreis Wesel hat ein Finanzcontrolling installiert, mit dem er den Aufgabebereich der Hilfe zur Erziehung gut steuert. Der Jahresbericht des Jugendamtes kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf noch optimiert werden.	149	E2	Der Kreis Wesel sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit weiteren steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Jahresbericht des Jugendamtes darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.	151
F3	Das Fachcontrolling des Kreises Wesel befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht, ist aber in Planung.	151	E3	Der Kreis Wesel sollte sein Fachcontrolling weiter aufbauen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet werden.	152
<b>Verfahrensstandards</b>					
F4	Der Kreis Wesel arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards und entwickelt diese kontinuierlich weiter. Die Zusammenführung der Standards und Prozesse in einem Handbuch der Sozialen Dienste ist in Bearbeitung aber noch nicht abgeschlossen.	152	E4	Der Kreis Wesel sollte seine Verfahrensstandards und Prozesse für die Hilfe zur Erziehung wie geplant weiterentwickeln und diese im „Handbuch der Sozialen Dienste“ zusammenführen.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Wesel nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden noch nicht statt, sind aber in Planung.	157	E5	Der Kreis Wesel sollte wie geplant künftig auch regelmäßig und stichprobenhaft prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	158
<b>Personaleinsatz</b>					
F6	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Wesel liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle höher als rund 75 Prozent der Kreise des Vergleichs. Auch der gpa-Richtwert wird deutlich überschritten.	159	E6	Der Kreis Wesel sollte in der WiJu Fachkräfte im Umfang des auf Grundlage seiner Personalbemessung quantifizierten Personalbedarfes einsetzen. Dabei sollte der Kreis auch die Entwicklung der Fallzahlen berücksichtigen.	160
<b>Leistungsgewährung</b>					
F7	Die hohe Falldichte im Kreis Wesel wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.	169	E7	Der Kreis Wesel sollte seine Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch die regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten weiter optimieren.	170
F8	Der Kreis Wesel hat vergleichsweise viele Fälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen sowie erhöhte Fallaufwendungen. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.	176	E8	Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen im Blick behalten und bei steigenden Fallzahlen erneut die Möglichkeit der Nutzung von Poollösungen prüfen.	177
F9	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2020 den Haushalt des Kreises Wesel stärker als in anderen Kreisen. Belastend auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE wirkt sich insbesondere die vergleichsweise hohe Falldichte bei volljährigen Hilfeempfangenden aus.	178	E9	Der Kreis Wesel sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, analysieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob das Übergangsmanagement wirksam zur zügigen Verselbstständigung beiträgt.	179

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	124.268	123.923	123.715	124.004
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	23.587	23.149	22.905	22.825
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	4.078	3.861	3.699	3.525

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahl	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>		
Aufwendungen HzE in Euro	15.474.889	15.624.488
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	676	685
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	18.189	18.115
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	4.157.653	4.087.907
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.073	8.606
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	11.317.236	11.536.581
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.834	29.773
<b>Falldichte HzE</b>		
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	37,14	37,79
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	53,86	55,07
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>		
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	72,23	73,81

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

Kennzahl	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.109.509	985.926
Hilfefälle	133	126
Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.363	7.799

Kennzahl	2019	2020
Hilfefälle § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	5,79	5,54
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VII</b>		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	4.653.413	4.850.894
Hilfefälle	259	265
Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.955	18.317
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	11,31	11,60
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.478.318	4.102.524
Hilfefälle	58	66
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	59.714	61.766
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,54	2,91
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.047.529	2.792.533
Hilfefälle	216	242
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.125	11.528
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	9,42	10,61
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.118	15.931
Hilfefälle § 35a SGB VIII Integrationshelfer je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung)	1,83	2,28
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.236.268	1.884.737
Hilfefälle	98	79
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.761	23.830

Kennzahl	2019	2020
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	26,56	22,44
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>		
Aufwendungen für UMA in Euro	1.135.656	731.717
Hilfefälle	40	23
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	28.635	31.580
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,73	1,02

## 5. Hilfe zur Pflege

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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

Vor allem gesetzliche Änderungen haben beim Thema Hilfe zur Pflege für Verschiebungen gesorgt. Neben dem Fachkräftemangel und den demografischen Entwicklungen sind das Themen, die alle Kreise betreffen.

Die Altersstruktur im **Kreis Wesel** erfordert eine gute Steuerung. Der Anteil der über 65-Jährigen ist bereits 2020 hoch und wird weiter steigen. Damit wird auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen weiter zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Das kann zukünftig dazu führen, dass verstärkt stationäre Angebote in Anspruch genommen werden.

Im Kreis besteht eine leicht überdurchschnittliche **Leistungsdichte**. Dies ist auf die Zahl der stationären Leistungsbezieher zurückzuführen. Eine Ursache hierfür liegt in den hohen stationären Pflegekosten. Kein Kreis hat höhere stationäre Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Verstärkt wird das durch die stationären Pflegeeinrichtungen, in denen kein Anspruch auf Pflegegeld besteht. Ersatzweise erhalten die Pflegebedürftigen mit einem Sozialhilfeanspruch Hilfe zur Pflege.

Um im Sinne des Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“ zu steuern, sollte der Kreis Wesel die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch eine Pflege- und Wohnberatung sowie durch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Diese ist aktuell auskömmlich. Problematisch wirkt sich aktuell schon der Fachkräftemangel aus. Hierdurch können bereits bestehende Einrichtungen teilweise nicht alle Plätze belegen. Das **Fach- und Finanzcontrolling** sollte ausgebaut werden. Eine zielgerichtete Steuerung kann nur erfolgen, wenn alle Daten vorliegen. Das Controlling ist auch im Kontext mit der Fachaufsicht zu sehen. Da alle kostenintensiven Leistungsbereiche (stationäre Einrichtungen und ambulante Wohngemeinschaften) an die kreisangehörigen Kommunen delegiert sind, muss die Fachaufsicht angemessen ausgestattet sein. Derzeit besteht hier noch Optimierungspotenzial.

Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des **Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)** geschützt. Aufgrund der steigenden Anforderungen hat der Kreis die Personalausstattung bereits ausgeweitet. Die anstehende Ausweitung des Geltungsbereichs 2023 führt zu zusätzlichen Belastungen des Personals.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabefelder:

- 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<sup>11</sup>),
- 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 tiefere 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.

<sup>11</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

## 5.3 Demografische Entwicklung

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

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

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

### Bevölkerungsstruktur 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	31,57	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	16,26	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,39	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Der **Kreis Wesel** hat eine eher hohe Altersstruktur. Positiv ist die hohe Zahl an potenziell Pflegenden. Die sogenannte Kindergeneration zwischen 45 und 65 Jahren können eine längere häusliche Pflege unterstützen. Das betrifft die Angehörigen in dem Alter, aber auch die Pflegekräfte. Denn eine häusliche Pflege, die allein durch Angehörige ermöglicht wird, ist mittlerweile nicht mehr die Regel. Das liegt auch an der steigenden Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen. Problematisch erweisen sich die demografischen Daten bei den Über-65-Jährigen. Im Kreis Wesel gibt es einen sehr hohen Anteil potenziell Pflegebedürftiger (65 Jahre und älter).

Entscheidend für das Gesamtbild ist auch die zukünftige Entwicklung der Altersgruppen. Wie entwickelt sich die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen? Aber auch ein Blick auf die Zahl der Potenziell Pflegenden – die Altersgruppe 45 bis 65 – sollte bei der Betrachtung eine Rolle spielen.

### Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil 45 bis 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	29,34	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	25,64	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	18,06	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	21,79	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	8,03	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	10,93	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Um die zukünftige Entwicklung abschätzen zu können, betrachten wir die Prognose bis 2025 sowie bis 2040.

Der Anteil der 45 bis unter 65-Jährigen sinkt bis 2040 immer weiter ab. Das ist auch auf den geringen Jugendquotienten (unter 20-Jährige) im Kreis Wesel zurückzuführen. Es gibt nur wenige Jüngere, die in diese Altersgruppe nachrücken. Gleichzeitig steigt der Anteil der Einwohner über 65 Jahren immer weiter an. Die Gruppe der potenziell Pflegebedürftigen ist im Kreis sowohl 2020 als auch in der Prognose bis 2040 höher als in über Dreiviertel der anderen Kreise.

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. Im Jahr 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Wesel um fast 19 Prozent gestiegen. Im Eckjahresvergleich 2017/2020 sind es 949 Leistungsbezieher mehr. Die Zahl wird auch durch rund 600 Fälle von Personen in besonderen Wohnformen bestimmt. Diese sind nach Änderung des BTHG zum 01. Januar 2020 in die Zuständigkeit des Kreises gewechselt.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum Beispiel die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner oder die Arbeitslosenquote. Ein Blick auf die einzel-

nen Faktoren bietet kein Gesamtbild. Ein solches könnte sich aus einer integrierten Sozialplanung ergeben. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden. Eine solche ist bisher nur von einzelnen Städten im Kreis Wesel erstellt worden. Eine kreisweite Sozialplanung existiert nicht. Daher liegen nicht alle Einzelfaktoren miteinander verknüpft vor. Die hohe SGB II-Quote von 8,91 Prozent ist zumindest ein eher negativer Teilfaktor. Gleichzeitig ist die Kaufkraft überdurchschnittlich. Inwieweit die breite Bevölkerung daher Reserven für eine spätere Pflegebedürftigkeit aufbauen können, lässt sich ohne die tiefere Betrachtung aller Faktoren nicht ableiten.

Die demografischen Daten stellen eine große und weiterwachsende Herausforderung für den Kreis Wesel dar. Inwieweit der Haushalt bereits aktuell durch die Hilfe zur Pflege belastet wird, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben und wie der Kreis damit umgeht erarbeiten wir in den folgenden Kapiteln.

## 5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Die gpaNRW betrachtet hier neben dem Kernthema Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld auch die Aufgaben der WTG-Behörde sowie der Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Wesel** hat als einziger Kreis in Nordrhein-Westfalen die Aufgabe der stationären Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Bis zum Jahr 2020 war bis auf die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für unter 65-Jährige der gesamte Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Die Pflegeberatung wird dezentral in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Der Kreis Wesel finanziert die Stellen für die Pflegeberatung in den Kommunen. Seit 2022 führt der Kreis Wesel die Pflegeberatung für die kreisangehörigen Kommunen Schermbeck und Hamminkeln durch. Eine Wohnberatung wird von den Caritas-Verbänden im Kreis angeboten. Die Verbände erhalten vom Kreis und vom Land Nordrhein-Westfalen einen Zuschuss für die Beratung.

#### Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Wesel 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	2,92	3,52	3,96	3,71
Ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	38,34	40,45	42,74	46,16
<b>Fehlbetrag HzP in Mio. Euro</b>	<b>35,42</b>	<b>36,93</b>	<b>38,78</b>	<b>42,45</b>
<b>Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro</b>	<b>341</b>	<b>349</b>	<b>363</b>	<b>390</b>

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege steigt im Zeitverlauf bis 2020 an. Zum Jahr 2020 erhöht er sich aus zwei Gründen deutlich. Zum einen liegen die Personalaufwendungen für die ambulante

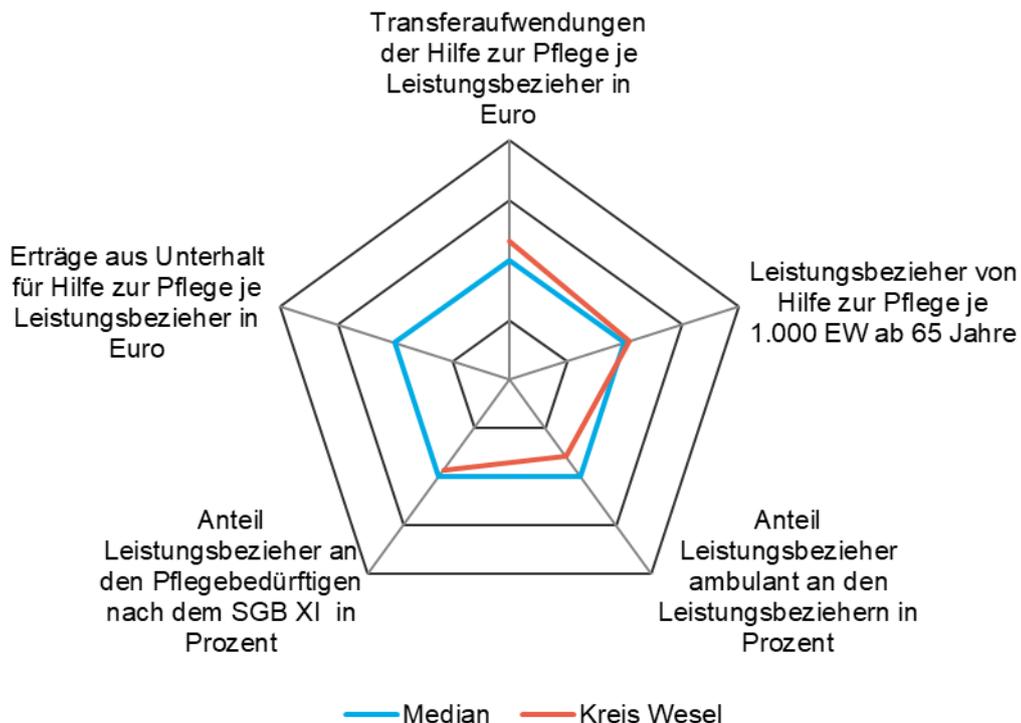
Hilfe zur Pflege wieder beim Kreis selbst. Zum anderen sind die Erträge leicht gesunken. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im nachfolgenden Kapitel analysiert.

### 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 im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des **Kreises Wesel** außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab. Eine rote Linie für die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher kann nicht gebildet werden. Diese Erträge sind für den Kreis Wesel nicht plausibel ermittelbar.

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“ kann beispielsweise maßgeblich von der

Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent“ (Ambulante Quote) beeinflusst werden. 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 Wesel 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.

Sowohl die Einführung des Leistungszuschlages 2022 als auch die Einführung des Bürgergeldes 2023 werden nicht von dieser Prüfung erfasst.

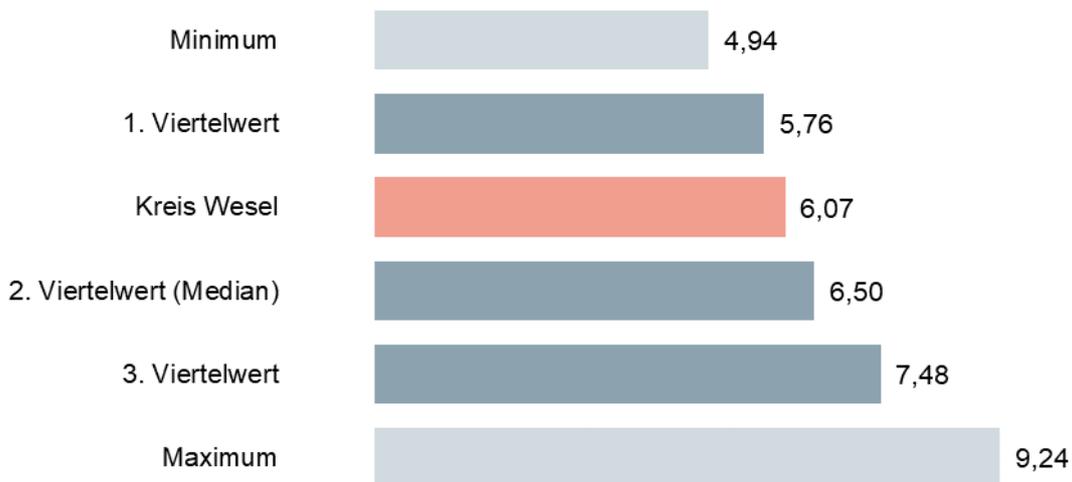
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- ➔ Im Kreis Wesel beziehen weniger Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege als in vielen anderen Kreisen. Die überdurchschnittliche Kaufkraft kann sich dabei positiv auswirken.

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:



In mehr als 50 Prozent der Kreise ist ein höherer Teil der Pflegebedürftigen auf unterstützende Leistungen aus Hilfe zur Pflege angewiesen als im **Kreis Wesel**. Die Leistungen der Pflegeversicherung reichen damit zu einem großen Teil aus, um die Pflegebedarfe zu decken. Den Anteil der Nicht-Versicherten konnte der Kreis Wesel nicht ermitteln. Nicht-Versicherte tragen zu einem höheren Anteil von Leistungsbeziehern an den Pflegebedürftigen bei, da die Pflegekassen keine Leistungen tragen. Inwieweit das hier eine Rolle spielt, ist aber nicht ermittelbar.

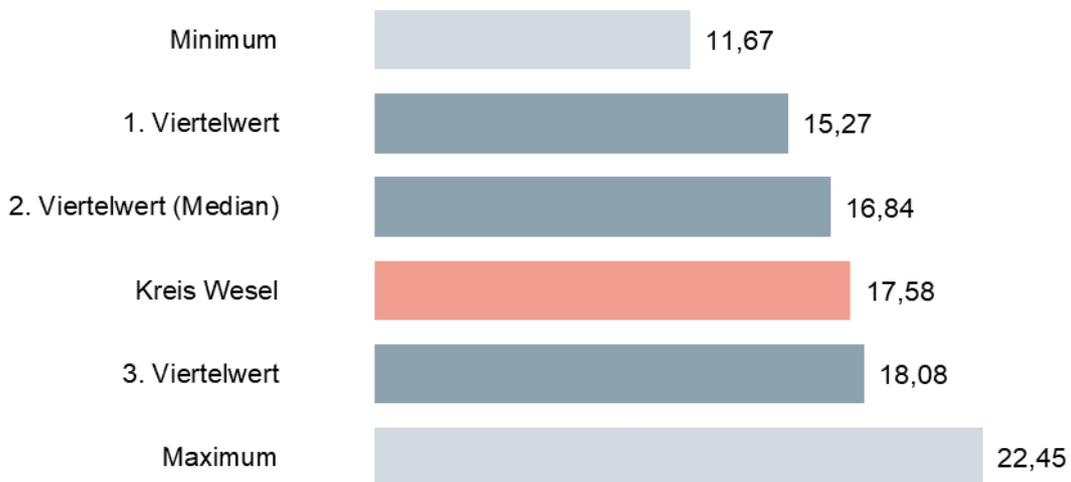
Ob auch in absoluten Zahlen nur wenige unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

### 5.4.2.2 Leistungsdichte

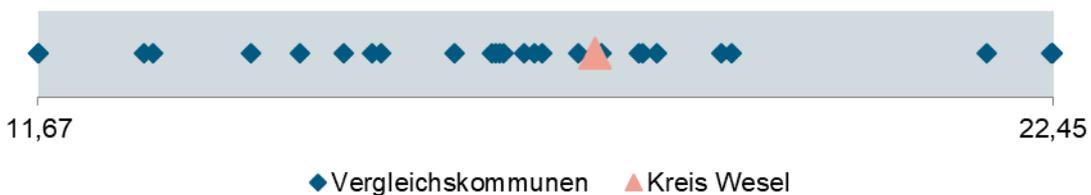
- ➔ Die Leistungsdichte ist zum Jahr 2020 deutlich angestiegen. Dies ist besonders auf die stationäre Leistungsdichte zurückzuführen. In stationären Einrichtungen gibt es deutlich mehr Pflegebedürftige, die auf Sozialleistungen angewiesen sind.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

#### Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Im **Kreis Wesel** gibt es überdurchschnittlich viele Leistungsbezieher, die unterstützend Leistungen nach dem SGB XII beziehen müssen. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Leistungsdichte 2020 deutlich angestiegen ist:

### Entwicklung der Leistungsdichte

2018	2019	2020
16,79	16,65	17,58

Allein die Zahl der stationären Leistungsbezieher ist von 2019 auf 2020 um 130 angewachsen. Verstärkend für diese Entwicklung könnte das Angehörigenentlastungsgesetz sein. Nähere Ausführungen hierzu folgen im Abschnitt „Erträge Hilfe zur Pflege“.

Der Vergleich der ambulanten und der stationären Leistungsdichte kann wichtige Aufschlüsse darüber geben, worauf die insgesamt erhöhte Leistungsdichte zurückzuführen ist.

### Leistungsdichte Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,54	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	16,04	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Im Kreis Wesel zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen der stationären und der ambulanten Leistungsdichte. Die stationäre Leistungsdichte ist entscheidend für die insgesamt hohe Leistungsdichte. Nur ein Viertel der anderen Kreise im Vergleich hat eine noch höhere. Genau anders herum ist es bei der ambulanten Leistungsdichte. Hier reichen die Leistungen der Pflegekasse oftmals aus, um die notwendigen Bedarfe zu decken. Durch die überdurchschnittliche Kaufkraft im Kreis Wesel können zudem im höheren Umfang eigene Mittel zur Deckung des Pflegebedarfes in Anspruch genommen werden.

Die hohe stationäre Leistungsdichte kann verschiedene Ursachen haben. Die sozialen Faktoren – überdurchschnittliche Kaufkraft bei gleichzeitig überdurchschnittlich hoher SGB II-Quote – stellen keine eindeutige Begründung für die hohe Leistungsdichte dar. Möglicherweise muss der Grundsatz „ambulant vor stationär“ noch besser gesteuert werden, so dass insgesamt weniger Pflegebedürftige in einer Einrichtung gepflegt werden. Aber auch die Kosten der Pflege sind entscheidend dafür, ob die Leistungen der Pflegekasse ausreichen. Dies könnte sich auch in den Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege widerspiegeln, die wir im folgenden Abschnitt näher betrachten.

### 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Kein anderer Kreis hat so hohe stationäre Transferaufwendungen je Leistungsbezieher wie der Kreis Wesel. Dies ist auch auf die hohe Kostenstruktur in der stationären Pflege 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:



Nur zwei Kreise im Vergleich haben noch höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Im **Kreis Wesel** befindet sich ein großer Anteil der Pflegeeinrichtungen in der Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände. Die Tarifwirkung dieser Verbände erhöht auch die Pflegekosten. Die Transferaufwendungen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

### Transferaufwendungen Kreis Wesel im Zeitverlauf

Kennzahl	2018	2019	2020
Transferaufwendungen je EW ab 65 Jahre in Euro	187	201	228
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	11.134	12.080	12.955

Um die Ursachen für die hohen Transferaufwendungen zu eruieren, betrachten wir diese differenziert nach stationären und ambulanten Transferaufwendungen.

### Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.009	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	13.332	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Ein stationärer Leistungsbezieher bezieht jährlich über 4.300 Euro mehr Transferaufwendungen als bei ambulanter Pflege. Die geringen ambulanten Transferaufwendungen sind auch auf den geringen Anteil kostenaufwändiger Pflegeformen zurückzuführen. Nicht einmal jeder zehnte ambulante Leistungsbezieher wohnt in einer ambulanten Wohngemeinschaft. In manchen Kreisen liegt der Anteil mittlerweile bei mehr als einem Drittel. Die Kosten dieser Wohngemeinschaften unterscheiden sich kaum von der stationären Pflege. Dies führt dazu, dass auch vermehrt unterstützende Sozialleistungen von Pflegebedürftigen in solchen Wohngemeinschaften beantragt werden. Dadurch steigt auch der Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen. Dieser Anteil ist im Kreis Wesel aktuell unterdurchschnittlich (vgl. Abschnitt „Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“).

Wie bereits festgestellt sind die Kosten für die stationäre Pflege im Kreis Wesel hoch. Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) des Kreises Wesel im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 1.089 Euro über dem Durchschnittswert von 1.010 Euro. Kein anderer Landkreis in Zuständigkeit des LVR hat einen so hohen durchschnittlichen EEE. Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegen, wenn auch weniger deutlich, über dem Durchschnittswert im Bereich des LVR. In der Gesamtsumme betragen die durchschnittlichen Kosten im Kreis Wesel mit 2.181 Euro rund 92 Euro mehr als durchschnittlich. Der Kreis Wesel hat – wie auch die anderen örtlichen Sozialhilfeträger – die Pflegesatzverhandlungen an den zuständigen Landschaftsverband mandatiert. Die Landschaftsverbände schließen die Vereinbarungen selbstständig nach den vorgegebenen Rahmenbedingungen ab.

Wie bereits festgestellt, haben die Einwohner des Kreises eine überdurchschnittliche Kaufkraft und damit auch mehr Mittel zur Verfügung. Das kann potenziell den Sozialhilfebedarf senken. Jedoch sind auch die Unterkunftskosten als Teil der Lebenshaltungskosten höher als bei 75 Prozent der übrigen Kreise.<sup>12</sup> Das Einkommen kann also nicht zu einem höheren Teil zur Deckung der Pflegekosten eingesetzt werden.

Womöglich sind die hohen stationären Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege jedoch auch in anderen Hilfeleistungen begründet. Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

#### Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	8.086	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Im Kreis Wesel müssen Pflegebedürftige eher viel für einen stationären Pflegeplatz bezahlen. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegegeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten).

Pflegegeld steht nicht jedem Pflegebedürftigen ohne ausreichend eigene Mittel zur Verfügung. In vier stationären Pflegeeinrichtungen können die Bewohner kein Pflegegeld 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. Das Ersatzpflegegeld erhöht somit die stationären Hilfe zur Pflege-Leistungen. Zusammen mit den hohen stationären Kosten ist dies eine Erklärung für den Maximalwert bei den stationären Leistungen.

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.

<sup>12</sup> vgl. gpa-Kennzahlenset: „Transferaufwendungen Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher“. Der Personenkreis deckt sich nicht mit den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege. Jedoch ist die Kennzahl ein Indiz für die allgemeine Kostenstruktur der Unterkunft und Heizung im Kreis Wesel.

#### 5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 25 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 Wesel** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Dennoch sollte die Entwicklung der Zahl von ambulanten Leistungsbeziehern weiter beobachtet werden. Gerade in Kreisen mit hohen stationären Kosten sollte verstärkt ein langer Verbleib in der häuslichen Pflege angestrebt werden.

##### Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Wesel 2018 bis 2020

2018	2019	2020
8,90	9,26	8,73

Die eher niedrige ambulante Quote korrespondiert mit der geringen ambulanten Leistungsdichte. In der ambulanten Pflege reichen die Leistungen der Pflegekasse überwiegend aus. Hinzu kommt die insgesamt hohe Zahl an stationären Leistungsbeziehern. Mehr als 90 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege werden in einer Einrichtung gepflegt.

Angesichts der hohen Transferaufwendungen bei gleichzeitig hoher 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

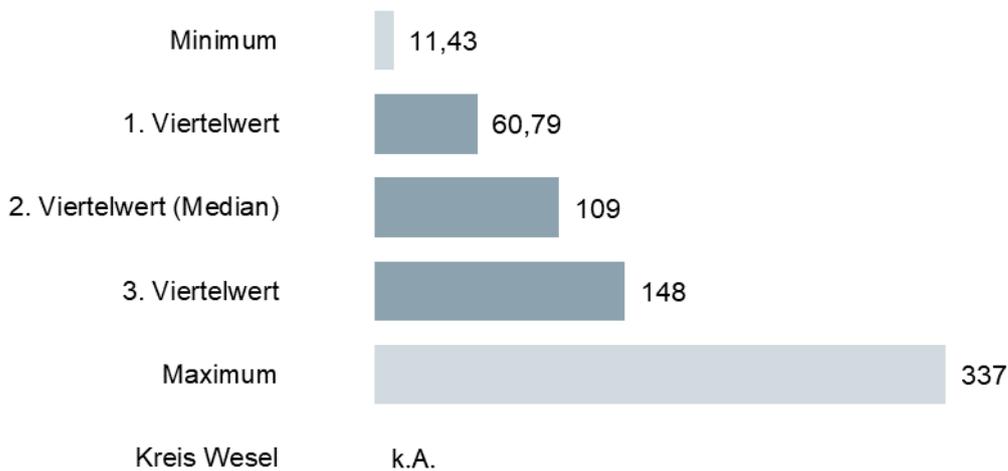
Aufgrund der eingeschränkten Datenlage des Kreises Wesel können keine Kennzahlen zu den Erträgen in die Analyse mit einbezogen werden. Vor allem bei der Steuerung der privatrechtlichen Ansprüche besteht noch Optimierungspotenzial.

*Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.*

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbezieher erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

**Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

Der **Kreis Wesel** kann nicht ausschließen, dass bei den Unterhaltserträgen auch Schenkungsrückforderungen enthalten sind. Daher kann keine valide Einordnung in den interkommunalen Vergleich erfolgen. Inklusive der möglicherweise enthaltenen Schenkungen können die Erträge aber als Näherungswert im Zeitverlauf dargestellt werden.

**Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro**

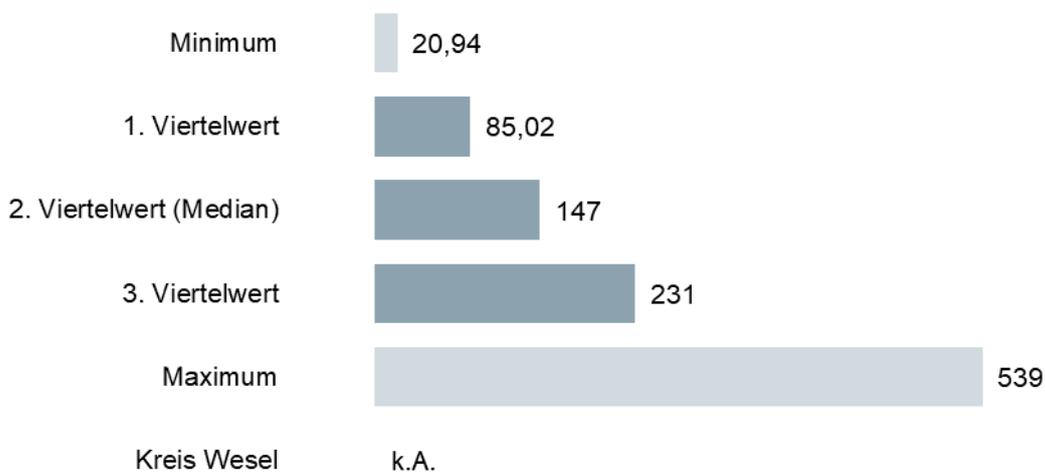
2018	2019	2020
301	377	166

Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch ist es auch im Kreis Wesel zu einem deutlichen Rückgang der Erträge aus Unterhalt gekommen. Wegen der möglicherweise enthaltenen Schenkungen

können die Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher noch geringer ausfallen als in der Tabelle ausgewiesen.

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 Wesel diese auf sich überleiten.

### Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

Leider ist ein interkommunaler Vergleich der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche nicht möglich. Der Kreis Wesel kann diese nicht als Summe ermitteln. Während die Schenkungsrückforderungen ganz oder teilweise bei den Unterhaltserträgen enthalten sind, können privatrechtliche und sonstige Erträge nicht voneinander getrennt werden. Diese wurden in Wesel nicht auf einem separaten Sachkonto gebucht.

#### → Empfehlung

Der Kreis Wesel sollte dauerhaft die sonstigen privatrechtlichen Erträge erheben. Mit dieser Information kann der Kreis nachvollziehen, wie stark der Kreishaushalt durch diese Ertragsposition entlastet wird.

Der Kreis Wesel hat nach Hinweisen aus der Prüfung mittlerweile ein eigenes Sachkonto für die privatrechtlichen Erträge eingerichtet.

## 5.5 Organisation und Personaleinsatz

### 5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

#### → **Feststellung**

Der Kreis Wesel bearbeitet nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege im gleichen Vorstandsbereich. Es gibt keine aktuellen Prozessbeschreibungen, aus denen noch Optimierungspotenziale erarbeitet werden könnten.

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

Der Aufgabenbereich Soziales ist im **Kreis Wesel** dem Vorstandsbereich 3 zugeordnet. Für den Themenkomplex Pflege sind die Fachdienste 50 – Soziale Hilfen und 56 – Hilfen in besonderen Lebenslagen zuständig. Die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist dem Fachdienst 50 zugeordnet. Die stationäre Hilfe zur Pflege wird von den kreisangehörigen Kommunen ausgeführt.

Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Privatrechtliche Ansprüche werden ebenfalls im Zuge der Antragsbearbeitung überprüft. Unterhaltsansprüche werden hingegen spezialisiert bearbeitet und verfolgt.

Der Sachbearbeitung stehen ausführliche Weisungen sowie Antragsprüfvordrucke zur Verfügung. Stellenbeschreibungen liegen vor. Prozessbeschreibungen gibt es bisher noch nicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden, d.h., dass insbesondere die Antragstellung von Leistungen der Verwaltung online erfolgen kann. Die Corona-Pandemie hat die Wichtigkeit der Digitalisierung deutlich in den Vordergrund gerückt. Die internen Arbeitsprozesse sind digital zu erfassen, um die Anforderungen des OZG umsetzen zu können. Gleichzeitig besteht die Chance, die internen Prozessabläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Für die Mitarbeitenden bedeutet das eine erleichterte Fallbearbeitung sowie einen verbesserten Informationsfluss und ein gesichertes Wissensmanagement.

Die Umsetzung des OZG befindet sich zum Prüfzeitpunkt in der Umsetzung. Bis Ende 2022 sollen u.a. die Kommunen ihre Verwaltungsleistungen digital anbieten. Auf Dauer soll die Antragstellung rein digital erfolgen können. Dies ist noch nicht für alle Hilfearten möglich. Prozessbeschreibungen im Aufgabenbereich Hilfe zur Pflege sind vorgesehen, aber noch nicht terminiert.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte im Zuge der Digitalisierung die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben und visualisieren. Die Prozessbeschreibungen können genutzt werden, um Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen und umzusetzen.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher sind die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden.

### 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 Wesel** hat die Durchführung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen an die Städte und Gemeinden des Kreises delegiert. Die aktuelle Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe nach dem 12. Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) trägt das Datum vom 16. Dezember 2019. Bis einschließlich 2019 war ein Großteil der Hilfe zur Pflege, sowohl ambulant als auch stationär, an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Der Kreis Wesel hat lediglich die stationären Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege unter 65 Jahren bearbeitet. Seit 2020 bearbeitet der Kreis die ambulanten Leistungen der Hilfe zur Pflege mit Ausnahme der ambulanten Wohngemeinschaften sowie die Unterhaltsheranziehung gem. § 94 SGB XII.

Der Kreis Wesel ist von 31 Kreisen in Nordrhein-Westfalen der einzige, der die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert. Weitere acht Kreise haben die ambulante Hilfe zur Pflege delegiert.

### 5.5.1.2 Fachaufsicht

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel hat Optimierungsbedarf bei der Fachaufsicht über die kreisangehörigen Kommunen. Dies umfasst sowohl das Fach- und Finanzcontrolling als auch die Fachaufsicht im engeren Sinne.

*Ein Kreis sollte die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben durch Leitfäden, Arbeitshilfen, Verfahrensstandards, Fachtagungen usw. unterstützen. So kann eine kreisweite einheitliche Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege gewährleistet werden. Zudem sollte er eine Qualitätssicherung durchführen, die auf die recht- und zweckmäßige Durchführung der Aufgaben abzielt sowie die Gleichbehandlung aller Hilfesuchenden sicherstellt und Missbrauch verhindert. Hierzu sollte ein Kreis die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Fachaufsicht effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können.*

Im **Kreis Wesel** werden in 2020 1,5 Vollzeit-Stellen für die Fachaufsicht eingesetzt. Die kreisangehörigen Kommunen werden durch definierte Standards und Rechtsberatungen in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt. Ausgleichend wirkt sich der erhöhte Anteil für die Controllingstelle von 0,5 Vollzeitstellen aus.

Da nur neun Kreise Aufgabenbereiche der Hilfe zur Pflege delegiert haben, ist die Vergleichsbasis für einen interkommunalen Vergleich anhand des Balkendiagramms nicht ausreichend. Mittels eines Streudiagramms lässt sich jedoch die Einordnung des Kreises Wesel darstellen.

## Personaleinsatz Fachaufsicht Hilfe zur Pflege 2020



Der Kreis Wesel setzt 0,14 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner über 65 für die Fachaufsicht ein. Nur zwei Kreise haben einen höheren Personaleinsatz für das Gebiet. Jedoch muss man das relativieren: Alle anderen Kreise haben den ambulanten Aufgabenbereich mit einer deutlich geringeren Fallzahl delegiert. Zudem sind die durchschnittlichen Transferaufwendungen bei ambulanten Leistungen auch geringer und belasten dadurch weniger den Kreishaushalt. Somit ist bei der stationären Leistungserbringung eine erhöhte Fachaufsicht notwendig. Zumal im Kreis Wesel die kostspieligen ambulanten Wohngemeinschaften ebenfalls durch die kreisangehörigen Kommunen bearbeitet werden. Somit muss die Fachaufsicht zur Kontrolle aller kostenintensiven Bereiche ausreichen.

Aktuell werden pro Jahr drei bis vier Kommunen vor Ort geprüft. Insgesamt umfasst der Kreis Wesel 13 kreisangehörige Kommunen. Somit wird jede Kommune alle drei bis vier Jahre geprüft. Hinzu kommt eine laufende Rechtsberatung und Unterstützung der Kommunen. Für die Leistungssachbearbeitung wurden umfangreiche Weisungen erstellt. Für Einzelfragen hat der Kreis Wesel ein E-Mail-Postfach eingerichtet. Dennoch verbleibt eine vermutlich deutlich höhere zu prüfende Fallzahl je Vollzeit-Stelle mit einem höheren Fallvolumen als bei den anderen Kreisen.

Problematisch ist, dass der Kreis Wesel die Fallzahlen der Kommunen nicht mithilfe der ihm zur Verfügung stehenden Mittel nachprüfen kann. Ein sachgerechtes Controllingssystem wird dadurch erschwert.

### → Empfehlung

Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung sowie die Organisation der Fachaufsicht überprüfen. Angesichts der Bedeutung für den Kreishaushalt sollten häufigere Prüfungen der Fälle vor Ort angestrebt werden.

## 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Die Stellenbemessungen planen keine geplanten oder ungeplanten Fluktuationen mit ein. Dafür wird die Stellenbemessung nach einer Fluktuation regelmäßig überprüft. Damit ist eine quantitativ ausreichende Besetzung gewährleistet.

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

Nicht nur im **Kreis Wesel** waren die letzten Jahren geprägt von zusätzlichen Belastungen für die Sachbearbeitung. Dazu zählen neben der Corona-Pandemie auch gesetzliche Änderungen

wie die Einführung der Grundrente sowie die Pflegereform. Vor allem die Corona-Pandemie hat zu einer Mehrbelastung geführt. Zeitweise wurden auch Mitarbeiter zur Unterstützung des Gesundheitsamtes abgezogen. Somit gab es zwischendurch auch Bearbeitungsrückstände bei den Leistungsanträgen. Aktuell sind diese aber aufgearbeitet.

Bei Stellenwechseln werden die Stellenbedarfe überprüft und die Stellenanteile gegebenenfalls angepasst. Durch die Umstrukturierung der Zuständigkeiten 2020 wurden Stellenbedarfe un-  
längst ermittelt.

### 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Der Kreis Wesel hat durch die Delegation der stationären Hilfe zur Pflege einen sehr geringen Personaleinsatz. Ein interkommunaler Vergleich kann für die Leistungsgewährung nicht erfolgen. Aber auch Pflegefachkräfte werden im geringeren Umfang eingesetzt als in anderen Kreisen.

Im Kreis Wesel werden in 2020 1,51 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. 1,5 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

#### Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k.A.	59,06	86,35	90,85	109	246	16

Der Kreis Wesel nimmt lediglich die ambulante Leistungsgewährung selbst wahr. Die stationären Leistungen werden von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Dennoch ist hier kein interkommunaler Vergleich möglich: Wie bereits festgestellt, können die ambulanten Leistungsbezieher nicht valide ermittelt werden. Zudem werden als Ausnahme von der Zuständigkeitsregel auch die Leistungen für ambulante Wohngemeinschaften von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Hierbei handelt es sich um eine sehr umfangreiche Tätigkeit. Ein direkter Vergleich mit den anderen Kreisen ist somit nicht möglich.

#### Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,14	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	k.A.	0,04	0,16	0,20	0,26	0,42	17

Da die ambulanten Wohngemeinschaften nicht vom Kreis bearbeitet werden, sind beim Kreis Wesel nur 0,14 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren eingerichtet. Laut Stellenplan sind 3,0 Vollzeit-Stellen vorgesehen. Aufgrund von Krankheit und Fluktuation war 2020 nur die Hälfte der Stellen auch tatsächlich besetzt.

Die Pflegefachkräfte zur Bedarfsfeststellung sind im Kooperationsbüro angesiedelt. Diese sind für die Bedarfsfeststellung der ambulanten sowie stationären Hilfen zuständig. Hierzu zählt auch die Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3. Die Stadt Wesel nimmt die Bedarfsfeststellung selbst vor. Die Pflegefachkräfte des Kreises arbeiten hierbei eng mit der Pflegeberatung zusammen, um gegebenenfalls einen längeren Aufenthalt in der eigenen Häuslichkeit zu ermöglichen. Zudem pflegt das Kooperationsbüro auch einen engen Austausch mit den Überleitungsstellen in den Krankenhäusern. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern kann sich positiv auf die Dauer der häuslichen Pflege auswirken. Die Pflegeüberleitungsstelle der Krankenhäuser kann bereits während des Krankenhausaufenthalts zu den Möglichkeiten der ambulanten Pflege beraten. So können gegebenenfalls Vorbereitungen für die Zeit nach der Entlassung getroffen werden, um den Aufenthalt in einer Kurzzeitpflege zu vermeiden. Bei einer ungesteuerten Übergabe in eine Kurzzeitpflege besteht die Gefahr, dass diese nahtlos in die stationäre Pflege übergeht. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den Krankenhäusern ist somit ebenfalls ein wichtiger Baustein für den Grundsatz „ambulant vor stationär“.

### 5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel hat die Unterhaltssachbearbeitung 2020 zentralisiert. Hierdurch wird das benötigte Fachwissen gebündelt. Die Verfolgung der privatrechtlichen Ansprüche erfolgt weiterhin durch die Leistungssachbearbeitung.

Im **Kreis Wesel** wird in 2020 0,5 Vollzeit-Stelle für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine Aufteilung nach ambulant und stationär kann nicht vorgenommen werden.

#### Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	94,00	8,00	32,91	60,38	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,05	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Bis 2019 waren die kreisangehörigen Kommunen im Kreis Wesel neben der Leistungsgewährung auch vollumfänglich für die Heranziehung bei Unterhaltsfragen zuständig. Seit 2020 werden die Unterhaltsansprüche zentral beim Kreis im Fachdienst 50 verfolgt. Der Fachdienst ist für die Unterhaltsheranziehung im gesamten SGB XII-Bereich zuständig. Ungefähr die Hälfte der Stelle entfällt hierbei auf Hilfe zur Pflege. Aufgrund der Neuorganisation ist eine erneute Anpassung durch die Gesetzesnovellierung 2020 nicht notwendig. Im interkommunalen Vergleich

ist die Stellenausstattung relativ gering. Viele Kreise haben 2020 aber noch nicht die Stellen an die neue Rechtslage angepasst. Diese sieht eine Verfolgung von Unterhaltsansprüchen erst ab einem Einkommen von 100.000 Euro jährlich vor. Ab 2021 sinken die Stellenausstattungen im interkommunalen Vergleich weiter ab.

Um herauszufinden, ob ein Einkommen über 100.000 Euro erzielt wird, wird der Beruf der Kinder im Leistungsantrag abgefragt. Mit dieser Information schätzen die Sachbearbeiter ein, ob das Einkommen die Grenze übersteigen könnte. Wird ein potenzieller Anspruch erkannt, leitet die Sachbearbeitung den Fall an die zentrale Unterhaltsstelle beim Kreis weiter.

Durch die zentrale Bearbeitung der Unterhaltsansprüche ist eine hohe Sachkenntnis gewährleistet. Das ist bei der Unterhaltssachbearbeitung von großer Bedeutung, da hier auch Kenntnisse im Privatrecht von großer Bedeutung sind. Eine hohe Sachkenntnis verschiedener Rechtsgebiete ist auch bei privatrechtlichen Ansprüchen wichtig. Diese werden allerdings weiterhin von der Leistungssachbearbeitung geprüft und verfolgt. Wie erfolgreich die Verfolgung dieser Ansprüche ist, lässt sich aktuell aufgrund der fehlenden Datenlage nicht nachvollziehen (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“).

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Organisation der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche prüfen. Um den Erfolg der derzeitigen Herangehensweise beurteilen zu können, sollte er die Erträge gegebenenfalls auch gemeinschaftlich auswerten.

### 5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ **Feststellung**

Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Belastend wirkt sich auch die im interkommunalen Vergleich eher geringe Stellenausstattung aus. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.

*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 Wesel** sind in 2020 3,75 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 0,6 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 181 Einrichtungen.

Im Stellenplan 2020 sind für die WTG-Behörde 4,5 Stellen vorgesehen. 2022 ist der Stellenumfang auf 6,5 Vollzeitstellen aufgestockt worden, davon 2,0 Pflegefachkräfte.

### Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	48,27	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,34	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	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 Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Im Kreis Wesel ist die WTG-Behörde dem Fachdienst 56 – Hilfen in besonderen Lebenslagen angegliedert. Berührungspunkte zwischen der WTG-Behörde und der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege bestehen kaum. Anders sieht es mit der Pflegeplanung aus: Diese sind im gleichen Fachdienst und tauschen sich bei Bedarf fachlich aus.

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. Aus diesem Grund führt der Kreis Wesel im Tätigkeitsbericht alle zwei Jahre auch immer die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen mit auf. Neben Verwaltungskräften ist auch eine Pflegefachkraft in der WTG-Behörde tätig. Die fachliche Eignung ist somit sichergestellt.

Neben der ordnungsbehördlichen Aufgabe der Aufsicht stehen die WTG-Behörden gem. § 11 WTG NRW auch beratend zur Stelle. Vor allem in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie (2020 und 2021) war die WTG-Behörde verstärkt beratend unterwegs. Sie hat eng mit dem Fachdienst Gesundheit zusammengearbeitet. Die Altenheime hat die WTG-Behörde zu Testverfahren, Hygienemaßnahmen und Quarantäne in den Heimen beraten. Zudem hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen 2020 für rund drei Monate per Erlass die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Die geplanten Regelprüfungen konnten 2020 somit nur zu 49 Prozent<sup>13</sup> umgesetzt werden. Die WTG-Behörde prüft die Einrichtungen im Regelfall alle zwei Jahre. Aber auch zum Zeitpunkt der Berichtserstellung ist es der WTG-Behörde noch nicht gelungen, alle Rückstände aufzuarbeiten und in den normalen Prüfrhythmus zurückzufinden.

<sup>13</sup> Die Kennzahl ist dem Jahresabschluss 2020 des Kreises Wesel entnommen.

Ebenfalls viel Zeit nehmen die Statusprüfungen der ambulanten Wohngemeinschaften in Anspruch. Diese dienen der Einschätzung, ob die Wohngemeinschaft selbst- oder anbieterverantwortet ist. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist. Der Kreis Wesel schließt eine solche Prüfvereinbarung mit den Leistungsanbietern nur in Einzelfällen ab. Bei anbieterverantworteten Wohngemeinschaften ist die WTG-Behörde grundsätzlich zuständig. Viele Wohngemeinschaften sind, um den zusätzlichen Prüfaufwand zu vermeiden, daher bemüht, als selbstverantwortet eingestuft zu werden. Auch aktuell sind noch Gerichtsverfahren zur Statusfestlegung von Wohngemeinschaften anhängig.

Aufgrund der aufgelaufenen Rückstände durch die Corona-Pandemie und des gestiegenen Arbeitsumfangs wurde die WTG-Behörde 2022 um zwei Vollzeit-Stellen aufgestockt.

Eine weitere Aufgabe für die Mitarbeiter\*innen entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

→ **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

## 5.6 Steuerung und Controlling

### 5.6.1 Pflegeinfrastruktur

#### 5.6.1.1 Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Pflegeinfrastruktur im Kreis Wesel ist gut ausgestattet. Vor allem die Tagespflege wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Jedoch verschärft der Fachkräftemangel in der Pflege die Problematik, ausreichend Pflegeplätze zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Wesel ist daher sehr aktiv, um die Ausbildung von Pflegefachkräften zu forcieren.

*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 Wesel** schreibt die örtliche Planung gem. § 7 APG NRW regelmäßig fort. Die Pflegeplanung ist jedoch nicht verbindlich. Der Kreis schreibt daher keine Bedarfe aus, sondern setzt auf den Austausch mit möglichen Investoren. Die Pflegeplanung ist wie die WTG-Behörde dem Fachdienst 56 zugeordnet.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. Im Fokus liegt hier die lokale Pflegeinfrastruktur, um die Versorgung der Pflegebedürftigen sicher zu stellen. Hinzu kommen individuelle Faktoren wie die Pflege- und Wohnberatung. Die kreisangehörigen Kommunen haben die Möglichkeit, sich über die Arbeitsgruppe Kommunale Planer einzubringen. Über verschiedene weitere Arbeitsgruppen (zum Beispiel für ambulante Anbieter) erfolgt ein Austausch mit verschiedenen Akteuren der Pflegelandschaft.

Für das Kreisgebiet stellt sich die Pflegeinfrastruktur wie folgt dar:

#### Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	44,74	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,58	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,09	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,97	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,65	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Der Kreis Wesel hat überwiegend eine durchschnittliche Ausstattung mit Pflegeplätzen. Dies umfasst voll- sowie teilstationäre Angebote. Solitäre Kurzzeitpflegeplätze und Tagespflegeplätze sind im größeren Umfang vorhanden als in den meisten anderen Kreisen. Entscheidend ist jedoch, inwieweit im Kreis Wesel ein Bedarf besteht.

Die Pflegeplanung prognostiziert ausgehend von der aktuellen Lage und den demografischen Daten eine Entwicklung der Pflegebedürftigen. Anhand der aktuellen Verteilung schätzt der Kreis, wie hoch zum Beispiel der Bedarf an stationären Pflegeplätzen zukünftig ist. Mit diesen Informationen erfolgt ein Austausch mit möglichen Investoren, ob und in welchem Umfang neue Einrichtungen sinnvoll sind. Die Investoren sind frei in ihrer Entscheidung, wo sie welche Angebote schaffen. Der Austausch bietet aber auch für die Investoren wichtige Informationen, welche Nachfrage wo besteht.

Der Kreis Wesel betrachtet bei der Pflegeplanung die Verteilung der Pflegeinfrastruktur gemeinschaftlich. Hierdurch ist es dem Kreis möglich, nicht nur die Bedarfsgröße mit den vorhandenen

Plätzen abzugleichen. Zusätzlich kann überprüft werden, ob die Angebote auch wohnortnah zur Verfügung stehen. Am Beispiel der Tagespflege zeigt sich die ausgewogene Verteilung: In allen Kommunen (wenn auch nicht allen Ortslagen) im Kreisgebiet steht eine Tagespflege zur Verfügung. Dadurch entfallen aufwändige Anfahrtswege. Teilstationäre Angebote wie die Tages- oder Kurzzeitpflege können dazu beitragen, dass Pflegebedürftige möglichst lange in der eigenen Häuslichkeit versorgt werden können. Das Angebot an Tagespflegeplätzen ist in den letzten Jahren weiter angestiegen. Da dennoch in der Regel eine Auslastung von über 80 Prozent besteht, soll der Ausbau trotz der bereits überdurchschnittlichen Ausstattung weiter vorangetrieben werden.

Für alle Versorgungsangebote – sowohl stationäre als auch teilstationäre und ambulante – stellt die Suche nach Arbeits- und vor allem Fachkräften ein großes Problem dar. Der Anteil der examinierten Pflegekräfte ist in den letzten Jahren bereits deutlich gesunken<sup>14</sup>. Hinzu kommen künftig steigende Anforderungen an die Personalausstattung. Vor allem im stationären Bereich wird dies zu einem deutlich steigenden Bedarf an Personal kommen. Ist eine angemessene Versorgung aufgrund fehlender Fachkräfte nicht gewährleistet, können stationäre Einrichtungen nicht voll ausgelastet werden. Dies kann wiederum dazu führen, dass trotz eigentlich ausreichender Plätze ein Bedarf besteht, da die Plätze nicht belegt werden dürfen. Der Kreis Wesel sieht die Ausbildung von Fachkräften als nachhaltigen Weg, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Hierfür unterstützt er die Ausbildungsangebote im Kreis. Der Kreis hat daher einen Ausbildungsverbund angestrebt, an dem möglichst viele Ausbildungsstätten und Fachschulen teilnehmen. Dadurch soll eine Vernetzung der Schulen und Arbeitsstätten erreicht werden. Der Kreis Wesel plant zusätzlich, bereits in den Schulen für eine pflegerische Ausbildung zu werben. Als Unterstützung der Ausbildung ist der Kreis Wesel selbst Träger einer Berufsfachschule für Pflegefachkräfte.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte seine Anstrengungen, mehr Menschen von einer pflegerischen Ausbildung zu überzeugen, fortführen.

Die Pflegeplanung des Kreises betrachtet nicht nur die reine Ausstattung mit Pflegeplätzen. Auch die Information der Bürger über die verschiedenen Möglichkeiten der Pflege ist Teil des Pflegeplans. Daher betrachtet auch die gpaNRW im folgenden Kapitel die Pflege- und Wohnberatung genauer.

### 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Der Kreis Wesel hat die Pflege- und Wohnberatung fast vollständig delegiert. Die Pflegeberatung erfolgt trägerunabhängig durch die kreisangehörigen Kommunen. Ab 2022 erhöht der Kreis Wesel die Förderung von Pflegefachkräften bei den kreisangehörigen Kommunen. Die Wohnberatung wird durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt.

*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.*

<sup>14</sup> vgl. Seite 29 des Pflegeplans Kreis Wesel 2022

*Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.*

Im **Kreis Wesel** wird die Pflegeberatung von den kreisangehörigen Kommunen ausgeführt. Die Wohnberatung erfolgt durch zwei Caritas-Verbände. Der Kreis Wesel koordiniert und vernetzt die beratenden Stellen. Ein genauer Stellenanteil hierfür ist nicht definiert. Zusätzlich übernimmt der Kreis für die Kommunen Hamminkeln und Schermbeck die Pflegeberatung. 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.

Zur Vernetzung der Pflegeberater in den Kommunen wurde die Arbeitsgruppe Kommunale Pflegeberatung eingerichtet. Dennoch gibt es Unterschiede bei der Beratung je nach Kommune. Eine Dokumentation der Beratungen erfolgte bisher über Excel. Die Beratungsergebnisse, zum Beispiel ein Verbleib in der Häuslichkeit durch Umbau, werden nicht nachgehalten. Ab 2023 erfolgt die Dokumentation über eine Fachsoftware (Fallmanagement SGB XII (FMG)), die Bausteine eines Fallmanagements werden soll. Auch wird das Angebot der kommunalen Pflegeberatung unterschiedlich beworben. Ob aktiv auf die Bürger zugegangen wird (zum Beispiel über ein Anschreiben an alle über 70-Jährigen) entscheidet ebenfalls jede Kommune für sich. Um die Spannweite der Qualität der Beratung zwischen den Kommunen zu verringern und das Fachwissen zu erhöhen, fördert der Kreis seit 2022 die Personalkosten von Beratungsfachkräften in elf Kommunen im höheren Maß.

#### ➔ **Empfehlung**

Um den Erfolg der Pflegeberatung nachvollziehen zu können, sollte eine Dokumentation der Beratungsergebnisse vorgeschrieben werden. Eine hieraus entwickelte Kennzahl zum Beratungserfolg könnte auch zur Steuerung der Zuschüsse zu den Beratungsstellen genutzt werden.

Die neu aufgestellte Pflegeberatung wird die Kennzahlen zukünftig in der Beratungssoftware hinterlegen.

Sehr wichtig für den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit ist die Wohnberatung. Es 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 über einen barrierefreien oder -armen Umbau der Wohnung teilweise die stationäre Heimaufnahme verhindert oder zumindest verzögert werden. Dies verzögert auch deutlich den Einstieg in die unterstützenden Hilfen nach dem SGB XII: Wie bereits festgestellt, besteht im Kreis Wesel auch durch die hohen Kosten der stationären Pflege eine hohe stationäre Leistungsdichte (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“).

Die Wohnberatung erfolgt überwiegend direkt in der Wohnung der Ratsuchenden. Die Caritasverbände greifen hierfür teilweise auf die Fachkenntnisse eines Architekten zurück.

Wichtig für den Erfolg der Pflege- und Wohnberatung ist, dass das Angebot den Bürgern bekannt ist. Hierfür können Flyer oder Plakate in Arztpraxen, Apotheken oder an anderen öffentlichen Stellen dienen. Die Ausgestaltung der Werbung ist je nach Kommune unterschiedlich. Der Kreis Wesel bündelt jedoch im Internet Informationen zu den Beratungsangeboten. Hier weist er

auf die unterschiedlichen Beratungsstellen hin. Zusätzlich findet man Informationen zu spezialisierten Beratungen wie den Runden Tisch Demenz.

## 5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

### → Feststellung

Der Kreis Wesel erstellt sehr detaillierte Quartalsberichte zum Fach- und Finanzcontrolling. Anhand der Daten werden konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet. Der Kreis ist hierdurch in der Lage, bei Bedarf unterjährig zu steuern. Bei der Auswertung einzelner Finanz- und Fachdaten gibt es noch Optimierungspotenzial.

*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.*

Das Fach- und Finanzcontrolling ist im **Kreis Wesel** wie auch die Leistungsgewährung im Fachdienst 50 angesiedelt. Hierdurch ist nicht nur eine Verknüpfung der Zahlungen mit den Fachdaten vorgesehen. Auch eine Auswertung und Interpretation der Daten erfolgt beim gleichen Fachdienst.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII werden im Kreishaushalt unter dem Produkt 05.03.08 – Hilfe zur Pflege und Pflegegeld gebucht. Wie bereits erläutert konnten nicht alle für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten geliefert werden. Problematisch war die Zahl der durchschnittlichen ambulanten Leistungsbezieher. Bei der automatischen Auswertung sind auch Fälle eingeflossen, die nur in einzelnen Monaten Leistungen bezogen haben. Die Zahl konnte aber händisch errechnet werden. Während die Transferaufwendungen problemlos erhoben werden konnten, sind die Erträge aus Unterhalt und privatrechtlichen Erträgen nicht filterbar. Beide Daten sind aber für eine Einschätzung, ob die Erträge in einem ausreichenden Umfang verfolgt werden, unverzichtbar. Die Datenlage für die Prüfung war somit für ein vollständiges Bild nicht ausreichend.

Wesentlich für den Informationsgehalt ist, das Controlling der reinen Zahlen 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).

Der Fachdienst bereitet quartalsweise die Zahlen für einen umfangreichen Controllingbericht auf. Hierbei stellt der Kreis die Entwicklung der Fallzahlen sowie der Aufwendungen und Erträge dar. Zur Einordnung vergleicht er die quartalsweise Entwicklung mit den Vorjahreswerten. Für ein vollständiges Bild und die Einschätzung, ob die Planansätze auskömmlich sind, nimmt er eine Prognose zum Jahresende vor. Abweichungen zum Vorjahr werden eingeordnet. Veränderungen der Fallzahlen werden ebenso begründet wie die der Nettoaufwendungen. Erträge werden aktuell nur zur Erarbeitung des Nettoaufwands erhoben. Die Parameter des Berichts hat der Fachdienst selbst entwickelt anhand der für ihn entscheidenden und wichtigen Daten.

Kennzahlen erarbeitet der Kreis für den Haushalt sowie den Jahresabschluss. Hier stellt der Kreis unter anderem die Quote der verhinderten Heimaufnahmen dar. Also die Fälle der Pflegegrade zwei und drei, bei denen durch die Heimnotwendigkeitsprüfung des Kooperationsbüros eine Heimaufnahme verhindert werden konnte. Wie auch in den Quartalsberichten wird keine Finanzkennzahl erhoben (zum Beispiel Transferaufwendungen je Leistungsbezieher). Diese könnte vor allem bei den unterjährigen Controllingberichten die Interpretation der Zahlen erleichtern. Aktuell ergibt sich diese Information indirekt aus der schriftlichen Interpretation der Fall- und Finanzdaten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Quartalsberichte um Kennzahlen ergänzen. Die vorgenommenen Auswertungen könnten somit auf einen Blick verdeutlicht werden. Die Erträge sollten detaillierter nach Ertragsart unterschieden werden.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F1	Aufgrund der eingeschränkten Datenlage des Kreises Wesel können keine Kennzahlen zu den Erträgen in die Analyse mit einbezogen werden. Vor allem bei der Steuerung der privatrechtlichen Ansprüche besteht noch Optimierungspotenzial.	199	E1	Der Kreis Wesel sollte dauerhaft die sonstigen privatrechtlichen Erträge erheben. Mit dieser Information kann der Kreis nachvollziehen, wie stark der Kreishaushalt durch diese Ertragsposition entlastet wird.	201
<b>Organisation und Personaleinsatz</b>					
F2	Der Kreis Wesel bearbeitet nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege im gleichen Vorstandsbereich. Es gibt keine aktuellen Prozessbeschreibungen, aus denen noch Optimierungspotenziale erarbeitet werden könnten.	202	E2	Der Kreis Wesel sollte im Zuge der Digitalisierung die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben und visualisieren. Die Prozessbeschreibungen können genutzt werden, um Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen und umzusetzen.	202
F3	Der Kreis Wesel hat Optimierungsbedarf bei der Fachaufsicht über die kreisangehörigen Kommunen. Dies umfasst sowohl das Fach- und Finanzcontrolling als auch die Fachaufsicht im engeren Sinne.	203	E3	Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung sowie die Organisation der Fachaufsicht überprüfen. Angesichts der Bedeutung für den Kreishaushalt sollten häufigere Prüfungen der Fälle vor Ort angestrebt werden.	204
F4	Der Kreis Wesel hat die Unterhaltssachbearbeitung 2020 zentralisiert. Hierdurch wird das benötigte Fachwissen gebündelt. Die Verfolgung der privatrechtlichen Ansprüche erfolgt weiterhin durch die Leistungssachbearbeitung.	206	E4	Der Kreis Wesel sollte die Organisation der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche prüfen. Um den Erfolg der derzeitigen Herangehensweise beurteilen zu können, sollte er die Erträge gegebenenfalls auch gemeindescharf auswerten.	207
F5	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Belastend wirkt sich auch die im interkommunalen Vergleich eher geringe Stellenausstattung aus. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.	207	E5	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Wesel sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	209

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung und Controlling</b>					
F6	Die Pflegeinfrastruktur im Kreis Wesel ist gut ausgestattet. Vor allem die Tagespflege wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Jedoch verschärft der Fachkräftemangel in der Pflege die Problematik, ausreichend Pflegeplätze zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Wesel ist daher sehr aktiv, um die Ausbildung von Pflegefachkräften zu forcieren.	209	E6	Der Kreis Wesel sollte seine Anstrengungen, mehr Menschen von einer pflegerischen Ausbildung zu überzeugen, fortführen.	211
F7	Der Kreis Wesel hat die Pflege- und Wohnberatung fast vollständig delegiert. Die Pflegeberatung erfolgt trägerunabhängig durch die kreisangehörigen Kommunen. Ab 2022 erhöht der Kreis Wesel die Förderung von Pflegefachkräften bei den kreisangehörigen Kommunen. Die Wohnberatung wird durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt.	211	E7	Um den Erfolg der Pflegeberatung nachvollziehen zu können, sollte eine Dokumentation der Beratungsergebnisse vorgeschrieben werden. Eine hieraus entwickelte Kennzahl zum Beratungserfolg könnte auch zur Steuerung der Zuschüsse zu den Beratungsstellen genutzt werden.	212
F8	Der Kreis Wesel erstellt sehr detaillierte Quartalsberichte zum Fach- und Finanzcontrolling. Anhand der Daten werden konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet. Der Kreis ist hierdurch in der Lage, bei Bedarf unterjährig zu steuern. Bei der Auswertung einzelner Finanz- und Fachdaten gibt es noch Optimierungspotenzial.	213	E8	Der Kreis Wesel sollte die Quartalsberichte um Kennzahlen ergänzen. Die vorgenommenen Auswertungen könnten somit auf einen Blick verdeutlicht werden. Die Erträge sollten detaillierter nach Ertragsart unterschieden werden.	214

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	461.715	460.666	459.809	459.976	461.715
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	150.205	148.936	147.245	145.209	150.205
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	74.288	74.746	74.685	74.791	74.288
Einwohner ab 80 Jahre	29.709	30.961	32.290	33.992	29.709

**Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege**

Grundzahlen	2018	2019	2020
<b>Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>			
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	158	165	167
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	1.617	1.617	1.745
<b>Summe</b>	<b>1.775</b>	<b>1.782</b>	<b>1.912</b>
<b>Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>			
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.632.071	1.514.124	1.504.468
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	18.132.490	20.007.394	23.263.678
<b>Summe in Euro</b>	<b>19.764.561</b>	<b>21.521.518</b>	<b>24.768.146</b>
<b>Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen</b>			
<b>Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro</b>	<b>533.884*</b>	<b>671.618*</b>	<b>316.475*</b>
<b>Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro</b>	k. A.	k. A.	k. A.

\* inklusive Schenkungsrückforderungen

## 6. Bauaufsicht

### 6.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht des Kreises Wesel befindet sich aktuell in einer schwierigen Situation. Bedingt durch eine hohe Fluktuation, Langzeiterkrankungen und nicht wiederbesetzte Stellen kann eine zügige Bearbeitung von Bauaufträgen nicht durchgängig sichergestellt werden.

Im Rahmen der Prüfung zeigten sich vielfältige Handlungsmöglichkeiten, die geeignet sind, kurz- und mittelfristig zu einer Verbesserung zu führen. Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten Ansatzpunkte für Verbesserungen. So sollte der Kreis Wesel den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausbauen. Er sollte den begonnenen Digitalisierungsprozess forcieren und das angestrebte Ziel einer vollständig digitalen Bauantragsbearbeitung konsequent umsetzen.

Bürgerfreundlichkeit ist für den Kreis Wesel 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 Möglichkeit des § 71 BauO NRW 2018 umgesetzt. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Der Kreis Wesel gehört in 2020 zu dem Viertel der Vergleichskreise mit dem niedrigsten Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Anders ausgedrückt steht der Sachbearbeitung je Fall mehr Zeit als in den meisten anderen Bauaufsichten zur Verfügung.

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 stellt der Kreis Wesel bei beiden Verfahren den Maximalwert. Die Anzahl unerledigter Vorgänge ist im Prüfzeitraum angestiegen. Laut Auskunft der Bauaufsicht hat sich auch aktuell die Situation nicht verbessert.

Der Kreis Wesel sollte die Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter analysieren. Dafür sollte er die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten sowie den Bestand an unerledigten Bauanträgen einbeziehen. Sollte keine Verbesserung der Kennzahlenwerte eintreten, sollte eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung zum Beispiel im Rahmen einer Organisationsuntersuchung durchgeführt werden.

## 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 Wesel 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 Wesel** haben von den kreisangehörigen Kommunen die großen kreisangehörigen Städte Dinslaken, Moers und Wesel sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Hamminken, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn, Voerde (Niederrhein), Rheinberg und Xanten eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die vier kleinen kreisangehörigen Kommunen Alpen, Hünxe, Schermbeck und Sonsbeck erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Kreis Wesel. Somit wird der Kreis für rund 48.400 Einwohner - bezogen auf 332,56 qkm - als Bauaufsicht tätig.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	51	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,75	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	93,95	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,05	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

\* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Im Kreis Wesel zeigt sich sowohl im Einwohner- als auch im Flächenbezug ein vergleichsweise niedriges Fallaufkommen.

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 Wesel 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.

Anders stellt sich die Situation in der Gemeinde Hünxe dar. Hier wurde ein neues Baugebiet im Ortsteil Drevenack erschlossen. Die Bauanträge gehen aktuell ein.

Die überwiegende Anzahl der Bauanträge wird im einfachen Baugenehmigungsverfahren gestellt. Im normalen Genehmigungsverfahren werden vergleichsweise wenige Anträge gestellt. In den Gemeinden Alpen und Schermbeck wurden Verbrauchermärkte mit integrierter Wohnbebauung erstellt. Darüber hinaus ist in Schermbeck die Nachnutzung eines Gewerbestandortes geplant. Die geschilderte Entwicklung wird nach Einschätzung der Bauaufsicht jedoch nicht zu einem Anstieg der Antragszahlen führen.

Die Tendenz von leicht rückläufigen Neuanträgen zeigt sich in der Betrachtung der vergangenen Jahre:

#### Entwicklung der Fallzahlen Kreis Wesel

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	254	233
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	25	15
<b>Gesamt</b>	<b>279</b>	<b>248</b>

### 6.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Der **Kreis Wesel** hält die in der BauO NRW gesetzten Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nach eigener Auskunft nur selten ein. Neben der Vollständigkeitsprüfung erfolgt auch eine Zulässigkeitsprüfung, da die Nachforderung von Unterlagen für nicht genehmigungsfähige Vorhaben von der Bauaufsicht als unverhältnismäßig erachtet wird. Daneben führen Ausfälle von Beschäftigten wegen Krankheit, Fluktuation oder Urlaub zu Fristversäumnissen.

#### → Empfehlung

Zukünftig sollte der Kreis Wesel die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um die gesetzlichen Fristvorgaben zu erfüllen.

Der Kreis Wesel empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen, wenn durch das geplante Bauvorhaben geschützte nachbarschaftsrechtliche Belange berührt werden. 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 Wesel diese entsprechend der gesetzlichen Vorgabe. Auf die Erhebung von Gebühren verzichtet er in diesen Fällen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte für die durch ihn erfolgten Benachrichtigungen der Anwohner entsprechende Gebühren festsetzen.

Die Baugenehmigung und die Teilbaugenehmigung erlöschen, wenn innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen worden ist. Eine Überwachung des Baubeginns gem. § 75 BauO NRW erfolgt im Kreis Wesel durchgängig. Der Kreis kann ein mögliches Erlöschen von Baugenehmigungen deshalb rechtssicher nachhalten.

Der Kreis Wesel hat noch keine verbindlichen Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen schriftlich festgelegt. Dadurch ist es für die Sachbearbeitung schwierig, für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung heranzuziehen.

Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Austauschtermine stellt der Kreis Wesel allerdings sicher, dass die Sachbearbeitenden über die Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können. Die Entscheidungen werden in der Bauakte schriftlich hinterlegt. 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.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.

Die Gebührenordnung des Kreises ist nach Auskunft der Bauaufsicht zum Prüfzeitpunkt nicht aktuell, dadurch kann der Gebührenrahmen nicht ausgeschöpft werden. Der Kreis verzichtet dadurch auf mögliche Gebühreneinnahmen.

Eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Städtetages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW hat in den vergangenen Monaten unter Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Vorgaben eine Empfehlung für eine amtsinterne Richtlinie zur einheitlichen Auslegung des Ermessensspielraums bei den Baugebühren erarbeitet. Diese Richtlinie wurde zwischenzeitlich veröffentlicht und kann dem Kreis Wesel als Grundlage für die Erstellung einer Gebührenordnung dienen.

Im Abschlussgespräch berichtete der Kreis Wesel, dass zwischenzeitlich eine aktuelle Gebührenordnung auf Basis der Richtlinie erstellt wurde und die neuen Regelungen bereits in die Fachsoftware übernommen wurden.

### 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. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen*

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Wesel** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Vorstandsbereiche verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt dem Landrat unterstellt. In den Vorstandsbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Das Amt 63 „Bauen und Planen“ ist im Vorstandsbereich fünf angesiedelt.

Die Fragen des im Kapitel 6.2 beschriebenen Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Der Kreis Wesel setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Einzelne Bearbeitungsschritte sind bereits in der Software hinterlegt. Im Zuge der Digitalisierung sollen verbindliche Prozessschritte hinterlegt werden, damit die Beschäftigten zukünftig einen Arbeitsschritt nach dem anderen abarbeiten können.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte zügig verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch erhalten die Beschäftigten Handlungssicherheit und die Einarbeitung wird erleichtert.

Neben dem Verfahrensablauf an sich hat der Kreis Wesel in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt.

Schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen hat der Kreis Wesel für die Beschäftigten der Bauaufsicht nicht getroffen. Sie ergeben sich bislang nur aus der geübten Praxis. Nach Ansicht des Kreises sind sie allen Beschäftigten bewusst und werden eingehalten. 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 die unmittelbaren Vorgesetzten ein. Des Weiteren erörtern sie einzelne Fälle bei Bedarf in den regelmäßigen gemeinsamen Dienstbesprechungen. Über die Dienstbesprechung führt die Bauaufsicht Protokolle. Damit sind die Entscheidungen für alle Sachbearbeitenden jederzeit einsehbar und für

gleichartige Fälle recherchierbar. Die gpaNRW hält es dennoch für geboten, eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse schriftlich festzulegen. Neben der Handlungssicherheit für die derzeitigen Beschäftigten erleichtern klare Regelungen auch neuen Sachbearbeitenden den Einstieg.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

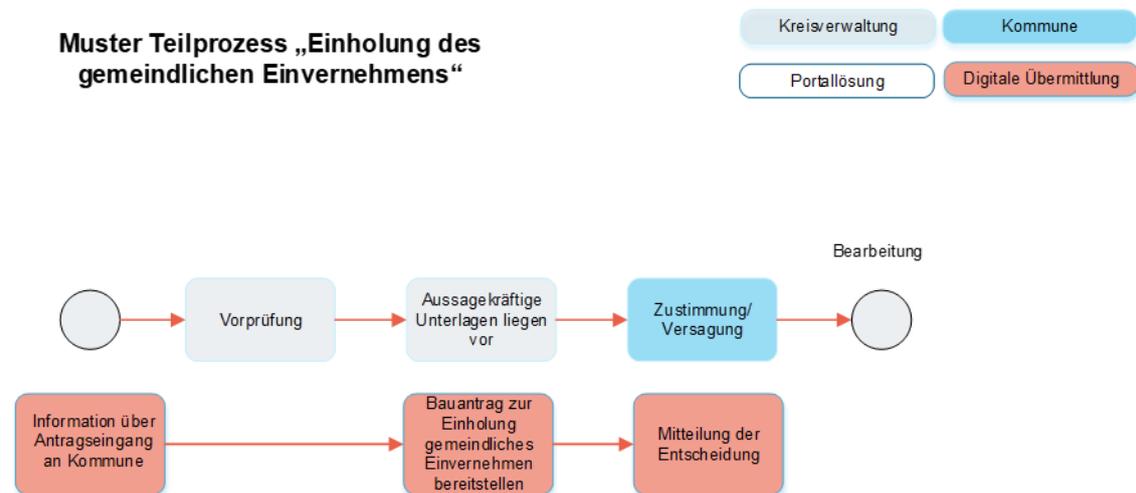
In anderen unteren Bauaufsichten haben wir darüber hinaus die Vorgehensweise vorgefunden, wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen in einem zentralen digitalen Ordner abzulegen, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Auch das kann die Beschäftigten bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge unterstützen.

### 6.3.4 Schnittstellen

→ **Feststellung**

Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Wesel erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.

*Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.*



Wie in der vorstehenden Abbildung Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, informiert die Bauaufsicht des **Kreises Wesel** die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages. Allerdings werden sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erst gestartet, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Hier könnte der Kreis einen zeitlichen Vorteil erreichen, wenn er die Verfahren bereits bei Vorlage von aussagekräftigen Unterlagen startet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens umgehend nach Eingang der zur Beurteilung notwendigen Unterlagen starten. 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 einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren.

Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag:

**Stellungnahmen Bauaufsicht 2020**

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,48	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,87	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,61	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Der Kreis Wesel holt für die Bearbeitung seiner Bauanträge vergleichsweise viele Stellungnahmen ein und liegt sowohl bei den internen als auch bei den externen Stellungnahmen über dem dritten Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Eine digitale Beteiligung wird aktuell erprobt.

Teilweise bestehen die Fachbehörden - laut Auskunft der Bauaufsicht - noch auf eine Papierakte.

→ **Empfehlung**

Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Entlastung der Beschäftigten sollte die Bauaufsicht des Kreises Wesel zukünftig alle Beteiligungsverfahren in digitaler Form abwickeln.

Nach Eingang des Bauantrages sollte der Kreis eine strikte Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch eine mögliche Reduzierung der Beteiligungen können bei der Bauaufsicht des Kreises Wesel sowie bei den internen und externen Beteiligten Ressourcen freigesetzt werden.

Laut Angabe der unteren Bauaufsicht treten nur sehr wenig Vorgänge innerhalb von Bebauungsplänen auf. Dies führt in Folge zu der vergleichsweise hohen Anzahl von einzuholenden Stellungnahmen. Grundsätzlich werden Behörden nur beteiligt, wenn aus der Lage des Vorhabens oder dem Antragsgegenstand eine Betroffenheit zu erkennen ist.

### 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.

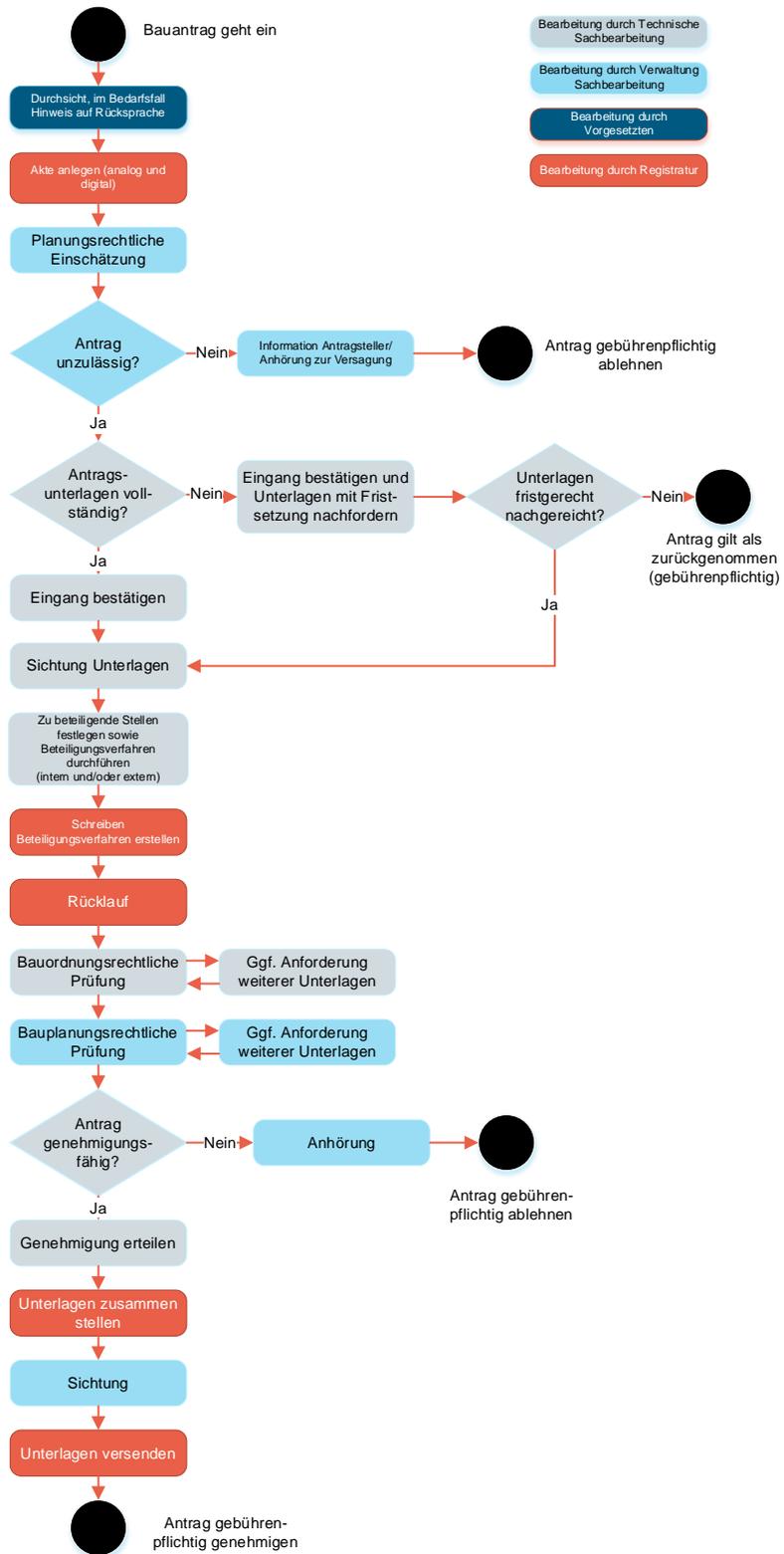
→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Wesel ist klar gegliedert. 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 Wesel dar:

**Prozessablauf  
Kreis Wesel**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)



- Bearbeitung durch Technische Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Verwaltung Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Vorgesetzten
- Bearbeitung durch Registratur

Die Bauaufsicht des Kreises Wesel führt neben der Vollständigkeitsprüfung bereits zu Beginn des Verfahrens eine Prüfung der baurechtlichen Vorschriften (sog. materielle Anforderungen) durch. Damit möchte sie Genehmigungshindernisse so früh wie möglich erkennen und der Bauherrschaft die Möglichkeit z.B. zur Umplanung oder Nachbesserung des Antrages geben. Grundsätzlich unterstützt die gpaNRW eine serviceorientierte Bauverwaltung. Allerdings sollte der Kreis Wesel prüfen, ob die von ihm gewählte Vorgehensweise zu einer Verzögerung bei der Bauantragsbearbeitung führt und Ursache für die langen Gesamtlauzeiten sein kann.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass der Kreis den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Der Kreis Wesel 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 Gesamtlauzeit auswirken.

→ **Empfehlung**

Zur Beschleunigung des Bauantragverfahrens sollte der Kreis Wesel die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.

Für die Nachforderung von Unterlagen wurde eine Frist von drei Monaten 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 Gesamtlauzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

→ **Empfehlung**

Zur Verkürzung der Laufzeiten sollte der Kreis Wesel die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen.

Die Gesamtlauzeit wird zudem negativ beeinflusst, wenn beteiligte Stellen trotz Fristablauf erneut angeschrieben und zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, obwohl ggf. die Zustimmungsfiktion greifen würde und das Verfahren eigentlich – mit der dann fiktiven Zustimmung - schon hätte fortgesetzt werden können. Diese Nachfragen bzw. Erinnerungen an die Abgabe einer Stellungnahme erfolgt auch im Kreis Wesel.

→ **Empfehlung**

Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.

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 des Kreises Wesel ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Allerdings werden im Rahmen regelmäßiger Teambesprechungen die Vorgesetzten eingebunden. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Ge-

nehmigungsverfahren wird nicht durch wiederholte Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Vor Erteilung einer Baugenehmigung oder Ablehnung erfolgt keine Absicherung der Entscheidung durch den Vorgesetzten. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch die festgelegte Sichtung durch die Verwaltungssachbearbeitung vor Bescheiderteilung sichergestellt.

### 6.3.6 Digitalisierung

#### → Feststellung

Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Wesel steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung als auch bei der aktuellen Fallbearbeitung.

*Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:*

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

Per Post eingehende Bauanträge werden vom **Kreis Wesel** zu Beginn der Bearbeitung eingescannt und so in den Arbeitsprozess eingegliedert. Daneben besteht für Bauantragstellende die Möglichkeit, ihren Bauantrag über das Rechenzentrum an den Kreis Wesel zu übermitteln. Eine Portallösung, die auch eine Bearbeitung ermöglicht sowie den Austausch von Informationen unterstützt, wird vom Kreis Wesel noch nicht genutzt. Durch die eingehenden Papieranträge besteht derzeit ein höherer Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Zum Prüfungszeitpunkt ist im Kreis Wesel der Einsatz der Fachsoftware und die digitale Bearbeitung ein Hilfsinstrument, vor allem z. B. zur Fristüberwachung. 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 die Plattform annehmen. Der Antragsvordruck soll dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel 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.

Grundsätzlich bietet der Kreis Wesel den Bauantragstellenden die Möglichkeit, im Internet online den Stand des Verfahrens einzusehen. Dazu wird für jeden Bauantrag neben der Eingangsbestätigung ein gesondertes Schreiben mit den Zugangsdaten zum Bauportal des Kreises Wesel übersandt. Im Bauportal kann man dann zu jeder Zeit die aktuellen Angaben zum Antrag und zu der Person, die den Antrag bearbeitet, sehen. Daneben kann man bequem die Informationen

- zum Stand der erforderlichen Beteiligungen anderer Dienststellen,
- zum Verfahrensstand sowie
- zu fehlenden Unterlagen erhalten.

Laut Auskunft der Bauaufsicht wird der Verfahrensstand aktuell nicht von allen Beschäftigten im System hinterlegt. Aus diesem Grund kann der Kreis dieses Angebot nicht aufrechterhalten.

→ **Empfehlung**

Für die Umsetzung der vollständig digitalen Bearbeitung von Bauanträgen ist es wichtig, dass alle Beschäftigten die Fachsoftware nutzen. Aus diesem Grund sollte der Kreis Wesel seine Beschäftigten in die Pflicht nehmen und durch eine Dienstanweisung die verbindliche Nutzung der Fachsoftware festschreiben.

Die Bauaufsicht hat einen Aktenplan erstellt, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Beschäftigte der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Eine vollständige Digitalisierung der Altfälle erfolgt ebenfalls sukzessive. Durch die Digitalisierung der Bauakten soll ein sofortiger Zugriff auf alle benötigten Informationen sichergestellt werden. Diese Vorgehensweise bietet Möglichkeiten, die vorgehaltenen Archivflächen zu reduzieren, da nach erfolgtem Einscannen der Vorgänge die Papierakten entsorgt werden können.

## Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreis Wesel	Anzahl der Kreise, die diese Anforderung erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	nein	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	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 Vergleich 2020 stand der Bauaufsicht des Kreises Wesel mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist trotz sinkender Antragszahlen angewachsen. Eine hohe Fluktuation und nicht wiederbesetzte Stellen belasten die Bauantragsbearbeitung.

*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.

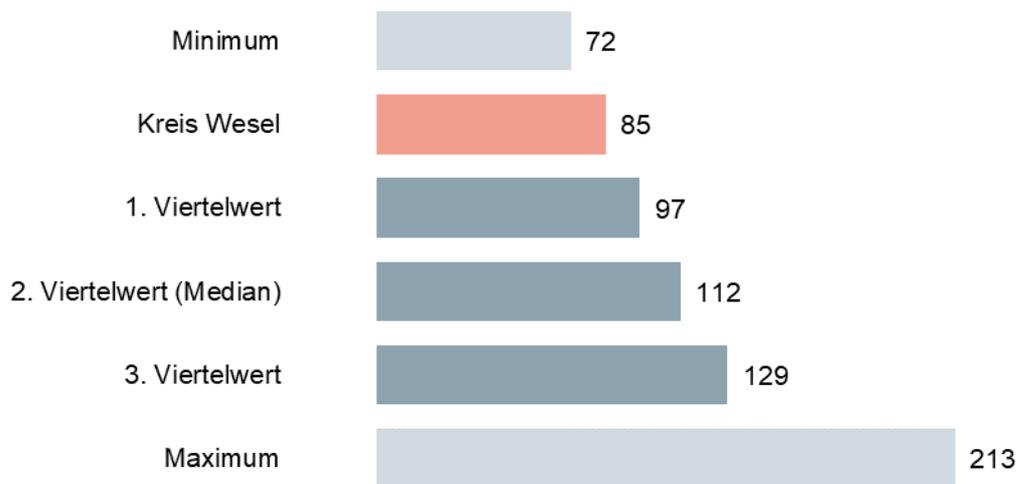
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. 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 Wesel in 2020 insgesamt 4,22 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,53 Vollzeit-Stelle für den Overhead. Dieser liegt mit rund 7,5 Prozent unterhalb des Medians der Kreise (11,5 Prozent). Im Jahr 2019 standen für die Bauantragsbearbeitung 4,28 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,31 Vollzeit-Stelle 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 Wesel die im Jahr 2020 eingegangen 248 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 64 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 3,69 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der knapp unter dem ersten Viertelwert liegende Kennzahlenwert der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass dem Kreis Wesel vergleichsweise mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand als den meisten anderen Kreisen.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

#### Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	106	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	58	56	83	94	108	191	27

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	25,40	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt im Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass in der Mehrzahl der Kreise das eingesetzte Personal mehr Fälle durch Bescheide abschließen konnte als im Kreis Wesel. Wir haben analysiert, welche Ursachen zu einem höheren Personaleinsatz führen könnten. Ein Aspekt könnte fehlende Erfahrung oder Routine sein, dies trifft auf den Kreis Wesel zu. Bei der technischen Sachbearbeitung hat zwischen 2017 und 2021 ein kompletter Austausch der Beschäftigten stattgefunden.

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 Wesel 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 Wesel - trotz Rückgang der Antragszahlen - von 53 Fälle im Jahr 2019 auf 63 Fälle in 2020 angestiegen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel 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.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	91	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	29	0	61	69	111	237	17

Sowohl bei der Anzahl der Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle als auch den Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle liegt der Kreis Wesel unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Aussage, dass je Vollzeit-Stelle vergleichsweise wenige Fälle bearbeitet werden, bestätigt sich auch hier.

Wenn keine Erfolgsaussichten zur Genehmigung eines Bauvorhabens bestehen, nehmen viele Antragstellende ihre Bauvoranfrage freiwillig zurück. Dies erklärt nach Auskunft der Bauaufsicht auch die Differenz zwischen der Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen und der erteilten Vorbescheide.

### 6.3.8 Bauberatung

#### → Feststellung

Die Bauberatung des Kreises Wesel stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen rund 90 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.

*Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der Internetauftritt des **Kreises Wesel** zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, FAQs, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen sowie Kontaktdaten zu Ansprechpersonen gut aufgestellt. Bauinteressierte erhalten umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen. Formulare zum Bauen stehen den Bauwilligen ebenfalls zur Verfügung.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge.

**Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020**

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	13,31	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,87	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	89,92	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Der im Vergleich sehr hoch liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge des Kreises Wesel lässt für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zu.

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich.

Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein. Die Rücknahmefiktion wird vom Kreis Wesel umgesetzt, sodass dies ein Grund für den oberhalb des Median liegenden Wertes sein kann (siehe Kapitel 6.3.5 – Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens).

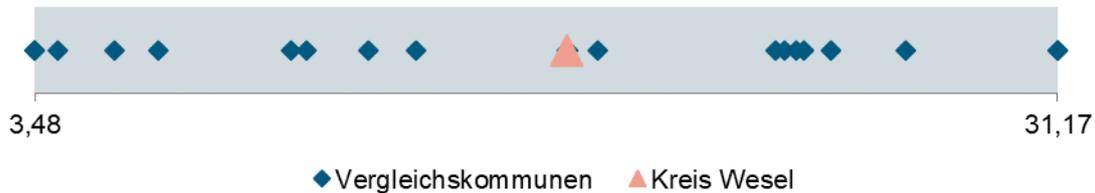
Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist bei fast allen Kreisen hoch, so auch beim Kreis Wesel. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötig Personalressourcen. Sie bedeuten für den Antragstellenden wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Kreises Wesel sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.

Die gpaNRW hat in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. In den Vergleich sind die Daten von 17 Kreisen eingeflossen. Die Grafik zeigt den Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung:

#### Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht



Im Kreis Wesel erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungs- und baurechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht, sodass die Beschäftigten zu den normalen Geschäftszeiten auch durch allgemeine Rückfragen belastet werden. Dadurch wird die Bearbeitung von Bauanträgen immer wieder unterbrochen und der Prozess des Bauantragsverfahrens verzögert sich. Eine Festlegung von verbindlichen Beratungszeiten verbunden mit einer verpflichtenden Verabredung von Terminen zur Bauberatung könnte die Beschäftigten entlasten.

#### → Empfehlung

Der Kreis Wesel sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch können die Sachbearbeitenden entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.

### 6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Wesel im Jahr 2020 deutlich über der Orientierungsgröße der gpaNRW. Bei beiden Verfahren bildet die Gesamtlaufzeit des Kreises den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

#### → Feststellung

Die Laufzeit ab Vollständigkeit des Bauantrages konnte vom Kreis Wesel für das normale Verfahren nicht ermittelt werden. Die Laufzeit für das einfache Verfahren bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019<sup>15</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

<sup>15</sup>Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

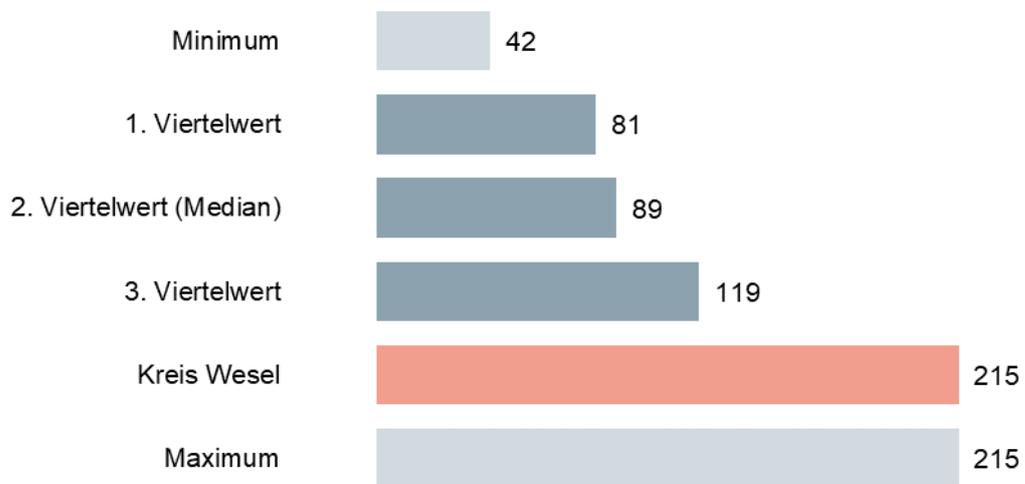
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- 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, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim Kreis Wesel machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 94 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**

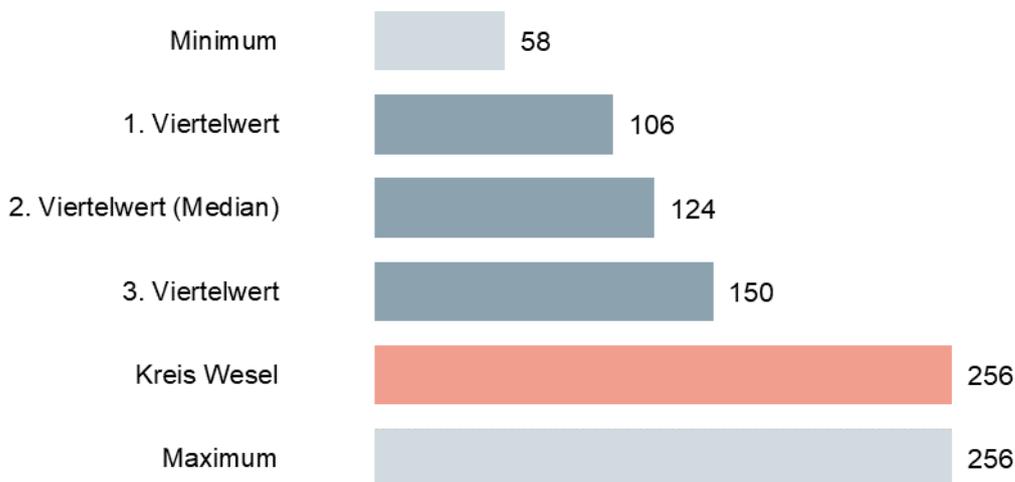


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Wesel bildet im einfachen Verfahren den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Auffällig ist der große Abstand sowohl zum Median, aber auch zum Kreis mit der zweithöchsten Gesamtlaufzeit (148 Tage). Gegenüber dem Vorjahr ist die durchschnittliche Gesamtlaufzeit leicht von 222 Tagen auf 215 Tage gesunken, wobei gleichzeitig ein Rückgang der Antragszahlen von 254 auf 233 zu verzeichnen war.

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch bei den normalen Verfahren stellt der Kreis Wesel den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Gegenüber dem Vorjahr ist die Gesamtlaufzeit im normalen Verfahren von 225 auf 256 Tage angestiegen.

Als Ursachen für die Maximalwerte in beiden Verfahren sind die bereits im Vorfeld thematisierten Gründe zu nennen:

- Die Fristen nach Eingang des Bauantrages können nur selten eingehalten werden.
- Es fehlen 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 Anzahl der Beteiligungen ist vergleichsweise hoch und Beteiligungsverfahren werden erst spät gestartet.
- Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden vom Kreis nur im geringen Umfang genutzt.
- Rund 90 Prozent der Bauanträge werden unvollständig eingereicht.

- Eine hohe Fluktuation, Langzeiterkrankungen, nicht besetzte Stellen sowie Rückstände belasten die Fallbearbeitung.

Daneben könnte es auch weitere Gründe geben, für die allerdings eine tiefergehende Analyse notwendig sein wird, als es die überörtliche Prüfung der gpaNRW leisten kann.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte zeitnah eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Neben den in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten sollte er weitere Hindernisse suchen, 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, 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 jedoch nur 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. Auch der Kreis Wesel konnte nur die Laufzeit der einfachen Antragsverfahren auswerten.

Zu Informationszwecken werden auch die entsprechenden Vergleichswerte im normalen Verfahren dargestellt:

**Laufzeit von Bauanträgen 2020**

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	86.	19	41	55	60	86	13

Nach Vollständigkeit der Unterlagen benötigt der Kreis Wesel mit 86 Tagen bis zur Erteilung des Bescheides mehr Zeit als alle anderen Vergleichskreise

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

→ **Empfehlung**

Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Wesel sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

### 6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Der Kreis Wesel hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht nur wenige verbindliche Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird kein 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 Wesel hat folgende Ziele für die Bauaufsicht ausgewiesen:

- Einhaltung der Frist aus § 71 Abs.1 BauO NRW 2018 (bis zum Jahr 2021)
- Verkürzung der Dauer der Beteiligung der Fachbehörden (im Jahr 2022)

Die im Jahr 2021 als Ziel beschriebene Eingangsbestätigung sieht die Landesbauordnung NRW aktuell nicht mehr vor. Nach § 71 hat die Bauaufsichtsbehörde nun innerhalb von zehn Tagen nach Antragseingang verschiedene Punkte (Vollständigkeit und Mangelfreiheit der Bauvorlagen) zu prüfen. Dadurch hat das bisherige Ziel seine Aussagekraft verloren. Für das Jahr 2022 hat der Kreis ein neues Ziel formuliert.

Die durchschnittliche Dauer einer Behördenbeteiligung möchte der Kreis Wesel um jährlich fünf Prozent reduzieren. Die festgelegten Ziele werden regelmäßig kontrolliert und im Bericht zum Haushaltscontrolling hinterlegt.

Neben den genannten Schwerpunkten sollte der Kreis Wesel weitere Ziele für die Bauaufsicht benennen. Eine anschließende Überprüfung der Zielerreichung mittels Kennzahlen kann dann die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die für die Leitungs- und Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind. Die im Kapitel 6.3.2 genannten Daten und Kennzahlen zur Aufwandsdeckung eignen sich ebenfalls zur Steuerungsunterstützung.

→ **Empfehlung**

Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen - verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht - kann die Bemühungen des Kreises, eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen, unterstützen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse

sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

Nachfolgend werden einige Kennzahlenbeispiele dargestellt:

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

Die in der Bauaufsicht eingesetzte Software sollte die notwendigen Daten für die Bildung von Kennzahlen automatisiert ermitteln können. Dazu ist eine einheitliche und konsequente Datenerfassung notwendig.

## 6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Der Kreis Wesel bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	221	E1.1	Zukünftig sollte der Kreis Wesel die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um die gesetzlichen Fristvorgaben zu erfüllen.	221
			E1.2	Der Kreis Wesel sollte für die durch ihn erfolgten Benachrichtigungen der Anwohner entsprechende Gebühren festsetzen.	222
			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.	222
			E1.4	Der Kreis Wesel sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.	222
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. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.	223	E2.1	Der Kreis Wesel sollte zügig verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch erhalten die Beschäftigten Handlungssicherheit und die Einarbeitung wird erleichtert.	223
			E2.2	Der Kreis Wesel sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.	224

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Wesel erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	224	E3.1	Der Kreis Wesel sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens umgehend nach Eingang der zur Beurteilung notwendigen Unterlagen starten. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.	225
			E3.2	Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Entlastung der Beschäftigten sollte die Bauaufsicht des Kreises Wesel zukünftig alle Beteiligungsverfahren in digitaler Form abwickeln.	226
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Wesel ist klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	226	E4.1	Zur Beschleunigung des Bauantragverfahrens sollte der Kreis Wesel die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.	228
			E4.2	Zur Verkürzung der Laufzeiten sollte der Kreis Wesel die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen.	228
			E4.3	Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.	228
F5	Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Wesel steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung als auch bei der aktuellen Fallbearbeitung.	229	E5.1	Der Kreis Wesel 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.	230
			E5.2	Für die Umsetzung der vollständig digitalen Bearbeitung von Bauanträgen ist es wichtig, dass alle Beschäftigten die Fachsoftware nutzen. Aus diesem Grund sollte der Kreis Wesel seine Beschäftigten in die Pflicht nehmen und durch eine Dienstanweisung die verbindliche Nutzung der Fachsoftware festschreiben.	230
F6	Im Vergleich 2020 stand der Bauaufsicht des Kreises Wesel mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist trotz sinkender Antragszahlen angewachsen. Eine hohe Fluktuation und nicht wiederbesetzte Stellen belasten die Bauantragsbearbeitung.	231	E6	Der Kreis Wesel 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.	234

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Bauberatung des Kreises Wesel stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen rund 90 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.	235	E7.1	Die Bauaufsicht des Kreises Wesel sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.	236
			E7.2	Der Kreis Wesel sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch können die Sachbearbeitenden entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.	237
F8	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Wesel im Jahr 2020 deutlich über der Orientierungsgröße der gpaNRW. Bei beiden Verfahren bildet die Gesamtlaufzeit des Kreises den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.	237	E8	Der Kreis Wesel sollte zeitnah eine tieferegehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Neben den in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten sollte er weitere Hindernisse suchen, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.	26
F9	Die Laufzeit ab Vollständigkeit des Bauantrages konnte vom Kreis Wesel für das normale Verfahren nicht ermittelt werden. Die Laufzeit für das einfache Verfahren bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.	237	E9	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Wesel sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	27
F10	Der Kreis Wesel hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht nur wenige verbindliche Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird kein Gebrauch gemacht.	242	E10.1	Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen - verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht - kann die Bemühungen des Kreises, eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen, unterstützen.	242
			E10.2	Der Kreis Wesel sollte weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	242

## 7. Vergabewesen

### 7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel 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 Wesel ist insgesamt gut organisiert. Dadurch kann die **Zentrale Vergabestelle** Vergabeverfahren rechtssicher durchführen. Zur Organisation des Vergabewesens hat der Kreis Wesel eine **Dienstanweisung** erlassen. Diese ist aktuell und enthält die wesentlichen Regelungen. Die gpaNRW empfiehlt, die bestehenden Regelungen der Vergabedienstanweisung zu ergänzen.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist in das Vergabeverfahren sehr gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf der beschränkten Ausschreibung** ist schlank und effektiv. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Zur **Korruptionsprävention** hat der Kreis Wesel Verhaltensregeln für seine Beschäftigten in der „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Kreisverwaltung Wesel“ festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Die Gefährdungsanalyse hält der Kreis Wesel fortlaufend aktuell. Die Dienstanweisung wird aktuell überarbeitet. Daneben hat der Kreis Wesel verwaltungsweit ein Risikofrüherkennungssystem aufgebaut. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sollte der Kreis umgehend vorbereiten.

**Sponsoringleistungen** hat der Kreis Wesel bislang nur äußerst selten in Anspruch genommen. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen vor. Bezüglich der Sponsoringregelungen zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Bezüglich eines vollumfänglichen **Bauinvestitionscontrollings** sieht die gpaNRW beim Kreis Wesel die wesentlichen Elemente umgesetzt.

Ein **zentrales Nachtragsmanagement** ist beim Kreis Wesel bislang nicht installiert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich

Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Wesel haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

## 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 Wesel aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

### 7.3.1 Organisatorische Regelungen

#### ➔ **Feststellung**

Das Vergabewesen des Kreises Wesel ist gut organisiert. In seiner Vergabedienstanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu schaffen. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.

*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.*

Beim **Kreis Wesel** ist die Zentrale Vergabestelle dem Fachdienst „Rechnungsprüfung“ im Vorstandsbereich 2 zugeordnet. Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle hat der Kreis Wesel das Fachwissen an einer Stelle gebündelt. Gleichzeitig erreicht er hiermit mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt durch ein Mehr-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren Korruption vor.

### **Vergabedienstanweisung und Bearbeitungshinweise**

Zur Regelung seines Vergabewesens hat der Kreis Wesel eine „Dienstanweisung zum Vergabeverfahren bei der Kreisverwaltung Wesel“ und eine „Vergabeordnung für den Kreis Wesel“ erlassen. Die Vergabedienstanweisung und die Vergabeordnung hat der Kreis Wesel zuletzt im Oktober 2020 aktualisiert.

Die Vergabedienstanweisung und -ordnung gelten für die gesamte Kreisverwaltung Wesel. Sie gelten auch für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Eigenbetriebe, sofern diese keine eigenen Regelungen erstellt haben. Davon ausgenommen sind die auf privatrechtlicher Grundlage organisierten kreiseigenen Gesellschaften. Sie gilt außerdem nicht für die Kreispolizeibehörde, soweit diese zu Lasten des Landeshaushaltes Beschaffungen vornimmt.

Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Vergabeordnung benannt.

Gemäß Ziffer 3.2 der DA-Vergabe ist die Zentrale Vergabestelle befugt, den vorgeschlagenen Bieterkreis zu ergänzen oder ändern. Die DA-Vergabe legt zudem fest, dass bei der Auswahl der Bieter darauf zu achten ist, dass unter den aufgeforderten Unternehmen gewechselt wird und auch solche mit Sitz außerhalb des Kreisgebietes beteiligt werden. Überdies regelt der § 6 Abs. 1 VOB/A, 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, weil außerhalb oder weiter entfernt ansässige Bieter allein aus Wettbewerbsgründen 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 Wesel die Vergabedienstanweisung ergänzen. Er sollte festlegen, 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 bedeutsamen Fördermaßnahmen empfehlenswert.

### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die bestehenden Regelungen der Vergabedienstanweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.

Die Vergabedienstanweisung enthält außerdem Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Zur Dokumentation sämtlicher Schritte zur Einleitung eines Vergabeverfahrens mit allen relevanten Entscheidungen ist der von der Zentralen Vergabestelle zur Verfügung gestellte Vordruck zu verwenden. Damit stellt der Kreis Wesel sicher, dass die Vergabeverfahren allumfassend und einheitlich dokumentiert werden. Für die Vergaben sind zudem die entsprechenden Formulare des „Vergabehandbuches für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ zu verwenden.

Der Kreis Wesel setzt für die Durchführung seiner Vergabeverfahren eine Vergabemanagementsoftware ein. Darin sind diese Formulare hinterlegt. Bei Vergaben sind zudem alle vergaberechtlich relevanten Unterlagen in das Vergabemanagementsystem aufzunehmen. Durch den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware stellt der Kreis Wesel bereits eine geordnete elektronische Dokumentation der Verfahrensschritte sicher. Weitere Ausführungen zur Vergabemanagementsoftware erfolgen im Berichtsabschnitt 7.3.4 „Einsatz einer Vergabemanagementsoftware“.

Bei Direktaufträgen wird eine Vergabeakte außerhalb der Vergabemanagementsoftware vom federführend in dem Vergabeverfahren verantwortlichen Fachdienst geführt. Der Fachdienst ist für die ordnungsgemäße Dokumentation und Aufbewahrung der Vergabeakte verantwortlich.

Weitere Handlungssicherheit erreicht der Kreis durch eindeutige Regelungen und Darstellungen in der Vergabedienstanweisung zu Verfahrensabläufen und zur Vergabe von Rechtsgutachten. Dies erhöht eine rechtmäßige und einheitliche Vergabe von Aufträgen. Zudem dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention.

### **Wertgrenzen**

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Der Kreis Wesel orientiert sich größtenteils an den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze. Er legt seine Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart regelmäßig in seiner Vergabeordnung fest. Die Wertgrenzen für den Direktauftrag sind in der Vergabedienstanweisung geregelt. Die Regelungen der Vergabedienstanweisung und -ordnung zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind beim Kreis Wesel im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Der Kreis kann restriktiver vorgehen und sich geringere Grenzen setzen. Wesel hatte zum Zeitpunkt der Prüfung nur für die sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen und für die Direktaufträge von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen niedrigere Wertgrenzen festgesetzt, als die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes Nordrhein-Westfalen vorsahen. Durch die niedrigeren Wertgrenzen zu den Direktaufträgen leistete der Kreis einen deutlichen Beitrag zu mehr Transparenz und Wettbewerb bei seinen Vergaben.

Zwischenzeitlich hat der Kreis Wesel die Wertgrenzen für die sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen und für die Direktaufträge heraufgesetzt. Sämtliche Wertgrenzen entsprechen aktuell den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze.

### **Zuständigkeiten**

Die Vergabe von Aufträgen wurde vom Kreis Wesel abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Beschäftigten eine schnelle Orientierung zu geben, wer für die Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig ist, enthält die Vergabedienstanweisung des Kreises Wesel unter Ziffer 3.4 eine übersichtliche Regelung.

Die Zentrale Vergabestelle ist grundsätzlich für alle Vergabeverfahren ab einem Nettoauftragswert von 15.000 Euro zuständig. Ihr obliegt auch die Angebotseröffnung bei freihändigen Vergaben, deren Nettoauftragswert 15.000 EUR übersteigt. Die Submission von EU-weiten, öffentlichen und beschränkten Vergabeverfahren wird von der zentralen Submissionsstelle im bau-fachlichen Vorstandsbereich 5 durchgeführt.

Auch bei Vergaben zu Fördermaßnahmen unterhalb eines Auftragswertes von 15.000 Euro ist die Zentrale Vergabestelle nicht und die örtliche Rechnungsprüfung nur stichprobenweise eingebunden. Die Fördermittelgeber geben mit der Bewilligung der Mittel regelmäßig vergaberechtliche Rahmenbedingungen vor. Mit der Nichteinhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben ist ein hohes Risiko der Rückforderung der Zuwendungsmittel verbunden.

### **→ Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte bei sämtlichen Vergaben zu geförderten Maßnahmen die Zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung einbinden und entsprechende Regelungen hierzu in der Vergabedienstanweisung aufnehmen. Zudem sollte der Kreis auf die vorrangige Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen des Förderbescheides in der Vergabedienstanweisung hinweisen. Damit wird das Risiko einer Rückforderung von Zuwendungsmitteln verringert.

Der Fachdienst fertigt das Auftragsschreiben und holt die Auftragsentscheidung ein. Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen ist von mindestens zwei Personen zu treffen. Die zweite Person ist der bzw. die Vorgesetzte. Grundsätzlich ist das vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip bei allen Vergaben anzuwenden. Ausgenommen sind Aufträge bis 500 Euro. Unbeschadet der unbegrenzten Vergabeberechtigung des Landrats / der Landrätin sind weiterhin unterschrifts- und vergabeberechtigt

- ermächtigte Dienstkräfte bis 5.000 Euro Nettoauftragswert,
- die Fachdienstleitung bis 25.000 Euro und
- ein Vorstandsmitglied bzw. stellvertretendes Vorstandsmitglied bis 150.000 Euro.

Bei Vergaben mit Nettoauftragswerten von 50.000 bis 1 Mio. Euro besteht zudem eine Anzeigepflicht gegenüber dem zuständigen Fachausschuss des ausschreibenden Fachdienstes. Vergaben mit Nettoauftragswerten oberhalb 1 Mio. Euro sind zudem nach Vorberatung durch den zuständigen Fachausschuss durch den Kreisausschuss zu beschließen. Die Zustimmung des Kreisausschusses ist dabei bereits frühzeitig, d.h. vor Einleitung des Vergabeverfahrens einzuholen.

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

- ist verantwortlich, die kreisspezifischen Richtlinien für die Bereiche VOB, UVgO und VgV weiterzuentwickeln und zu pflegen,
- erstellt und aktualisiert Vordrucke und Ablaufpläne zu Vergabeverfahren,
- berät und unterstützt die Fachdienste zu vergaberechtlichen Fragestellungen,
- entwickelt Bearbeitungshinweise und informiert über Änderungen und Entscheidungen im Vergaberecht,
- unterstützt den ausschreibenden Fachdienst bei eingeleiteten Beschwerden, Rügen bzw. Nachprüfverfahren gegen kreiseigene Vergaben in Kooperation mit dem Fachdienst Recht im Vorstandsbereich 2 und
- führt die Vergabestatistikmeldungen durch.

Die Regelungen des Kreises Wesel schaffen die Voraussetzungen, dass die Vergabeverfahren und Auftragserteilungen einheitlich und rechtssicher durchgeführt werden. Die Aufgabenverteilung in Wesel ist so gestaltet, dass das Fachwissen durchgängig dem Recht entsprechend angewendet werden kann und ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet ist.

### **Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung**

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des zuständigen Fachdienstes. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen mit der Schlussrechnungsfreigabe.

### **7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung**

- Der Kreis Wesel bindet die örtliche Rechnungsprüfung in das Vergabeverfahren sehr gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt der Fachdienst „Rechnungsprüfung“ gewissenhaft wahr.

*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.*

Über einen Zugang zur Vergabe- sowie zur Liegenschafts- und Gebäudemanagementsoftware ist der Fachdienst „Rechnungsprüfung“ des **Kreises Wesel** stets über beabsichtigte und laufende Vergaben informiert. Ebenso über Submissionstermine, Auftragserteilungen sowie Auftragsänderungen zu diesen Verfahren. Zudem tauschen sich die Zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung regelmäßig über vergaberechtliche Fragestellungen und konkrete Fälle aus.

Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Fachdienstes Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren des Kreises Wesel ergeben sich aus

- § 104 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus
- der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Wesel,
- der Dienstanweisung zum Vergabeverfahren bei der Kreisverwaltung Wesel sowie
- der Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Kreisverwaltung Wesel.

Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich, dass alle Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 15.000 Euro (netto) der örtlichen Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen sind. Dies gilt auch für Auftragsänderungen und Anschlussaufträge vor deren Rechtswirksamkeit. Gleichzeitig werden Vergaben mit einem Auftragswert bis 15.000 Euro stichprobenartig geprüft.

Zudem ist der Fachdienst „Rechnungsprüfung“ in den automatisierten Rechnungsworkflow eingebunden. Im technischen Bereich sind die Anordnungen zu Schlussabrechnungen von kreiseigenen Maßnahmen des Hoch-, Tief- und Landschaftsbaues (inklusive Architekten- und Ingenieurleistungen), die einen Netto-Kostenaufwand von 5.000 Euro übersteigen, vor ihrer Zuleitung zur Zahlungsabwicklung der Rechnungsprüfung vorzulegen. Die sogenannte Visakontrolle gewährleistet, dass die in Rechnung gestellten Beträge sachlich und rechnerisch sowie in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft werden.

Die örtliche Rechnungsprüfung begleitet und prüft zudem wesentliche Auftragsänderungen. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt 7.7.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

### **7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung**

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Wesel 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 Wesel verfügt über einen schlanken und effektiven Prozessablauf im Vergabeverfahren einer beschränkten Ausschreibung. Das Vier-Augen-Prinzip wird 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.*

Der **Kreis Wesel** nutzt in den Jahren 2019 und 2020 bei rund 31 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart. Zu einem wesentlich höheren Anteil vergibt der Kreis Wesel seine Bauleistungen über offene Wettbewerbe, also über eine öffentliche Ausschreibung oder ein offenes Verfahren. Diese Verfahren nutzt der Kreis in den Jahren 2019 und 2020 zu rund 58 Prozent. Die gpaNRW begrüßt diese Vorgehensweise, da eine hohe Anzahl offener Wettbewerbe die Transparenz der Vergaben erhöht. Zudem hat die Praxis gezeigt, dass dadurch im Regelfall wirtschaftliche Angebote eingehen.

Dem als Anlage beigefügten Prozessablauf einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte der ausführende Fachdienst, die Zentrale Vergabestelle und die Zentrale Submissionsstelle zuständig sind. Zudem ist die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung aufgezeigt.

Die Aufgabenverteilung hat der Kreis Wesel so gestaltet, dass der beschaffende Fachdienst für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses sowie die Kostenschätzung zuständig sind. Der Fachdienst legt auch eine elektronische Vergabeakte im Vergabemanagementsystem an. Zudem schlägt er den Bieterkreis vor und stimmt die Verfahrensart mit der Zentralen Vergabestelle ab. Für die Übergabe des Verfahrens an die Zentrale Vergabestelle verwendet der Fachdienst den einheitlichen Vordruck „Antrag auf Durchführung einer Vergabe“. Zusätzlich ist der beschaffende Fachdienst für die Eingabe der Daten und Aufnahme der Dokumente in die Vergabemanagementsoftware zuständig.

Über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) oder bei Vorliegen einer Binnenmarktrelevanz informiert der Kreis Wesel auf Internetportalen. Die Binnenmarktrelevanz ist im Einzelfall durch den Fachdienst zu prüfen. Die Vorveröffentlichung erfolgt durch die Zentrale Vergabestelle. Die dafür erforderlichen Daten stellt der ausschreibende Fachdienst zur Verfügung.

Die Interessenbekundungen, die aufgrund der Vorveröffentlichung bei der Zentralen Vergabestelle eingehen, werden vom ausschreibenden Fachdienst auf mögliche Beteiligung geprüft und gegebenenfalls der vorgeschlagene Bieterkreis ergänzt. Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung (siehe Kapitel 7.8) empfiehlt die gpaNRW, dass der Kreis Wesel seine Dokumentation um Angaben zum Eingang von Interessenbekundungen und ggf. zum Umgang damit ergänzt.

Die Zentrale Vergabestelle prüft den „Antrag auf Durchführung einer Vergabe“, legt den endgültigen Bieterkreis fest und versendet die Vergabeunterlagen an den festgelegten Bieterkreis. Die Unternehmenskommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt zentral und in anonymisierter Form über die Zentrale Vergabestelle. Fachliche Anfragen werden in anonymisierter Form an den ausschreibenden Fachdienst zur Stellungnahme weitergeleitet. Die Stellungnahme gibt die Zentrale Vergabestelle anschließend an den anfragenden Bieter, ggf. bei allgemeinem Interesse, an alle Bieter zurück. So ist gewährleistet, dass der Fachdienst nicht vor der Auftragsentscheidung mit den Bietern in direkten Kontakt tritt. Mit diesem Vorgehen stellt der Kreis Wesel 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 von beschränkten Ausschreibungen führt die Zentrale Submissionsstelle unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durch und versendet anschließend das Submissionsergebnis an die Bieter. Der örtlichen Rechnungsprüfung ist freigestellt, an der Submission teilzunehmen.

Anschließend prüft die Zentrale Vergabestelle die Vergabeunterlagen formal und fordert gegebenenfalls fehlende Unterlagen und Angaben nach. Sind die Vergabeunterlagen vollständig, führt die Zentrale Vergabestelle die erste rechnerische Prüfung durch, fordert von den drei Erstplatzierten die Gewerbezentralregister- sowie die Vergaberegisterauskunft – bzw. seit dem 01. Juni 2022 die Wettbewerbsregisterauskunft – an und leitet die Angebote zur fachlichen Wertung an den ausführenden Fachdienst.

Der Fachdienst nimmt die fachliche, wirtschaftliche und technische Prüfung vor, prüft die Angemessenheit der Preise (zweite rechnerische Prüfung), erstellt den Vergabevorschlag und leitet diesen an die Zentrale Vergabestelle zur vergaberechtlichen Prüfung zu. Die Zentrale Vergabestelle beteiligt ab einem Auftragswert von 15.000 Euro (netto) die örtliche Rechnungsprüfung.

Nachdem die Zustimmung der Zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung zur Vergabe vorliegt, erteilt der ausführende Fachdienst den Auftrag an den Bestbieter. Durch die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung sowie der Fachdienstleitung bzw. eines Vorstandsmitglieds ist ein Mehr-Augen-Prinzip bei der Auftragserteilung gewährleistet.

Mit der Auftragserteilung durch den Fachdienst erhält die Zentrale Vergabestelle eine Kopie des Auftragsschreibens. Anschließend unterrichtet die Zentrale Vergabestelle die nicht berücksichtigten Bieter und veröffentlicht die Ex-Post-Information.

### 7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend<sup>16</sup>. 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,

<sup>16</sup> Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden reversionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

- ➔ Der Kreis Wesel hat die Voraussetzungen für eine vollständige elektronische Bearbeitung von Vergabeverfahren geschaffen. Der Kreis stellt ein einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren sicher und kann sie rechtssicher abwickeln. Systematische Bearbeitungsrechte gewährleisten die Einhaltung von Genehmigungsschritten und dienen der Korruptionsprävention.

*Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.*

Der **Kreis Wesel** wickelt seine Vergabeverfahren regelmäßig ausschließlich elektronisch und damit medienbruchfrei ab. Der Kreis setzt hierfür eine Vergabemanagementsoftware ein. Mit der Einführung der Vergabemanagementsoftware sind die Beschäftigten des Kreises Wesel intensiv geschult worden.

Abhängig von der Höhe des geschätzten Auftragswertes gelten unterschiedliche vergaberechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Vergabemanagementsystems. Bei Nettoauftragswerten ab 15.000 Euro ist das Vergabeverfahren über das Vergabemanagementsystem abzuwickeln. Leistungen bis zu einem Auftragswert von 15.000 Euro netto können unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens per Direktauftrag beschafft werden. Zu den Direktaufträgen wird eine Dokumentation in schriftlicher Form im Fachdienst erstellt.

Bestandteil der eVergabeakte in der Vergabemanagementsoftware ist ein selbsterstelltes Antragsformular auf Durchführung einer Vergabe. Dieser Vordruck bildet die einleitenden Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren ab und leitet den Nutzer bzw. die Nutzerin zuverlässig durch die entsprechenden Verfahrensschritte. Darüber hinaus bildet der „Ablaufplan zum Vergabeprozess“ die einzuhaltenden Verfahrens- und Genehmigungsstufen ab.

Zusätzlich gewährleistet die systematische Einrichtung von individuellen Rechten in der Vergabemanagementsoftware die Einhaltung der Genehmigungsstufen. So ist beispielsweise lediglich die Zentrale Vergabestelle zur Veröffentlichung der Vergabeverfahren berechtigt. Damit ist bei diesen Verfahren eine Überprüfung der Vergabeunterlagen durch die Zentrale Vergabestelle vor der Veröffentlichung sichergestellt. Die verbindliche Einhaltung der Genehmigungsstufen unterstützt zudem die Korruptionsbekämpfung.

Über die Vergabemanagementsoftware stellt der Kreis Wesel 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 und die Übermittlung der Submissionsergebnisse führt Wesel über die Vergabemanagementsoftware durch. Die Unternehmen geben ihre Angebote über die Vergabepattform ab. Auch die Bieterkommunikation bis zum Submissionstermin wird hierüber abgewickelt. Zudem enthält die eVergabeakte in der Vergabemanagementsoftware die Auftragsschreiben.

Das gewählte Vorgehen ist gut geeignet, den Bediensteten des Kreises Wesel bei allen Phasen des Vergabeverfahrens eine rechtssichere Unterstützung zu bieten. Nach Auskunft des Kreises Wesel hat sich die digitale Durchführung der Vergabeverfahren bewährt.

### 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 Wesel übernimmt für einzelne kreisangehörige Kommunen Prüfungsaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zu geförderten Maßnahmen. Zudem bietet er zu diesen Maßnahmen 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 Wesel** hat bislang keine Vergabeverfahren für seine kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Auch seine Zentrale Vergabestelle hat bisher keine Leistungen im Vergabewesen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeführt.

Anders sieht dies bei der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Wesel aus. Die Rechnungsprüfung des Kreises Wesel übernimmt für einzelne kreisangehörige Kommunen anfallende Prüfungsaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen der Umsetzung von Förderprogrammen (z. B. Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG). Dies umfasst insbesondere die Bescheinigung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel. Der Aufgabenumfang umfasst außerdem eine vergaberechtliche Prüfung der Ausschreibungsverfahren zu den geförderten Maßnahmen. Zur Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben sind schriftliche Regelungen in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verfasst, die auch Regelungen zu Aufgabenumfang und zur Kostenerstattungen enthält.

Sollte sich der Kreis Wesel zukünftig auch für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, empfehlen wir auch 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 weisen wir darauf hin, 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

Der Kreis Wesel erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe 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)<sup>17</sup> 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,

<sup>17</sup> 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)

- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.*

Der **Kreis Wesel** hat in seiner „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Kreisverwaltung Wesel“ vom 18. Januar 2017 Regelungen und organisatorische Maßnahmen getroffen. Die Dienstanweisung wird derzeit überarbeitet. Sie hat den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren, über die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern. Für eine stetige Sensibilisierung für das Thema „Korruption“ haben die Vorgesetzten Sorge zu tragen.

Weitere Regelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Wesel in der Vergabedienstanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung getroffen. In der Vergabedienstanweisung ist die Zuständigkeit bezüglich der Vergaberegister- bzw. Wettbewerbsregisteranfragen sowie die Anzeigepflichten und Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der Erteilung von Aufträgen geregelt.

Zur Feststellung der korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete hat der Kreis Wesel alle Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung analysiert und die ermittelten Abschätzungsergebnisse in einem Gefährdungsatlas zusammengestellt. Für die Risikoabschätzung wird ein einheitlicher Vordruck verwendet. Darin sind Einzelheiten zur Vorgehensweise sowie Kriterien, die sowohl für die Abschätzung des Korruptionsgefährdungsgrades, als auch für die Bestimmung und Auswahl notwendiger Präventionsmaßnahmen von Bedeutung sein können, aufgezeigt. Die Risikoabschätzungen werden bei allen Organisationsmaßnahmen, die sich auf korruptionsgefährdete Bereiche/Arbeitsplätze auswirken, fortgeschrieben. Unabhängig von der Fortschreibung der Risikoabschätzungen wird der Gefährdungsatlas spätestens alle fünf Jahre aktualisiert, zuletzt im Jahr 2019.

Daneben baut der Kreis Wesel verwaltungsweit das „Interne Kontrollsystem“ (IKS) als Risikofrüherkennungssystem auf. Prozesse stehen im Mittelpunkt des IKS. Zweck des IKS ist insbesondere prozessintern zu dokumentieren, welche Risiken in den einzelnen Prozessen bestehen und welche Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen zur Risikosteuerung eingesetzt werden. Daneben dokumentiert der Kreis Wesel in seinem Risikofrüherkennungssystem, ob und wie die Prozesse und die Kontrollmaßnahmen geprüft und gelebt werden. Neben diversen Risikofeldern wie beispielsweise Finanz- und Steuerrisiken werden auch die Korruptionsrisiken eines Prozesses berücksichtigt. Aussagen darüber, wie die Risiken gesteuert werden, finden sich in den konkreten Prozesssteckbriefen.

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie<sup>18</sup> und deren nationale Umsetzung<sup>19</sup> 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 „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)“, soll der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt werden. Das Gesetz 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 Wesel bislang nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtlichen Vorgaben vorbereiten.

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 Wesel von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt.

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. Gemäß § 8 sind die Tätigkeiten des Landrates bzw. der Landrätin jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen. Dies gilt auch noch weitere drei Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch den Kreis Wesel auf dessen Internetseite.

<sup>18</sup> RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

<sup>19</sup> Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – derzeitiger Stand: Referententwurf

## 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 Wesel hat detaillierte Regelungen zum Sponsoring getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.

*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 schriftlichen 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 Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Die praktische Bedeutung von Sponsoring tendiert beim **Kreis Wesel** gegen Null. Der Kreis Wesel hat sich dennoch grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und in der „Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption“ ausführliche Regelungen zum Sponsoring integriert. Allerdings sind Regelungen zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Haftung sowie zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko noch nicht in der Dienstanweisung berücksichtigt.

Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und sichert die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete

Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Haftungsrisiken ergeben. Deshalb sind in der Sponsoringvereinbarung auch der Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und von Ersatzansprüchen etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring um Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber ergänzen.

## 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 Wesel 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.*

Gemeinsam mit dem für das Vorhaben zuständigen Fachdienst und weiteren Organisationseinheiten definiert der **Kreis Wesel** fachübergreifend den konkreten Bedarf und priorisiert die Investitionsmaßnahmen. Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche mit dem Verwaltungsvorstand statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen. Insbesondere bei größeren Maßnahmen werden in Wesel bereits

vor Beginn der Planungsphase auch die Nutzer der Gebäude eingebunden und deren Bedürfnisse berücksichtigt.

Im Rahmen der Planung der Baumaßnahme erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Dabei werden auch Einflüsse des demografischen Wandels oder Veränderungen von Strukturen betrachtet und entsprechend berücksichtigt. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird abhängig von der Bedeutung des Vorhabens vom Fachdienst, dem Verwaltungsvorstand beziehungsweise den politischen Gremien getroffen.

Der Kreis Wesel hat die Koordinationsbereiche „Hochbau und Gebäudeunterhaltung“ und „Straßenwesen und Bauhof“ dem Fachdienst „Immobilienmanagement“ im Vorstandsbereich 5 zugeordnet. Die Steuerung und Bewertung der geplanten Bauinvestitionen sowie deren Dokumentation wird in den jeweiligen Fachdiensten vorgenommen. Innerhalb des ausführenden Fachdienstes gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung, Bauabnahme und Berichtswesen. Politische Gremien, Leitungsebenen und weitere Fachdienste werden abhängig von der Maßnahme frühzeitig eingebunden.

Der für das Projekt verantwortliche Fachdienst begleitet die gesamte Maßnahme. Der verantwortliche Fachdienst übernimmt insbesondere folgende Aufgaben:

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten und ggf. der Projektgruppenmitglieder,
- die Sicherstellung der Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sowie
- die Erreichung der definierten Ressourcen-, Klima- und Nutzerziele des Kreises Wesel.

Zusätzlich werden die bedeutsamen Baumaßnahmen durch einen Architekten bzw. Ingenieur begleitet.

Für die erfolgreiche Durchführung seiner Bauprojekte setzt der Kreis Wesel Projektmanagementsysteme ein. Damit stellt er transparent und übersichtlich alle Abläufe und Zusammenhänge dar. Die eingesetzten Projektmanagementsysteme dienen der Projektsteuerung, dem Änderungsmanagement, der Ablauf- und Terminkoordination, dem Informations- und Berichtswesen, dem Kostenmanagement, dem Personalmanagement und der Dokumentation.

Der Kreis Wesel hat zudem im Vorstandsbereich 5 eine dezentrale Controllingeinheit eingerichtet. Die Aufgaben des dezentralen Controllings des Vorstandsbereiches 5 sind insbesondere

- das bereichsbezogene operative Personalcontrolling,
- die Koordination interner Anliegen sowie
- das Berichtswesen zu den Produkten des Vorstandsbereichs 5.

Zur strukturierten Dokumentation der Entwicklung und Steuerung der Baumaßnahmen sowie zur Erfolgskontrolle hat der Kreis Wesel ein regelmäßiges Berichtswesen installiert. Der Bericht gibt einen Überblick über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie einen Einblick in die

konkreten Ursachen etwaiger Planabweichungen der einzelnen Budgets. Er enthält maßnahmenbezogen neben den fortgeschriebenen Haushaltsplanwerten auch die Ist-Werte des Berichtszeitraumes sowie eine Prognose des Ergebnisses zum Jahresende. Zudem wird über die geplanten Ziele mit Grund- und Kennzahlen zur Zielerreichung berichtet. Ergreifen sich Abweichungen, werden sie analysiert, begründet und im Bericht dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen. Der Bericht wird regelmäßig für die Berichtszeiträume Januar bis Juni und Januar bis September erstellt und dem Verwaltungsvorstand sowie dem Ausschuss für Bauen und Abfallwirtschaft zur Kenntnis gegeben.

Zudem hat der Kreistag Wesel im Jahr 2019 die „Klimaoffensive Kreis Wesel“ und einen entsprechenden Handlungsplan beschlossen. Zum Ausbau des Energiecontrollings für die kreiseigenen Liegenschaften enthält der Handlungsplan die Empfehlung, einen regelmäßigen Energiebericht zu erstellen. Dementsprechend hat der Kreis Wesel aktuell einen Energiebericht mit Aussagen zur Notwendigkeit und den Prioritäten energetischer Maßnahmen zu den kreiseigenen Gebäuden erstellt. Der Energiebericht stellt den Energieverbrauch der einzelnen kreiseigenen Gebäude für den Zeitraum 2018 bis 2021 dar. Der Bericht führt die Entwicklung der jeweiligen Heizenergie-, Strom- und Wasserverbrauchsdaten sowie die CO<sub>2</sub>-Emissionswerte auf. Zudem enthält der Bericht Angaben zu den Gebäuden, zur Anzahl der darin vorhandenen PCs und ggf. zu den Schülerzahlen. Der Bericht wird dem Kreistag zur Kenntnis vorgelegt.

Parallel zum Energiebericht werden derzeit Energieberatungsberichte für die einzelnen Gebäude sukzessiv beauftragt. Die daraus resultierenden Maßnahmen sollen dann in einem Sanierungskonzept zusammengefasst und priorisiert werden.

## 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<sup>20</sup>. 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 Wesel vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

<sup>20</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

## 7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Der Kreis Wesel weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche 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 Wesel** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2019 bis Ende September 2021 insgesamt 65 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	15.118.227	
Abrechnungssummen	16.236.344	
Summe der Unterschreitungen	438.443	2,90
Summe der Überschreitungen	1.556.560	10,30
<b>Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)</b>	<b>1.995.003</b>	<b>13,20</b>

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es beim Kreis Wesel in 42 Fällen, die von Anfang 2019 bis Ende September 2021 schlussgerechnet wurden.

### Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Auftragswerte	9.593.041	5.525.186
Abrechnungssummen	10.119.916	6.116.428
Summe der Unterschreitungen	438.443	0
Summe der Überschreitungen	965.318	591.242
<b>Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)</b>	<b>1.403.762</b>	<b>591.242</b>

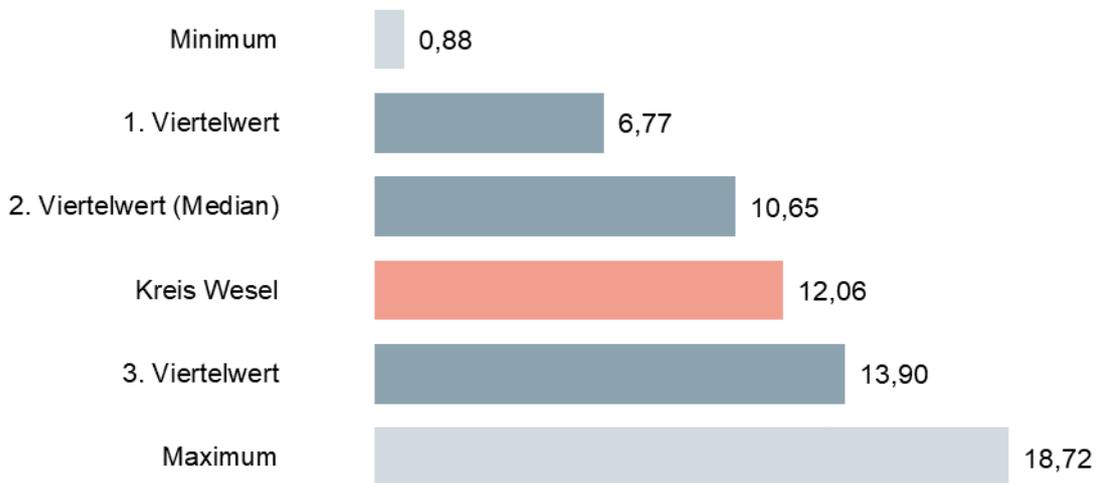
Die Unterschreitungen bei den schlussgerechneten Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 75.000 Euro im Zeitraum 2019 bis 2021 betragen rund fünf Prozent des Auftragswertes und die Überschreitungen rund zehn Prozent.

Bei den Liefer- und Dienstleistungen ergeben sich keine Unterschreitungen. Die in der Tabelle bei den Liefer- und Dienstleistungen aufgeführte Summe der Überschreitungen ist ausschließlich den Dienstleistungsaufträgen zuzuordnen. Sämtliche Überschreitungen haben sich aus beauftragten Planungsleistungen ergeben. Die Summe der Überschreitungen und der Abweichungswert betragen rund elf Prozent des Auftragswertes.

Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Wesel 24 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 776.977 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 Wesel damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahl berücksichtigt rund 701.000 Euro Überschreitungen sowie rund 76.000 Euro Unterschreitungen für 2020. Der Kreis positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der Kreise leicht überdurchschnittlich. Die Kennzahl für das Jahr 2019 und 2021 liegt bei 13,83 Prozent (2019) bzw. 14,48 Prozent (2021). Damit positioniert sich Wesel in beiden Jahren beim dritten Viertelwert. Abweichend von den Jahren 2019 und 2020 überwiegen im Jahr 2021 die Unterschreitungen. Die höhere Kennzahl für 2021 ist hauptsächlich auf zwei Baumaßnahmen zurückzuführen, die insgesamt mit einem Abweichungswert (absolute Beträge) von rund

288.000 Euro (netto) abschließen. Im Kapitel „7.8 Maßnahmenbetrachtung“ unterzieht die gpaNRW diese Baumaßnahmen einer näheren Betrachtung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Der Kreis kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Auftragsänderungen ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Leistungsänderungen 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, Auftragsänderungen begrenzen zu können.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet der Kreis Wesel im Regelfall mit Nachträgen. Eine zentrale Erfassung, Bearbeitung und Auswertung der förmlichen Nachträge erfolgt beim Kreis Wesel bislang nicht. Dafür bietet sich die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements an. Ein systematisches Nachtragsmanagement kann zudem zur Reduzierung der Nachträge beitragen. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

## 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Der Kreis Wesel hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Vertragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Wesel bislang nicht eingerichtet.

*Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Auftragsänderungen sind beim Kreis Wesel grundsätzlich schriftlich zu erteilen. Wesentliche Auftragsänderungen sind der Rechnungsprüfung zur Prüfung vorzulegen. Als wesentlich gelten Auftragserweiterungen mit einem Volumen von mehr als 15.000 Euro (netto). Ergeben sich Nachträge bei Baumaßnahmen, werden sie maßnahmebezogen analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „7.6 Bauinvestitionscontrolling“). Für eine einheitliche und rechtssichere Erteilung von Nachträgen stehen den Bediensteten Vordrucke zentral zur Verfügung.

Die Steuerung und Überwachung der Nachträge beschränkt sich überwiegend auf das Finanz- bzw. Baukostencontrolling. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist der ausführende Fachdienst für die Umsetzung der Planung, die Überwachung der Maßnahmen sowie für Zusatzvereinbarungen zuständig. Bei Bedarf werden durch die verantwortlichen Fachdienste übergeordnete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in Wesel nicht statt. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel 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 Wesel liefern.

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Wesel seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesserungspotenzial besteht teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

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**

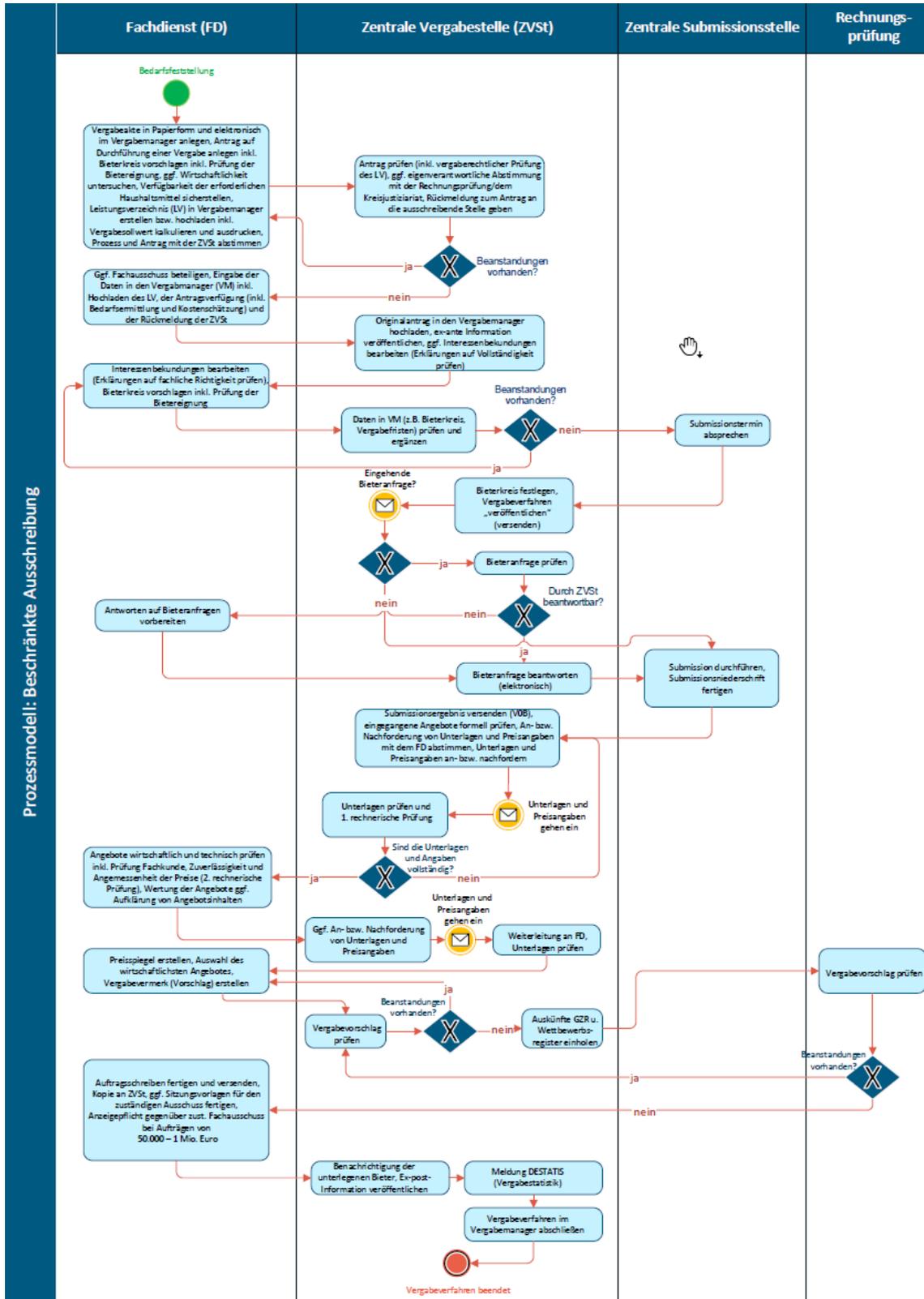
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Das Vergabewesen des Kreises Wesel ist gut organisiert. In seiner Vergabedienststanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die Voraussetzungen für eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu schaffen. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.	249	E1.1	Der Kreis Wesel sollte die bestehenden Regelungen der Vergabedienststanweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.	251
			E1.2	Der Kreis Wesel sollte bei sämtlichen Vergaben zu geförderten Maßnahmen die Zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung einbinden und entsprechende Regelungen hierzu in der Vergabedienststanweisung aufnehmen. Zudem sollte der Kreis auf die vorrangige Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen des Förderbescheides in der Vergabedienststanweisung hinweisen. Damit wird das Risiko einer Rückforderung von Zuwendungsmitteln verringert.	252
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F2	Der Kreis Wesel erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	259	E2	Der Kreis Wesel sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtlichen Vorgaben vorbereiten.	261
<b>Sponsoring</b>					
F3	Der Kreis Wesel hat detaillierte Regelungen zum Sponsoring getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.	262	E3	Der Kreis Wesel sollte die bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring um Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber ergänzen.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F4	Der Kreis Wesel weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	266	E4	Der Kreis Wesel sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	268
F5	Der Kreis Wesel hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Vertragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Wesel bislang nicht eingerichtet.	268	E5	Der Kreis Wesel 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.	269
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Wesel seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesserungspotenzial besteht teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	269	E6.1	Der Kreis Wesel 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 gewährleistet der Kreis Wesel damit eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.	
			E6.2	Der Kreis Wesel sollte das Absenden der Information an die nicht berücksichtigten Bieter dokumentieren. Damit kann er die Rechtsgültigkeit des erteilten Zuschlags belegen, denn die Einhaltung der Wartefrist ist Voraussetzung für den rechtswirksamen Zuschlag. Zudem empfiehlt sich, nicht nur die nichtberücksichtigten Bieter zu informieren, sondern auch den erfolgreichen Bieter. Damit kann der Bestbieter sich bereits während der Wartefrist unternehmerisch auf die Beauftragung einstellen.	
			E6.3	Der Kreis Wesel sollte in seiner Dokumentation zur Ex-Ante-Veröffentlichung Angaben zum Veröffentlichungszeitpunkt und –zeitraum und zu den Interessenbekundungen aufnehmen.	
			E6.4	Der Kreis Wesel sollte in seinem Vergabevermerk die Festlegung des endgültigen Bieterkreises dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.5 Der Kreis Wesel sollte die Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig einhalten. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.	
			E6.6 Der Kreis Wesel sollte zudem beim Abweichen von den geltenden Regelungen die maßgeblichen Feststellungen und Entscheidungen im Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.	
			E6.7 Der Kreis Wesel sollte die Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und die Feststellung der Angemessenheit der Preise auch bezogen auf stark abweichende Einzelpreise dokumentieren.	
			E6.8 Der Kreis Wesel sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, die vorgeschriebene Gewerbezentralregister- und Vergaberegisterauskunft einholen und dies dokumentieren.	
			E6.9 Der Kreis Wesel sollte regelmäßig nach Zuschlagserteilung die gem. § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene Ex-Post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.	
			E6.10 Der Kreis Wesel sollte Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.	
			E6.11 Der Kreis Wesel sollte den Unternehmen die Gründe für die Nichtberücksichtigung ihres Angebotes mitteilen. Sind Bietern die Mängel bekannt, werden sie diese bei nachfolgenden Angeboten vermeiden. Damit erreicht der Kreis, dass er zukünftig vermehrt wertbare Angebote erhält.	
			E6.12 Der Kreis Wesel sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.13 Der Kreis Wesel sollte die Wertgrenze zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Auftragsweiterungen nicht ausschließlich auf den Einzelauftragswert abstellen, sondern zusätzlich auf die Gesamtabweichung zum ursprünglichen Auftragswert ausrichten. Damit wird sichergestellt, dass zusammenhängender Bedarf nicht durch getrennte Aufträge gestückelt wird und die örtliche Rechnungsprüfung bei sämtlichen hohen Gesamtabweichungen vor der Auftragserteilung eingebunden wird.	
			E6.14 Der Kreis Wesel sollte die Urkalkulation, die viele Details zur Preisgestaltung des Unternehmers und damit Geschäftsgeheimnisse enthält, verschlossen aufbewahren und nach vorbehaltloser Annahme der Schlusszahlung zurückgeben.	
			E6.15 Der Kreis Wesel sollte die vergaberechtliche Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit eines Nachtrages regelmäßig dokumentieren. Dafür bietet sich an, dies in den Vordruck „Vermerk über die Auftragsweiterung“ aufzunehmen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.	

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung**



## 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

### 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### **Verkehrsflächen**

Der Kreis Wesel konnte die für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Somit liegen die für die Steuerung der Verkehrsflächen wesentlichen Grundlagen vor. Verwaltet werden die technischen Straßendaten aktuell in Excel-Tabellen und einem Computer-aided Design (CAD)-System. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Positiv ist, dass die Beschaffung einer Software durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein bereits in Gang gesetzt worden ist.

Mit den alle drei Jahre durchgeführten Zustandserfassungen der Fahrbahnen hat der Kreis Wesel eine aktuelle Datenlage über den Zustand seiner Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten und guten Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsflächen. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 liegen die Reinvestitionen deutlich unter der Höhe der Abschreibungen. Aufgrund dessen sinkt das bilanzielle Straßenvermögen sukzessive. Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich im Bereich des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Ein erhebliches Risiko ist aktuell für den Kreis Wesel nicht zu erkennen. Dauerhaft zu niedrige Reinvestitionen ergeben einen Wertverlust des Straßenvermögens. Hier sollte der Kreis Wesel gegebenenfalls nachsteuern.

Der Kreis Wesel sollte über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln. Zusätzlich sollte er seine Erhaltungsstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben ergänzen. Daraus sollte der Kreis konkrete messbare Kennzahlen ableiten, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen sollten die Daten aus den Zustandserfassungen regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. Dies ist auch Voraussetzung für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur. Durch den Abgleich erhalten beide Bereiche einen einheitlichen Datenbestand. Zudem sollte der Kreis Wesel prüfen, ob die zukünftige Straßendatenbank einen automatisierten Datenabgleich ermöglichen kann. Dadurch entfallen manuelle Abgleiche zwischen technischen und bilanziellen Daten.

## Straßenbegleitgrün

Der Kreis Wesel kann die Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns nicht in der von uns 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 Wesel sollte über eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün die Aufwendungen vollständig und transparent mit Differenzierung je nach Flächenart ermitteln.

## 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 informativ 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.

Für die Verkehrsflächenerhaltung ist beim Kreis Wesel der Fachdienst 65 „Immobilienmanagement“ zuständig. Die Anlagenbuchhaltung wird von der Kämmerei geführt.

#### 8.3.1.1 Datenlage

→ Der Kreis Wesel verfügt über eine gute Datenlage. Die Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.*

Der **Kreis Wesel** hat die Flächen der Kreisstraßen für die Erstellung der Eröffnungsbilanz aufgemessen und schreibt diese regelmäßig fort. Die Flächen können nach Befestigungsart differenziert werden.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Wesel alle drei Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen durch. Diese wird messtechnisch von einem Unternehmen durchgeführt. Eine Zustandserfassung der Radwege soll zukünftig erfolgen.

Der Kreis Wesel konnte die für die überörtliche Prüfung abgefragten Finanzdaten für die Verkehrsflächen liefern.

### 8.3.1.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel verwaltet die Straßendaten aktuell in Excel-Tabellen und einem Computer-aided Design (CAD)-System. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Die Beschaffung einer Software durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein ist bereits in Gang gesetzt worden.

*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 Wesel** verwaltet die Straßendaten aktuell in Excel-Tabellen und einem Computer-aided Design (CAD)-System. Positiv ist, dass bereits folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen dort hinterlegt sind:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung wie z. B. „Kreisstraße außerorts“),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse), werden sukzessive erhoben,
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen) etc. und
- weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Fahrradwege, Unfallmitteilungen etc.

Diese Angaben werden je nach Themenbereich in Excel-Tabellen vorgehalten. Das CAD-System visualisiert die Lage der Maßnahmen in einer Kartengrundlage oder in einem Luftbild. Daraus kann man die einzelnen Standorte anhand von Koordinaten in Excel-Tabellen extrahieren und umgekehrt.

Positiv ist, dass die Anschaffung einer Straßendatenbank bereits in Planung ist. Diese soll über das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein erfolgen. Diese Fachanwendung soll über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware und Funktionen für die Integration des Aufbruchmanagements verfügen. Beide Funktionen verschlanken Verwaltungsprozesse und erleichtern die Kontrolle und Dokumentation von Aufbrüchen.

→ **Empfehlung**

Damit der Kreis Wesel schnellstmöglich von der Anschaffung der Straßendatenbank profitieren kann, sollte er die Möglichkeiten prüfen, die Anschaffung zu beschleunigen.

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 Wesel werden regelmäßige Streckenkontrollen durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der u.a. Art und Umfang der Kontrollen hinterlegt sind. Die Kontrollen werden anhand einer Checkliste dokumentiert.

Das Aufbruchmanagement soll mit Anschaffung der Straßendatenbank zukünftig digitalisiert werden. Insgesamt werden aber nur sehr wenige Aufbrüche auf den Straßen des Kreises Wesel durchgeführt. Aktuell werden alle Aufbrüche in einer Excel-Liste geführt. Diese wird von den Straßenkontrolleuren oder der Bauüberwachung, die für die Kontrolle der Aufbrüche zuständig sind, abgeglichen.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Wesel konkrete Vorgaben. Kontrolliert und dokumentiert werden die Aufbrüche im Rahmen der normalen Streckenkontrollen.

### 8.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Eine Kostenrechnung, in der sämtliche Aufwendungen einfließen, gibt es bei dem Kreis Wesel derzeit noch 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 Wesel** nicht vorhanden. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung im Kreis Wesel bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass 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 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

→ **Feststellung**

Der Kreis Wesel hat keine Gesamtstrategie mit messbaren Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

*Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.*

Der **Kreis Wesel** verfolgt in Bezug auf seine Verkehrsflächen die Strategie, dass es wirtschaftlicher ist, rechtzeitig erforderliche Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Je länger diese verschoben werden, umso kostenintensiver können Maßnahmen werden, z. B. wenn eine vollständige Erneuerung notwendig wird. Positiv ist, dass die Maßnahmen nach den Ergebnissen der Zustandserfassung in Abhängigkeit von der Verkehrsbelastung und der örtlichen Infrastruktur priorisiert werden.

Seine strategischen Vorgaben sollte der Kreis durch messbare Ziele und Kennzahlen ergänzen. Dadurch wird nachvollziehbar, inwieweit die Zielvorgaben erreicht werden.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z. B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent,
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein,
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Der Kreis Wesel könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte seine Strategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben ergänzen. Daraus sollte der Kreis konkrete messbare Kennzahlen ableiten, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen tauschen sich in Bezug auf die Haushaltsplanung miteinander aus. Die Daten aus den regelmäßigen Zustandserfassungen werden nicht mit Angaben aus der Anlagenbuchhaltung abgeglichen. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und keinen verlässlichen Datenaustausch.

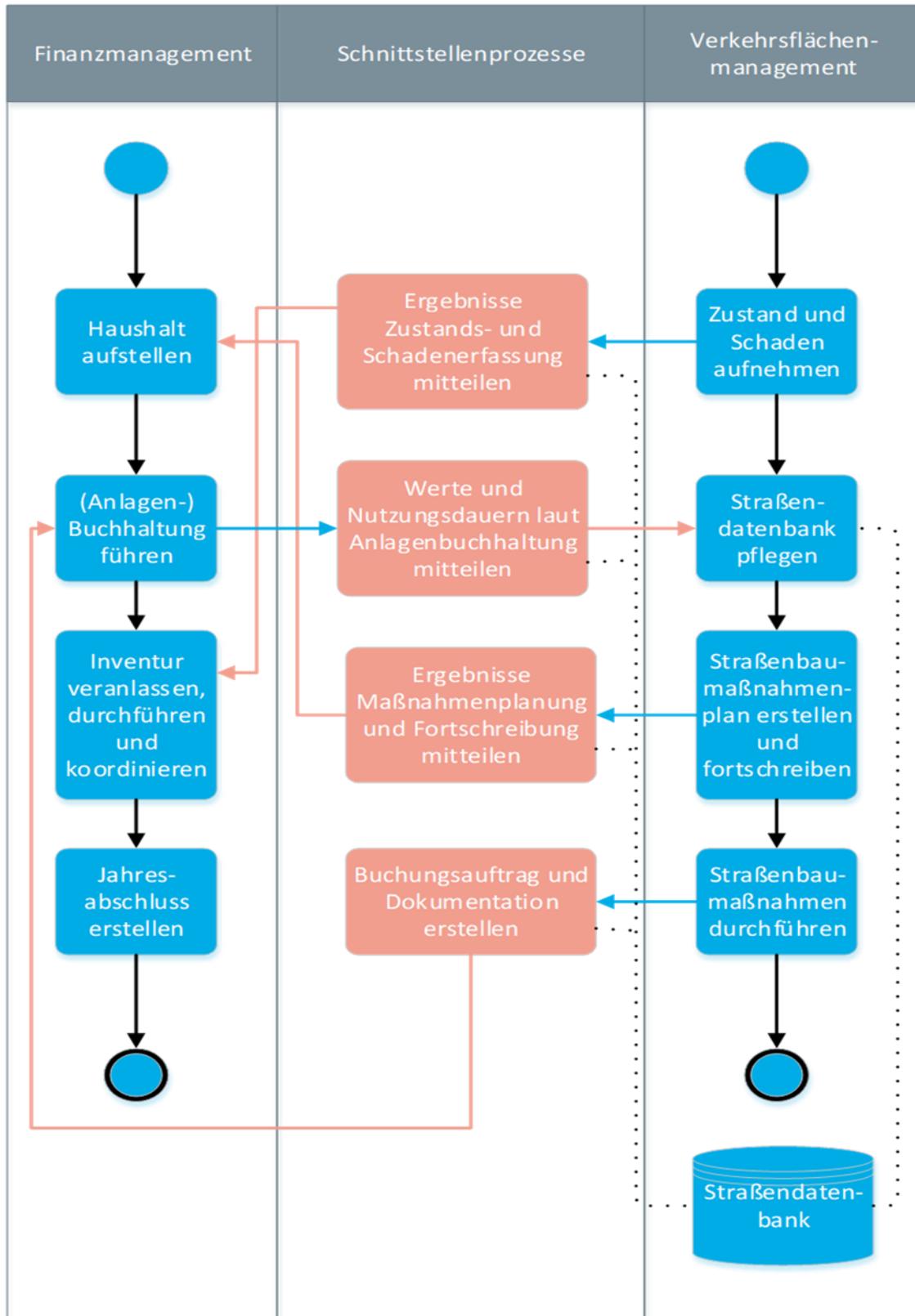
→ **Feststellung**

Der Kreis Wesel hat seit der Eröffnungsbilanz (2008) keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

### Schnittstellenprozesse



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Beim **Kreis Wesel** werden die technischen Verkehrsflächendaten in einem CAD-System und Excel-Tabellen gepflegt (vgl. Kapitel 8.3.1.2 „Straßendatenbank“). Angaben zu Buchwerten und Restnutzungsdauern werden vom Finanzmanagement vorgehalten. Ein Abgleich der Daten des Verkehrsflächenmanagements und der Anlagenbuchhaltung findet noch nicht statt. In Bezug auf die Haushaltsplanung tauschen sich beide Bereiche bereits miteinander aus.

Die Grundlage für einen Datenabgleich ist beim Kreis Wesel aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassung der Fahrbahnen alle drei Jahre vorhanden. Die Folgen eines Datenabgleichs könnte z. B. sein:

- Wertmindernde Berücksichtigung von Schäden über der normalen Abnutzung hinaus als außerplanmäßige Abschreibungen,
- Bildung von Instandhaltungsrückstellungen,
- Änderung der Restnutzungsdauern und
- Änderung des bilanziellen Wertes durch Investitionen.

→ **Empfehlung**

Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen sollten die Daten aus den Zustandserfassungen der Fahrbahnen und Radwege regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. So erhalten beide Bereiche einen einheitlichen Datenbestand. Zudem sollte der Kreis Wesel prüfen, ob die zukünftige Straßendatenbank einen automatisierten Datenabgleich ermöglichen kann. Dadurch fallen manuelle Abgleiche der Daten zwischen technischen und bilanziellen Daten weg.

Eine ordnungsmäßige körperliche Inventur ist aufgrund des fehlenden Datenabgleichs beim Kreis Wesel auch noch nicht durchgeführt worden. Es wurde bislang nur eine Inventur des beweglichen Anlagevermögens durchgeführt. In der Inventurrichtlinie sind unbewegliche Vermögensgegenstände nicht berücksichtigt. Die ordnungsmäßige körperliche Inventur ist in § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Danach ist auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Dabei geht es nicht nur um eine Bestandsaufnahme in Form einer Zustandserfassung. Durch die körperliche Inventur soll auch überprüft werden, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Dadurch wird ein dokumentierter Abgleich der Zustandserfassung und der daraus zu berechnenden Vermögenswerten mit der Anlagenbuchhaltung unausweichlich. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Bei der körperlichen Inventur müssen Art, Menge und Wert des Verkehrsflächenvermögens sachlich zutreffend erfasst werden. Positiv ist, dass Art und Menge durch die Zustandserfassungen der Fahrbahnen alle drei Jahre erfasst werden. Die Zustandserfassung der Radwege soll zukünftig erfolgen. Es fehlt nur noch der letzte Schritt der Werterfassung und der Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens zeitnah nachholen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

### 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

#### 8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Der Kreis Wesel hat im Vergleich zu anderen Kreisen eine überdurchschnittliche hohe Bevölkerungsdichte. Er hat weniger Verkehrsflächen zu erhalten als die meisten Vergleichskreise.

*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.*

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	441	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	4,92	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,22	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Die Fläche des **Kreises Wesel** beträgt rund 1.042 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 460.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Wesel rund 2,26 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese befinden sich zu 88 Prozent außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Die überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und die unterdurchschnittlich hohe Verkehrsfläche je Einwohner führen zu einer vergleichsweise höheren Nutzungsintensität. Die Nähe zu größeren Städten wie Duisburg, Essen und Düsseldorf und die Nähe zu den Niederlanden kann auch zu einer höheren Nutzungsintensität der Kreisstraßen führen. Dafür wird der Kreis Wesel von je sechs Bundesautobahnen und Bundesstraßen erschlossen, die höheres Verkehrsaufkommen auffangen. Belastend für die Weseler Kreisstraßen ist die Ansiedlung von Schwerlast-Terminals, da die Größe der Achslast Auswirkungen auf die Lebensdauer einer Straßenbefestigung haben kann.

Belastungsfaktoren können die Größe des Kreisgebietes und die Straßenlängen sein. Bei dem interkommunalen Vergleich der Gebietsfläche mit allen Kreisen bildet der Kreis Wesel den Median. Im Vergleich zu anderen Kreisen hat der Kreis Wesel wiederum insgesamt eine unterdurchschnittliche Menge an Straßenlängen zu unterhalten.

### Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020



2020 positionierte sich der Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich wie folgt<sup>21</sup>:

### Straßenlängen 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	20,90	3,70	39,80	46,90	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	159	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	180	47,80	172	212	383	526	31

Der Kreis Wesel hat weniger Straßenlängen zu unterhalten als nahezu Dreiviertel der anderen Kreise.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

#### → Feststellung

Der Kreis Wesel hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um 25 Prozent/ 13 Mio. Euro reduziert.

<sup>21</sup> Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

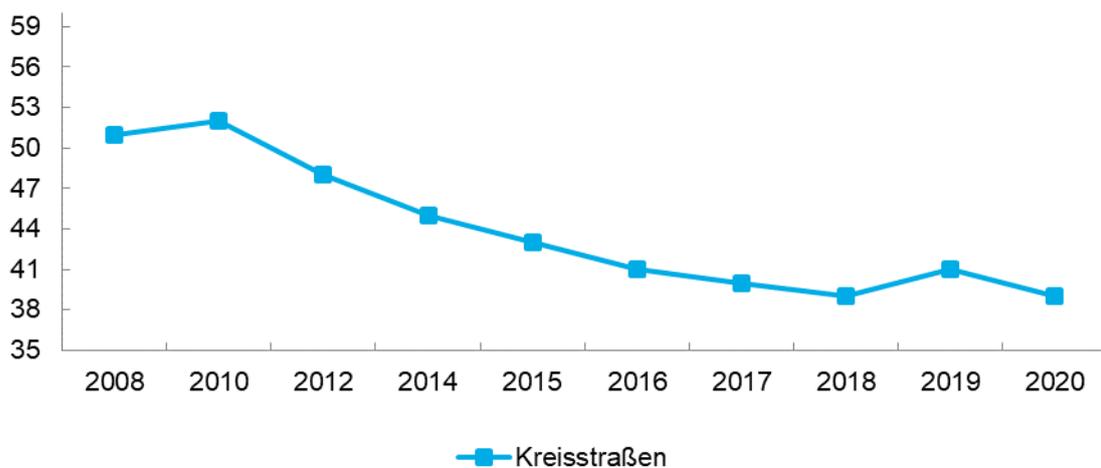
### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	6,54	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	17,09	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Wesel. Diese Kennzahl zeigt, dass der Anteil beim keinem anderen Kreis geringer ist als beim Kreis Wesel. Der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist jedoch auch vergleichsweise gering.

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 Wesel in Mio. Euro



Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 51 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 13 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 25 Prozent. Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren mit Ausnahme des Jahres 2019 höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert. Im Jahr 2019 ist eine Umbaumaßnahme an einer Kreisstraße fertiggestellt worden. Im Durchschnitt hat sich die Bilanzsumme seit 2008 jährlich um 2,31 Prozent reduziert. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das Verkehrsflächenvermögen bis 2039, also innerhalb der nächsten 20 Jahre, mehr als halbiert haben (48 Prozent).

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.

### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

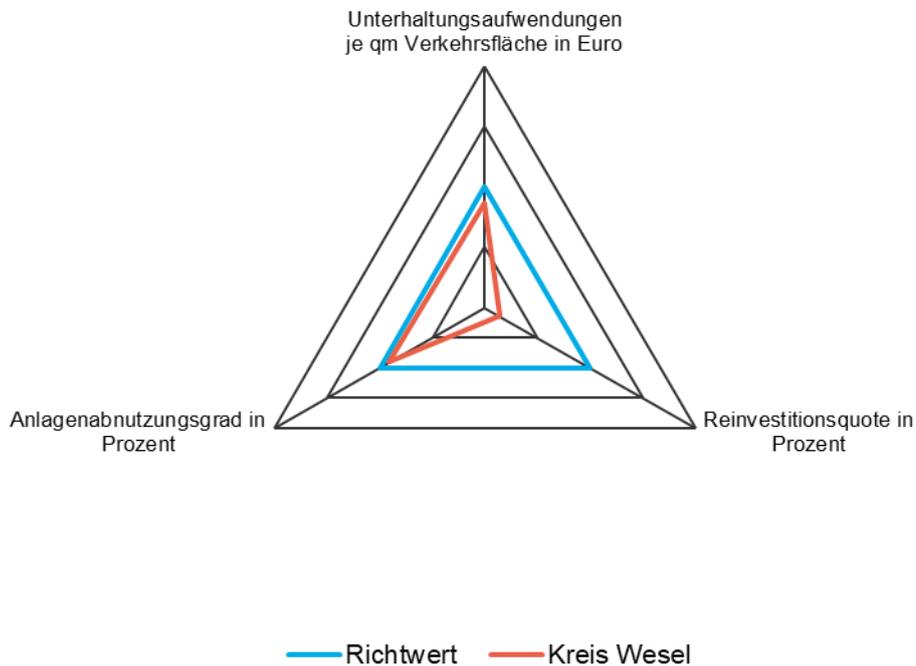
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Wesel gegenübergestellt.

## Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Wesel
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,12
Reinvestitionsquote in Prozent	100	13,65
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	45,52

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 Wesel** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 50 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannweite 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

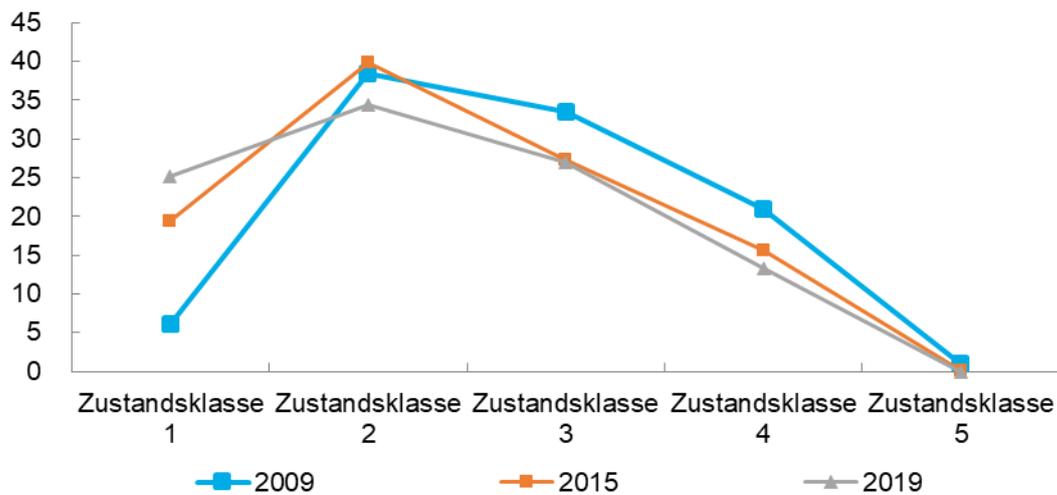
schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kommunen.

Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Die einzelnen Anlagegüter werden dabei nach Flächen gewichtet. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Wesel lag im Jahr 2020 bei 27 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren wurden folglich die Kreisstraßen bereits 23 Jahre genutzt. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 45,52 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 Wesel erhebt regelmäßig die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Alle drei Jahre werden die Zustände messtechnisch von einem Unternehmen erhoben. Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2009 (Eröffnungsbilanz), 2015 und 2019 verglichen:

#### Verteilung der Zustandsklassen Kreis Wesel in Prozent 2009, 2015 und 2019

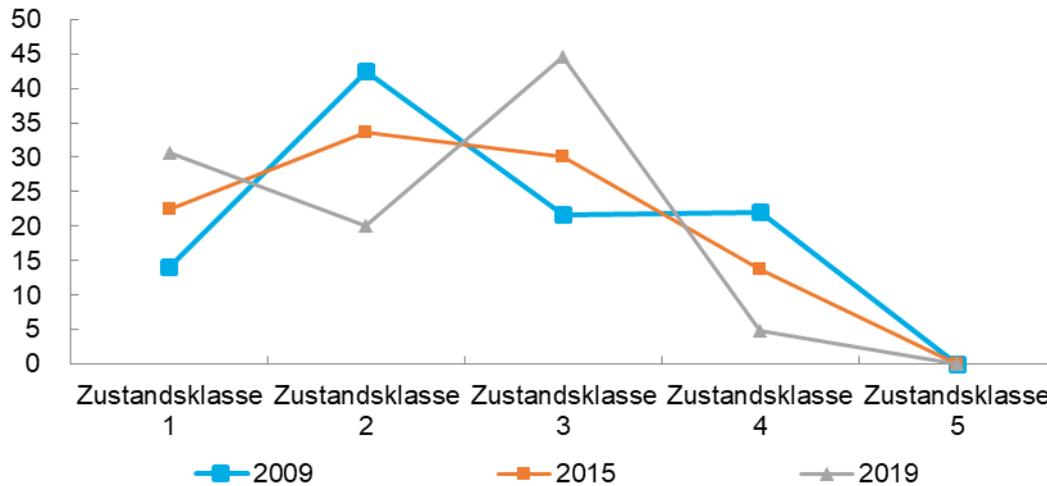


Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich in allen Jahren der größte Anteil der Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 2 befindet. Seit 2009 hat sich stetig der Anteil der Verkehrsflächen in Zustandsklasse 1 erhöht und in den anderen Zustandsklasse reduziert.

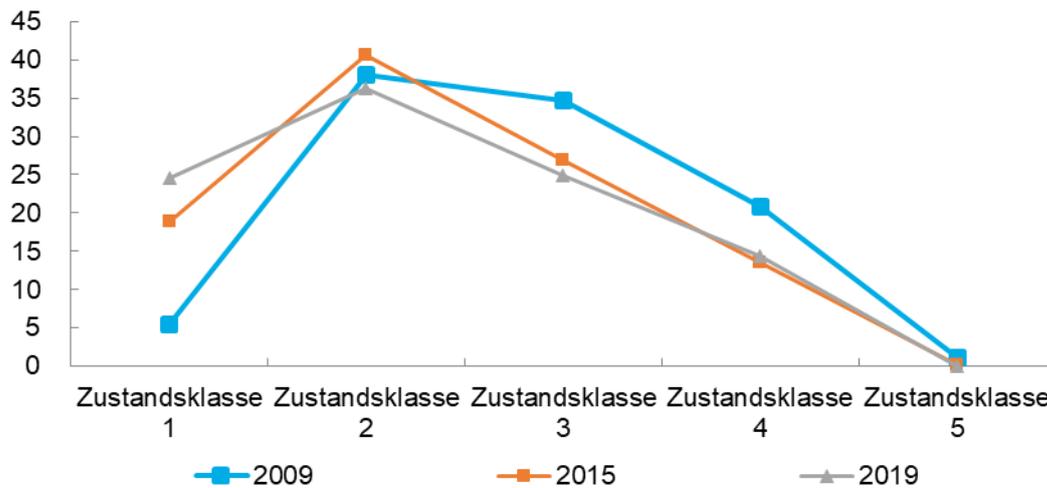
Die Verteilung bei den Kreisstraßen innerorts zeigt bei der Zustandsklasse 3 eine andere Entwicklung – hier nimmt der Anteil von 2009 bis 2019 zu und nicht ab:

**Verteilung der Zustandsklassen Kreis Wesel innerorts in Prozent 2009, 2015 und 2019**



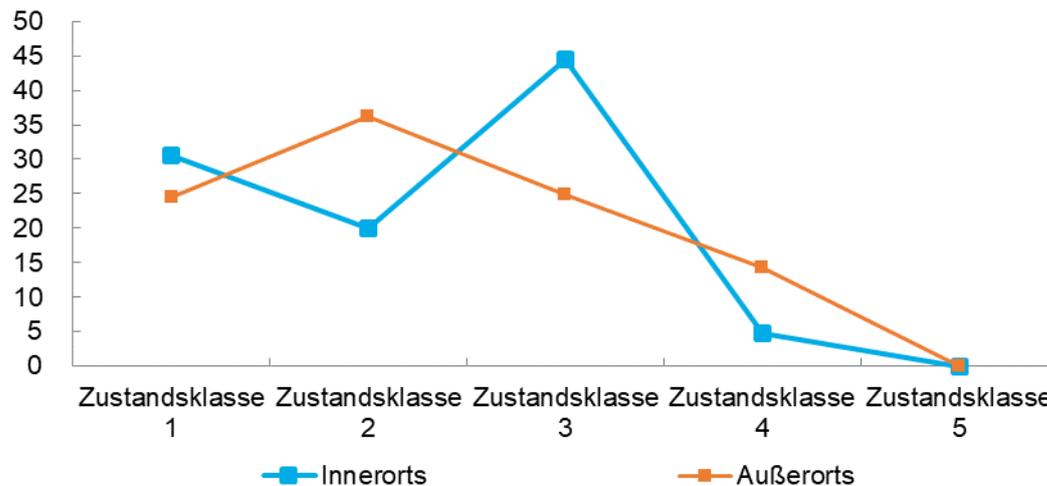
Die Entwicklung der Kreisstraßen außerorts zeigt keine auffällige abweichende Entwicklung:

**Verteilung der Zustandsklassen Kreis Wesel außerorts in Prozent 2009, 2015 und 2019**



In einer weiteren Grafik wird der Zustand der Kreisstraßen innerhalb der Ortschaften und die freien Strecken außerhalb der Ortschaften im Vergleich für das Jahr 2019 dargestellt.

### Verteilung der Zustandsklassen Kreis Wesel Innerorts und Außerorts in Prozent 2019



In der Summe sind über die Hälfte aller Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Aufgrund der Zustandsverteilung und dem im Vergleich geringen Anlagenabnutzungsgrad ist davon auszugehen, dass der Kreis Wesel kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen und dadurch kein haushälterisches Risiko zu erwarten hat.

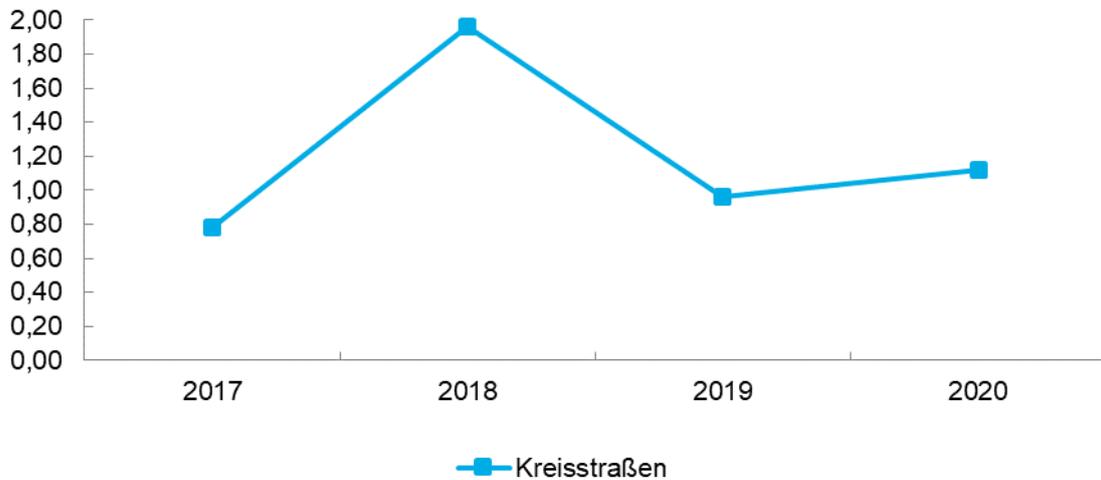
#### 8.3.4.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen mit durchschnittlich 1,21 Euro je qm nur knapp unter dem empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im Kreis Wesel im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 1,21 Euro je qm, im Jahr 2020 bei 1,12 Euro.

### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Wesel je qm in Euro 2017 bis 2020



Der Kreis Wesel hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung der Kreisstraßen rund 2,5 Mio. Euro aufgewendet. Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 1,21 Euro je qm setzt der Kreis Wesel nahezu die Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Um zu beurteilen, ob die Unterhaltungsaufwendungen nachhaltig eingesetzt werden, kann die Unterscheidung in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung herangezogen werden. Positiv ist, dass der Anteil für Instandsetzung mit 72 Prozent am größten ist – es werden also hauptsächlich nachhaltige, großflächige Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Verkehrsflächen steigen lassen.

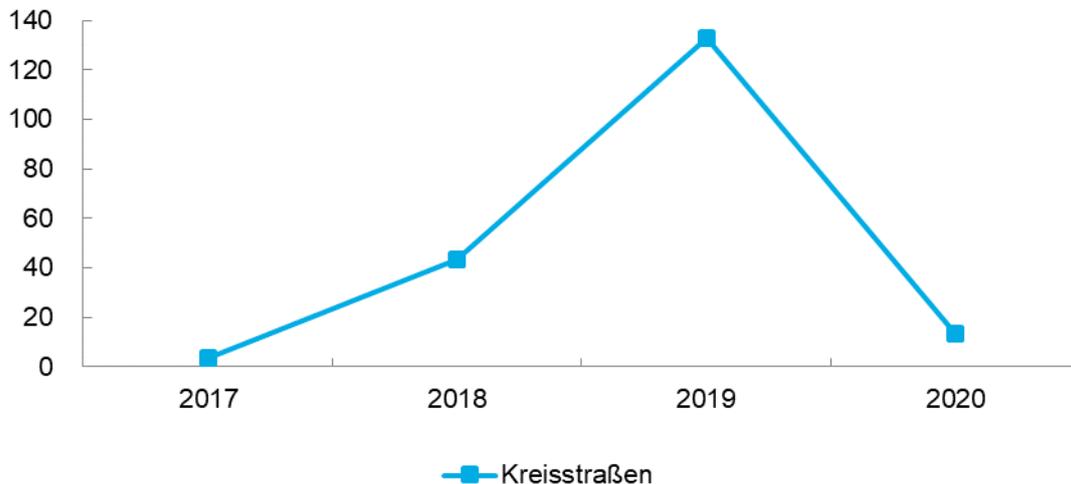
#### 8.3.4.3 Reinvestitionen

- Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 im Durchschnitt unter den Abschreibungen. Das ist für einen gewissen Zeitraum unschädlich, insbesondere aufgrund des weiterhin guten Zustands der Verkehrsflächen des Kreises Wesel.

*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 Wesel** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 50 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 Wesel in Prozent 2017 bis 2020



Im Zeitreihenvergleich hat sich die Reinvestitionsquote von 2017 mit drei Prozent hin zu 130 Prozent im Jahr 2019 entwickelt. Im Vergleich zu der empfohlenen Reinvestitionsquote in Höhe von 100 Prozent über den gesamten Zyklus hinweg indiziert der Durchschnittswert 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, können damit Risiken sowohl für den Haushalt und für die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden sein. Die Reinvestitionen sind mit den oben aufgeführten Einflussfaktoren im Zusammenhang zu betrachten. Aktuell sind über die Hälfte aller Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Zudem ist das Alter der Verkehrsflächen noch unauffällig, die Aufwendungen liegen nur knapp unter dem Richtwert. Aufgrund dessen ist aufgrund der geringen Reinvestitionsquote aktuell kein Risiko abzuleiten.

Eine Möglichkeit, die Reinvestitionen zu erhöhen, enthält das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG), welches seit 2019 gilt. 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 kon-

sumtiv angesetzte Deckschichterenerungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Bislang hat der Kreis Wesel von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips noch keinen Gebrauch gemacht.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

#### Finanzmitteleinsatz Kreis Wesel je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,78	1,96	0,96	1,12	1,21
Reinvestitionen je qm in Euro	0,03	0,37	1,28	0,13	0,45
<b>Finanzmitteleinsatz je qm in Euro</b>	<b>0,81</b>	<b>2,33</b>	<b>2,24</b>	<b>1,25</b>	<b>1,66</b>

Geprägt durch die unterschiedlichen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Kreis Wesel 1,66 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Verkehrsfläche und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Wesel ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,20 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 0,90 Euro je qm (Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsfläche 2 Mio. Euro + 0 Euro = 2 Mio. Euro / 2,26 Mio. qm).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu berücksichtigen.

## 8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### 8.4.1 Steuerung

#### → **Feststellung**

Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Wesel noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.*

Der **Kreis Wesel** konnte nicht alle abgefragten Daten zum Straßenbegleitgrün liefern. Die Lieferung von unbefestigten Trennstreifen und von Rasenflächen war möglich wie auch die Aufteilung der Rasenflächen nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf. Die aktuelle Fläche von Sträucher- und Gehölzflächen - und folglich die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns - ist dem Kreis Wesel nicht bekannt. Aktuell läuft eine Neuerfassung aller Grünflächen – diese sollten in einem neu zu erstellenden Grünflächeninformationssystem abgelegt werden. Auch die Anzahl der Bäume wird aktuell erfasst.

Den Aufwand für das Straßenbegleitgrün insgesamt konnte der Kreis Wesel zusammenstellen. Aber leider fehlt die zugehörige Fläche als Bezugsgröße. Über die Tagesberichte erfassen die Mitarbeitenden ihre geleisteten Stunden zugeordnet nach Kostenstellen. Diese Kostenstellen bilden nicht die von uns angefragte Differenzierung der Aufwandsarten ab, sodass nur die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün insgesamt geliefert wurden.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün tiefer differenzierbar vorhalten.

Eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün ist bisher nicht erstellt worden. Zu einzelnen Leistungen werden jedoch Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt. Je nach Wirtschaftlichkeit und Auslastung bzw. Vorhandensein von Geräten wird entschieden, ob Tätigkeiten durch Eigen- oder Fremdleistung geleistet werden. In der Regel werden Mäharbeiten in Eigenleistung durchgeführt. Die Arbeitsproduktivität lässt sich durch eine detaillierte Stundenerfassung gut darstellen und in direkte und indirekte Leistungserbringung aufteilen. Durch die hieraus gewonnenen Kennzahlen wurden bereits verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit umgesetzt. Quartalsweise werden der Verwaltungsvorstand, die Politik und andere Personen mit Koordinations- bzw. Controlling-Funktionen mit dem Berichtswesen des Bauhofes über die Tätigkeiten und Kosten im Zusammenhang mit dem Straßenbegleitgrün informiert.

Der Kreis Wesel hat für das Straßenbegleitgrün noch keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Es gelten allgemeine Vorgaben wie z. B. Verkehrssicherheit und Insekten- und Artenschutz. Zudem enthält der Jahrespflegeplan Vorgaben zur Häufigkeit von Pflegemaßnahmen, z. B. dass bei der Intensivpflege die Rasenfläche zweimal jährlich gemäht wird und bei der Extensivpflege einmal jährlich.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

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.

### 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. Die Rasenflächen konnte der **Kreis Wesel** liefern. Die Rasenflächen können auch nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf aufgeteilt werden. Die aktuelle Fläche von Sträucher- und Gehölzflächen ist dem Kreis Wesel nicht bekannt. Wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits erläutert, läuft zurzeit eine Neuerfassung aller Grünflächen. Auch die Anzahl der Bäume wird aktuell erfasst.

Aufgrund der fehlenden Flächendaten können keine Kennzahlen für unseren interkommunalen Vergleich gebildet werden.

Nachfolgend stellen wir Strukturkennzahlen zum Straßenbegleitgrün informativ dar. Der Kreis Wesel kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

## Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	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	38,74	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
Anteil Fläche Beete/Wechselbepflanzung an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	0,00	0,00	0,00	0,00	3,33	16

\*Keine Angabe, da Gesamtfläche Straßenbegleitgrün für die Berechnung fehlt.

### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

#### → Feststellung

Eine tiefere 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 Wesel** ist, wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits erläutert, die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns nicht bekannt. Zudem kann er seine Aufwendungen nicht in der von uns abgefragten Tiefe differenzieren. Daher ist eine Darstellung des interkommunalen Vergleichs zur Wirtschaftlichkeit nicht möglich.

Nachfolgend stellen wir die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Straßenbegleitgrün informativ dar. Der Kreis Wesel kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

### Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.*	0,09	0,23	0,29	0,36	0,71	24
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.*	0,12	0,24	0,33	0,40	0,77	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

\*Keine Angabe, da Gesamtfläche Straßenbegleitgrün für die Berechnung fehlt.

Der Kreis Wesel hat grundsätzlich das Thema Wirtschaftlichkeit bereits im Fokus. Zu einzelnen Leistungen werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt. Durch die erhobenen Kennzahlen wurden bereits verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit umgesetzt.

#### → Empfehlung

Der Kreis Wesel 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
<b>Verkehrsflächen</b>					
F1	Der Kreis Wesel verwaltet die Straßendaten aktuell in Excel-Tabellen und einem Computer-aided Design (CAD)-System. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Die Beschaffung einer Software durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein ist bereits in Gang gesetzt worden.	278	E1	Damit der Kreis Wesel schnellstmöglich von der Anschaffung der Straßendatenbank profitieren kann, sollte er die Möglichkeiten prüfen, die Anschaffung zu beschleunigen.	279
F2	Eine Kostenrechnung, in der sämtliche Aufwendungen einfließen, gibt es bei dem Kreis Wesel derzeit noch nicht.	279	E2	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.	280
F3	Der Kreis Wesel hat keine Gesamtstrategie mit messbaren Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	280	E3	Der Kreis Wesel sollte seine Strategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben ergänzen. Daraus sollte der Kreis konkrete messbare Kennzahlen ableiten, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.	280
F4	Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen tauschen sich in Bezug auf die Haushaltsplanung miteinander aus. Die Daten aus den regelmäßigen Zustandserfassungen werden nicht mit Angaben aus der Anlagenbuchhaltung abgeglichen. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und keinen verlässlichen Datenaustausch.	281	E4	Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen sollten die Daten aus den Zustandserfassungen der Fahrbahnen und Radwege regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. So erhalten beide Bereiche einen einheitlichen Datenbestand. Zudem sollte der Kreis Wesel prüfen, ob die zukünftige Straßendatenbank einen automatisierten Datenabgleich ermöglichen kann. Dadurch fallen manuelle Abgleiche der Daten zwischen technischen und bilanziellen Daten weg.	11

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Wesel hat seit der Eröffnungsbilanz (2008) keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	281	E5.1	Der Kreis Wesel sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens zeitnah nachholen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.	284
F6	Der Kreis Wesel hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um 25 Prozent/ 13 Mio. Euro reduziert.	285	E6	Der Kreis Wesel sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.	287
<b>Straßenbegleitgrün</b>					
F7	Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Wesel noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	295	E7.1	Der Kreis Wesel sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün tiefer differenzierbar vorhalten.	295
			E7.2	Der Kreis Wesel sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.	296
F8	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	297	E8	Der Kreis Wesel sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.	298

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	45,52	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,12	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,21	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	13,65	13,65	39,80	77,94	103	168	30

Kennzahlen	Kreis Wesel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	50,00	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** info@gpa.nrw.de

**DE-e** Poststelle@gpanrw.de-mail.de

**i** www.gpa.nrw.de