

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Rheinisch-Bergischen
Kreises 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Rheinisch-Bergischen Kreises	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Rheinisch-Bergischen Kreis	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
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	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	40
1.3.2 Haushaltsstatus	43
1.3.3 Ist-Ergebnisse	45
1.3.4 Plan-Ergebnisse	52
1.3.5 Eigenkapital	55
1.3.6 Schulden und Vermögen	58
1.4 Haushaltssteuerung	64
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	65
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67
1.4.4 Fördermittelmanagement	70

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Tax Compliance Management System	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Ausgangslage	81
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	82
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	83
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	84
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	86
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	89
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	92
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	94
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Informationstechnik	98
3.1	Managementübersicht	98
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	99
3.3	IT-Profil	100
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	102
3.3.2	IT-Kosten	103
3.3.3	Digitalisierung	111
3.3.4	Prozessmanagement	120
3.3.5	IT-Sicherheit	123
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	125
3.4	IT an Schulen	127
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
4.	Hilfe zur Erziehung	133
4.1	Managementübersicht	133
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	134
4.3	Strukturen	136
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	139
4.3.2	Präventive Angebote	140
4.4	Organisation und Steuerung	141
4.4.1	Organisation	141
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	142
4.4.3	Finanzcontrolling	143
4.4.4	Fachcontrolling	145
4.5	Verfahrensstandards	146
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	146
4.5.2	Prozesskontrollen	151
4.6	Personaleinsatz	152

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	154
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	155
4.7	Leistungsgewährung	155
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	155
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	165
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	174
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	176
5.	Hilfe zur Pflege	180
5.1	Managementübersicht	180
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	181
5.3	Demografische Entwicklung	182
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	185
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	185
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	185
5.5	Organisation und Personaleinsatz	201
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	201
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	203
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	206
5.6	Steuerung und Controlling	208
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	208
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	212
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	215
6.	Bauaufsicht	218
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	222
6.3.4	Schnittstellen	224
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	226
6.3.6	Digitalisierung	229
6.3.7	Personaleinsatz	232
6.3.8	Bauberatung	236
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	239
6.3.10	Transparenz und Steuerung	243
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	245
7.	Vergabewesen	247
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	254
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	255
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	258
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	260
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	261
7.5	Sponsoring	265
7.6	Bauinvestitionscontrolling	267
7.7	Nachtragswesen	269
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	269
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	271
7.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	274
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	281
8.1	Managementübersicht	281
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	282
8.3	Verkehrsflächen	282
8.3.1	Steuerung	283
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	287
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	290
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	293
8.4	Straßenbegleitgrün	300
8.4.1	Steuerung	300
8.4.2	Strukturen	301
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	302
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	303
	Kontakt	305

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine **Haushaltssituation** verbessern können. Allerdings hat der Kreis auf die Finanzsituation seiner kreisangehörigen Kommunen in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen für 2022 sind in Summe negativ. Auch belasten die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die kommunalen Haushalte.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum bis 2017 negative und ab 2018 positive Jahresergebnisse. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre, wenngleich das Ergebnis mit einem geringen Minus von 59.000 Euro erstmals seit 2017 wieder negativ ausfällt.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden Eigenkapitalausstattung des Rheinisch-Bergischen Kreises bei. Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2025 entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kreises ist niedriger als bei den meisten der Vergleichskreise. Der Rheinisch-Bergische Kreis kann in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen finanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Insbesondere bei großen Investitionen sollte ein ganzheitliches Bauinvestitionscontrolling durchgeführt werden. Dies betreibt der Rheinisch-Bergische Kreis noch nicht. Es bietet sich an,

dass der Kreis die bereits bestehenden Ansätze ausbaut und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung regelt.

Große Investitionen werden oftmals bei Gebäuden, aber auch im Bereich der **Verkehrsflächen** getätigt. Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Rheinisch-Bergische Kreis eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befindet sich zwar ein großer Teil der Verkehrsflächen (44 Prozent) in einem guten bis sehr guten Zustand. Allerdings befindet sich gleichzeitig mit 48 Prozent fast die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Hieraus könnte sich für den Kreis ein Risiko ergeben.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen überjährlig betrachtet leicht unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Sind die Reinvestitionen dauerhaft zu gering, könnte sich hieraus ebenfalls ein Risiko ergeben.

Gerade in Hinblick auf anstehende Investitionen spielen Fördermittel eine große Rolle. Die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln erfolgt beim Rheinisch-Bergischen Kreis an zentraler Stelle im Büro des Landrates. Durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen wurde für die operative Ebene ein einheitlicher Handlungsrahmen geschaffen. Die zentrale Fördermittelkoordination ist in alle bedeutenden Projekte des Kreises eingebunden.

Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen bei den Aufwendungen in höherem Umfang ins Folgejahr als die Hälfte der Vergleichskreise. Zukünftig beabsichtigt der Kreis, restriktiver mit seinen konsumtiven Ermächtigungsübertragungen umzugehen. Ebenso bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Auch hier sollte der Rheinisch-Bergische Kreis darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Der Politik und der Verwaltung liegen zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen **Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen** vor. Unterjährig wird die Haushaltsausführung durch ein detailliertes Finanzberichtswesen überwacht und gesteuert. Positiv ist, dass dabei nicht nur über die Ausführung des Ergebnisplans berichtet wird, sondern auch über die Entwicklung der Kreditbestände und der Investitionsmaßnahmen. Bei der Prüfung der Jahresabschlüsse sind 2020 und 2021 Verzögerungen aufgetreten. Die gpaNRW empfiehlt hier, eine Optimierung der Prozesse bei der Prüfung des Jahresabschlusses vorzunehmen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis richtet seine Aufgabenerledigung bei der **Hilfe zur Erziehung** wirkungsvoll an seinen strategischen Zielen aus. Im Rahmen seines sog. „Phasenmodells RBK“ hat der Kreis seit 2008 zahlreiche Steuerungs- und Prozessoptimierungen in der Jugendhilfe erfolgreich umgesetzt. Im Vergleich zu den anderen Kreisen weist der Rheinisch-Bergische Kreis 2020 einen niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dabei sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise gering. Die Prüfung hat gezeigt, dass der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleich mit Abstand die niedrigste HzE-Falldichte hat. Die niedrige Falldichte ist das positive Ergebnis der multiplen organisatorischen Veränderungen, Anpassungen der Arbeitsabläufe und der konzeptionellen Umsetzungen der vergangenen Jahre. Das Kreisjugendamt kann viele Hilfebedarfe bereits durch niederschwellige präventive Maßnahmen abdecken.

Ähnlich gut aufgestellt ist der Rheinisch-Bergische Kreis bei der **Hilfe zur Pflege**. Die Entwicklungen in diesem Bereich sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und bestehende Fachkräftemangel den Rheinisch-Bergischen Kreis vor große Herausforderungen.

Das Amt für Soziales und Inklusion hat sich in den letzten Jahren in einem Umstrukturierungsprozess befunden. Mit dem Projekt „Rückholung delegierte Sozialhilfe“ ist die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege in 2019 zurückgenommen worden. Daneben wird auch die Pflegeberatung aus den kreisangehörigen Kommunen sukzessive zurück an den Kreis übertragen. Die gesamte Organisationsstruktur ist überprüft und ein umfassender Handlungsrahmen inklusive Konzepten und Orientierungshilfen erarbeitet worden. Ziel ist es, Beratung, Unterstützung und Bedarfsfeststellung zu bündeln und zu vernetzen. So kann besser auf sich ändernde Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen reagiert werden.

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind im interkommunalen Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen gering. Besonders beeinflusst werden diese Aufwendungen durch den hohen Anteil an ambulanten Hilfen sowie durch die niedrigen stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Letztere liegen im Vergleich am Minimum. Hinzu kommen begünstigende soziostrukturelle Faktoren, wie z.B. das überdurchschnittliche Einkommensniveau im Rheinisch-Bergischen Kreis.

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

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich rechtzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein **Tax Compliance Management System (TCMS)** einzuführen und weiterentwickeln zu können. Wesentliche Projektschritte zur Einrichtung eines TCMS hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Hierzu gehört insbesondere der Erlass einer TCMS-Richtlinie zum 01. Dezember 2022, eine vollständige Einnahmeinventur und der Aufbau einer umfassenden Risikoanalyse. Auf dieser Grundlage arbeitet der Rheinisch-Bergische Kreis derzeit intensiv daran, die Einführung eines TCMS plan- und fristgerecht abzuschließen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis betreibt seine **Informationstechnik (IT)** weitestgehend eigenständig. Einige große Fachverfahren werden durch einen IT-Dienstleister bereitgestellt, punktuell bedient sich der Kreis der Leistung weiterer Dritter. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit die Kosten für die IT bedarfsgerecht zu steuern.

Der Kreis kann in der Digitalisierung auf eine klare Strategie und Rollendefinition zurückgreifen, wenngleich eine klare Meilensteinplanung (Roadmap) wünschenswert wäre. Neben der fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Kreis auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte bereits auf einem insgesamt sehr guten Weg.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis hat den Bedarf erkannt und bereits ein Prozessmanagement eingerichtet, welches die Verwaltungsdigitalisierung aktiv unterstützt.

Auch im Themenfeld IT-Sicherheit arbeitet der Rheinisch-Bergische Kreis im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises nutzt, im Rahmen der gegebenen Ressourcen, die Möglichkeiten zur örtlichen IT Prüfung gut und trägt damit zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT bei.

Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen des Rheinisch-Bergischen Kreises sind sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis aktiv gesteuert und Standards werden/sind definiert.

Betrachtet haben wir zudem die **Bauaufsicht** des Rheinisch-Bergischen Kreises. Zu den Aufgaben, die der Rheinisch-Bergische Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt, zählt die Bearbeitung von Bauanträgen und die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Die hierfür vorgesehenen gesetzlichen Fristen kann der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllen und auf Grundlage seiner Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher agieren.

Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Insgesamt zeigte sich im Prüfungsverlauf, dass die Bauaufsicht im Rheinisch-Bergischen Kreis ihre Möglichkeiten zur Prozessoptimierung - soweit es ihr möglich ist - ausschöpft.

Näher betrachtet hat die gpaNRW auch das **Vergabewesen** des Rheinisch-Bergischen Kreises. Der Kreis hat keine zentrale Vergabestelle. Es gibt eine Beschaffungsstelle, diese ist aber nicht für alle Organisationseinheiten des Kreises zuständig. Geplant ist eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle; auch diese Planung sieht aber keine vollumfängliche Zentralisierung vor. Die Implementierung einer zentralen Vergabestelle gewährleistet die rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben am effektivsten. Diese Vorteile nutzt der Kreis durch seine aktuelle und auch seine geplante Vergabeorganisation noch nicht.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist bereits ab niedrigen Wertgrenzen in das Vergabewesen eingebunden. Eine zusätzliche präventive Einbindung der Rechnungsprüfung bereits vor der Auftragsbekanntmachung ist aus Sicht der gpaNRW empfehlenswert.

Bei der Vergabeordnung des Kreises als maßgeblicher Grundlage für eine rechtssichere und standardisierte Abwicklung der Vergabeverfahren sehen wir noch Optimierungsbedarf. Hierzu zählt eine klare Abgrenzung der Aufgaben von Beschaffungs- und Bedarfsstellen.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat der Kreis Regelungen in der Vergabeordnung getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab niedrigen Wertgrenzen als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die betrachteten Vergabemaßnahmen im Baubereich zeigen Defizite bei der Organisation und der Durchführung auf. Hierzu zählen neben einer unzureichenden Dokumentation der Maßnahmen auch nicht ausreichende Begründungen für die Anwendung von Dringlichkeitsverfahren sowie das fehlende Einhalten von Veröffentlichungs- und Beteiligungspflichten.

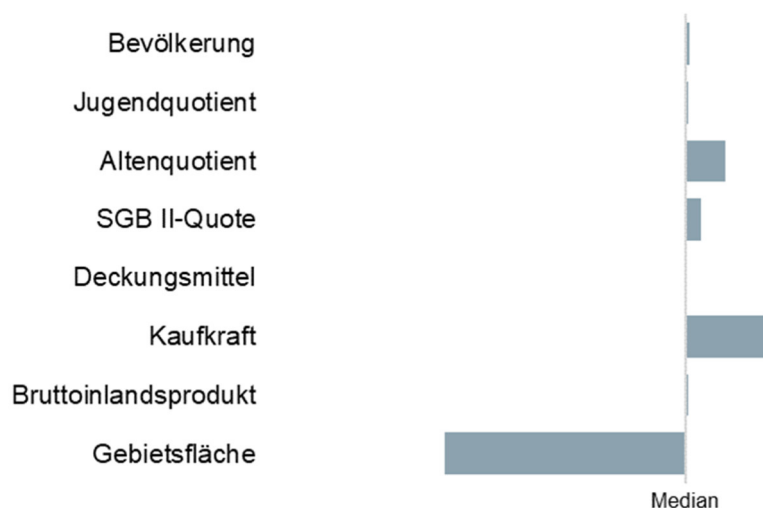
Für den Bereich **Straßenbegleitgrün** sind dem Rheinisch-Bergischen Kreis die Grunddaten bekannt. Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

0.2 Ausgangslage des Rheinisch-Bergischen Kreises

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Rheinisch-Bergischen Kreises. Diese prägen die Ausgangslage des Rheinisch-Bergischen Kreises. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Rheinisch-Bergischen Kreises 2021



Während zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung die Prognose von IT.NRW zur Bevölkerungszahl des Rheinisch-Bergischen Kreises noch eine Reduzierung bis zum Jahr 2040 um ca. 1,5 Prozent vorsah, geht die Prognose inzwischen von einem Bevölkerungszuwachs von rund einem Prozent aus.

Neben der **Bevölkerungsentwicklung** spielen auch der Jugend- und Altenquotient eine entscheidende Rolle bei demografischen Aspekten. Der **Altenquotient**, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt im Rheinisch-Bergischen Kreis mit 40,53 Prozent deutlich über dem Median der ande-

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

ren Kreise in NRW von 35,51 Prozent. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt bei 32,65 Prozent. Der Median der Kreise in NRW liegt bei 32,44 Prozent. Das bedeutet, dass im Rheinisch-Bergischen Kreis zwar im Vergleich ähnlich viele junge Menschen (unter 20 Jahren) leben, aber die ältere Generation (Menschen im Alter ab 65 Jahren) einen größeren Anteil an der Bevölkerung hat als in den anderen Kreisen. Inwieweit dies bereits heute eine Auswirkung auf die Pflegelandschaft und die Hilfe zur Pflege im Kreisgebiet hat, wird im Teilbericht Hilfe zur Pflege näher untersucht und dargestellt. Grundsätzlich stellen die Folgen der demografischen Entwicklung besondere Anforderungen an die Entwicklung kommunaler Aufgaben und der Infrastruktur.

Bei der **Kaufkraft** je Einwohner in Euro im Jahr 2021 erreicht der Rheinisch-Bergische Kreis mit 27.525 Euro den höchsten Wert aller Kreise/der StädteRegion. Dies war auch bereits 2016 der Fall. Durch die geografische Lage kann diese Situation positiv beeinflusst sein. Die fünf Kreise mit der höchsten Kaufkraft befinden sich allesamt in der Nähe der kreisfreien Städte Düsseldorf, Köln und Bonn. Der Rheinisch-Bergische Kreis profitiert allerdings im besonderen Maße auch über seine Nähe zur Stadt Leverkusen.

Während die SGB II-Quote im Vergleich der Kreise/der StädteRegion 2016 noch sehr niedrig war, liegt sie im aktuellen interkommunalen Vergleich mit 7,75 Prozent leicht über dem Median von 7,47 Prozent. Gleichwohl konnten wir feststellen, dass der Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung als auch die Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege im interkommunalen Vergleich gering sind.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

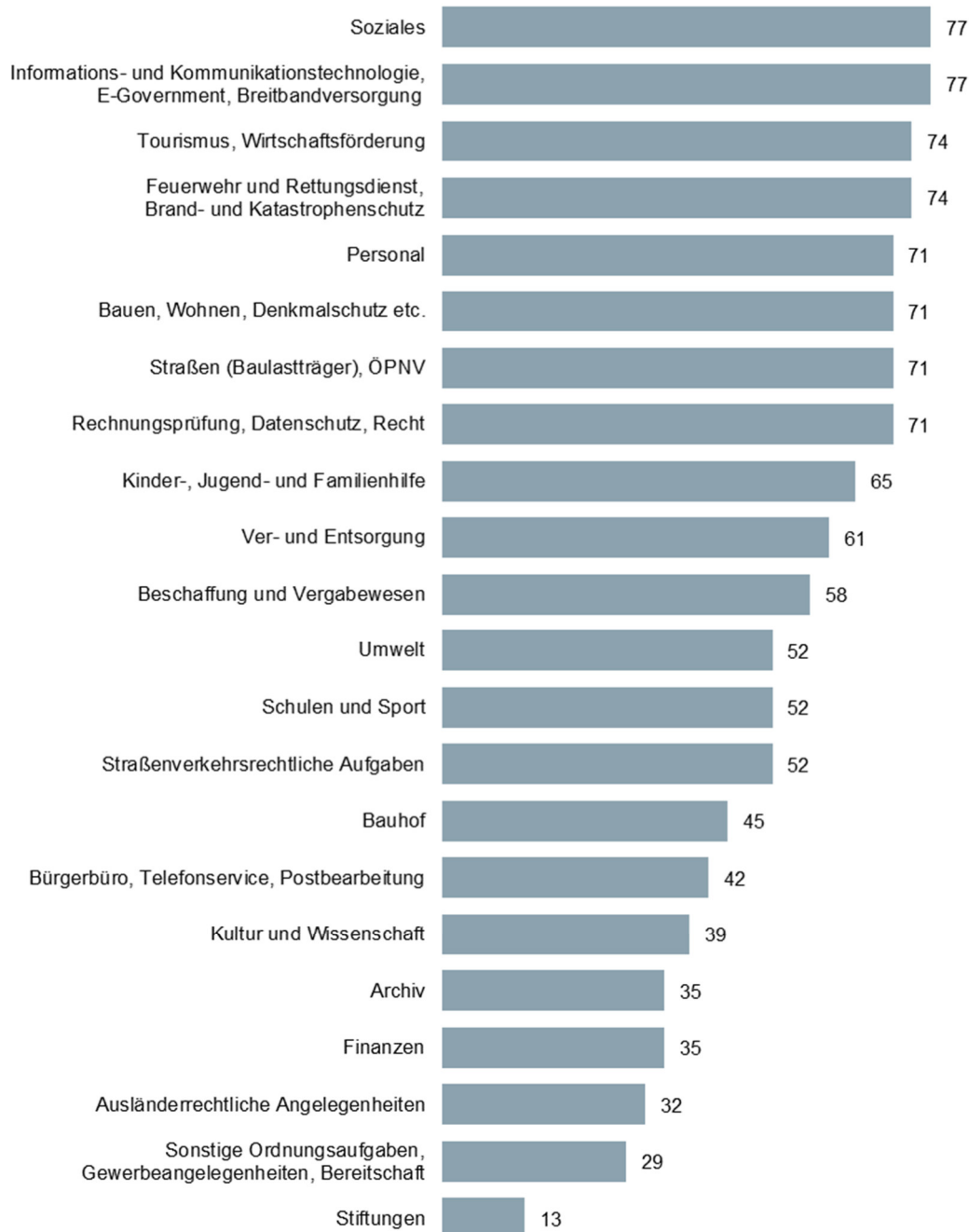
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

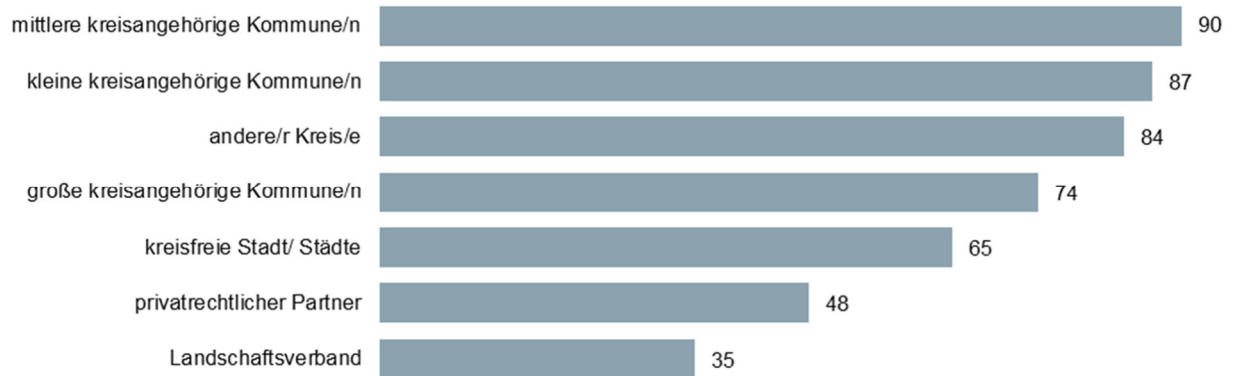


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



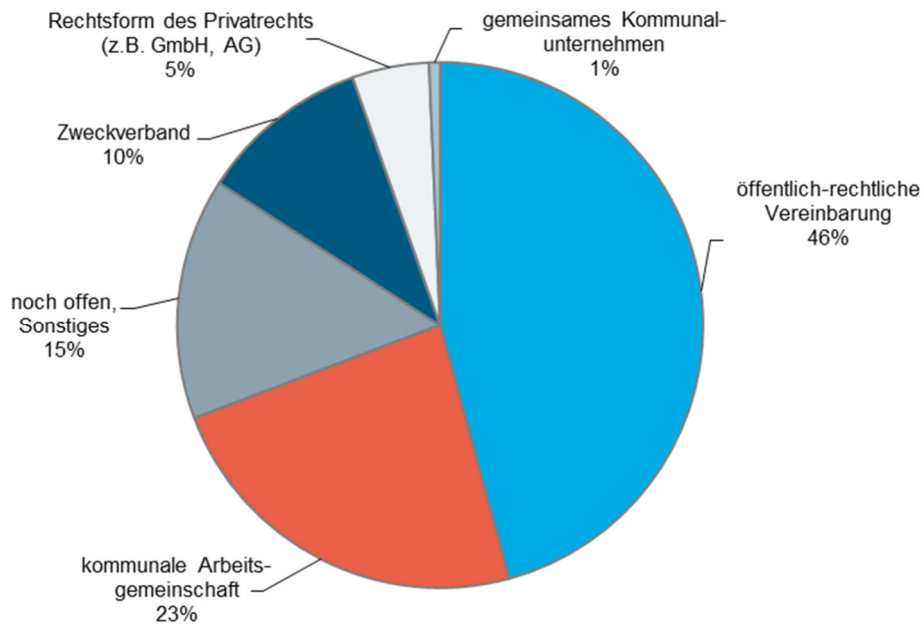
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen².

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

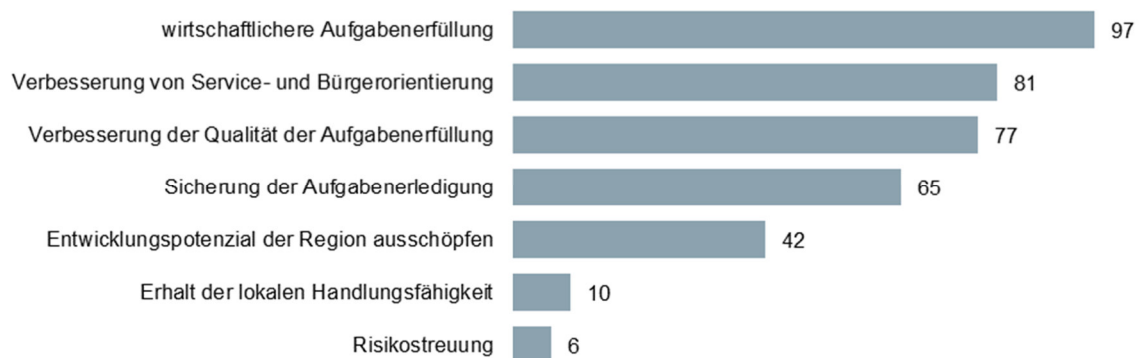


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



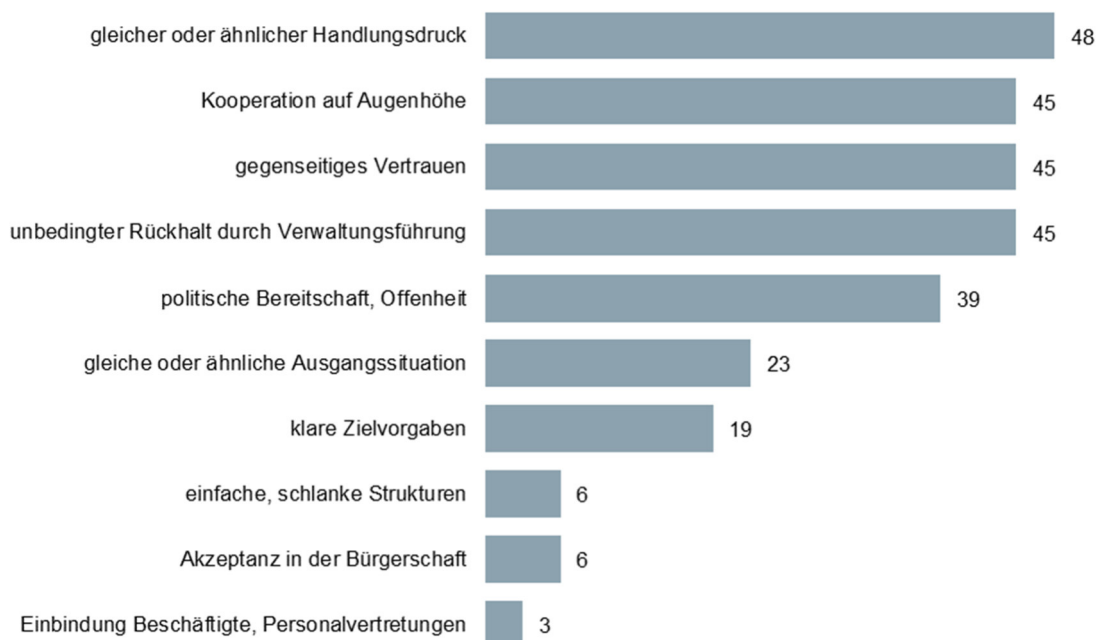
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



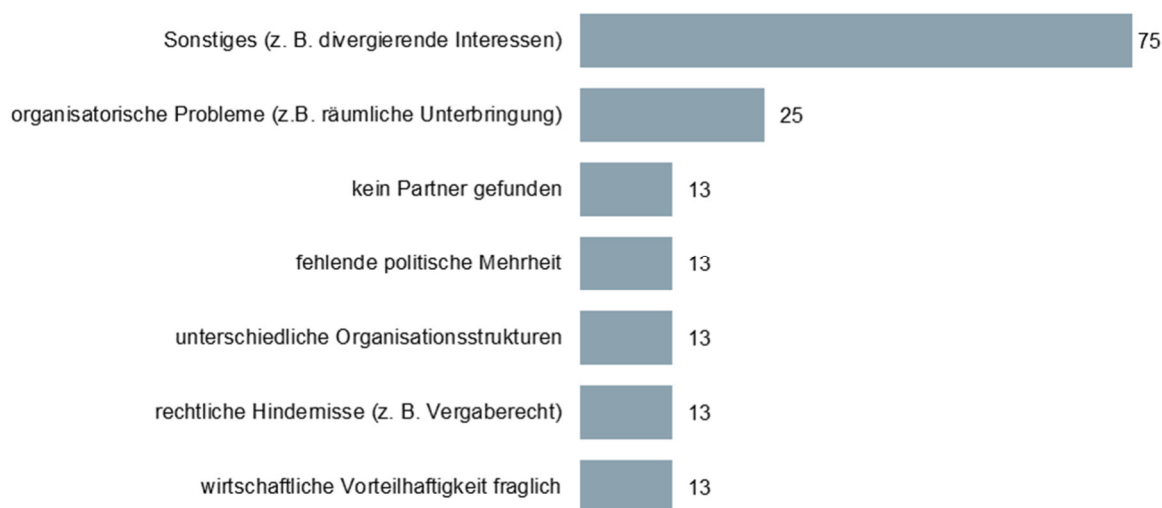
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Rheinisch-Bergi-schen Kreis

Der Rheinisch-Bergische Kreis zählt zu den Kreisen mit einer sehr großen Anzahl an interkom-munalen Zusammenarbeiten. So arbeitet der Kreis in weit über 100 Projekten mit anderen Kom-munen, Kreisen und dem Landschaftsverband zusammen. Dabei umfassen die interkommuna-

len Kooperationen jedoch nicht nur die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, privatrechtliche Verträge o.ä.), sondern auch eine Vielzahl informeller Zusammenarbeit.

Beispiele für formelle Zusammenarbeit im Rheinisch-Bergischen Kreis sind die gemeinsamen Bürger- und Servicebüros mit kreisangehörigen Kommunen, die Übertragung von rettungsdienstlichen Aufgaben an andere Städte oder die Heranziehung zu Elternbeiträgen für die Offene Ganztagschule etc.. Dabei fällt auf, dass der Rheinisch-Bergische Kreis auch bei Aufgaben kooperiert, die bei anderen Kreisen in der Regel nicht in interkommunaler Zusammenarbeit bewältigt werden. So zum Beispiel bei der Ausgabe von Reiterkennzeichen vor Ort in Bürgerbüros der Kommunen. Auch wenn dies oftmals nur als kleine interkommunale Zusammenarbeit aufgefasst wird, so kann dies doch sehr positive Auswirkungen auf die Bürgerorientierung haben.

Informelle Zusammenarbeiten finden sich bei einer Vielzahl von Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen, gemeinsamen Projekten zum Beispiel im Bereich Kultur und bei der Zusammenarbeit zu speziellen personalwirtschaftlichen Fragestellungen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis sieht sich in der Verantwortung, im Kreisgebiet die treibende Kraft für interkommunale Zusammenarbeit zu sein. Hierdurch profitieren alle kreisangehörigen Kommunen, da oftmals auf diesem Wege die Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden dauerhaft gesichert werden kann. Aber auch der Kreis selbst hat viele Vorteile durch die interkommunale Zusammenarbeit. So kann zum Beispiel über gemeinsame Bürgerbüros die Bürger- und Serviceorientierung verbessert werden. Zudem verfolgt der Kreis, wie viele andere Kreise auch, das Ziel einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung. Auch das Entwicklungspotenzial der Region kann aus Sicht des Kreises gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen viel besser ausgeschöpft werden.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis wird der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen. Soweit durch die interkommunale Zusammenarbeit Fördermittel akquiriert werden können, ist das oftmals ein wichtiger Anreiz, um Kommunen, Kreis und sonstige Beteiligte an einen Tisch zu holen und aktiv interkommunale Zusammenarbeit zu betreiben.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Rheinisch-Bergische Kreis interkommunale Zusammenarbeit bedarfsgerecht einsetzt.

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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Der Kreis soll seinen Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller Kreise, soweit vorliegend, einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann ein Kreis alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kreise vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert des Kreises mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl des Kreises nicht mit den Kennzahlen der anderen Kreise vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kreise transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kreisen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der Kreise erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kreisen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungspotenziale können die Kreise diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Unter www.gpanrw.de beschreiben wir unter „Prüfung - Kennzahlensets und Benchmarks“, wie sich die einzelnen Kennzahlen berechnen. Zudem haben wir dort Berechnungsdateien mit Anleitungen abgelegt, die die Kreise auch nach unserer Prüfung nutzen können. Somit können Kreise anhand des gpa-Kennzahlensets frühzeitig Entwicklungen in steuerungsrelevanten Verwaltungsbereichen erkennen und diesen bei Bedarf entgegensteuern oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Rheinisch-Bergischen Kreises haben wir im Zeitraum September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Rheinisch-Bergischen Kreis überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020. Die Eckdaten des Jahresabschlussentwurfs 2021 sind ebenfalls Gegenstand der Prüfung. Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird zudem in die Analyse einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Sabine Jary
Informationstechnik	Dr. Matthias Reintjes
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Frauke Holm
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Robert Pawelczyk

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 02. Februar 2023 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 31. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis konnte die gesetzliche Frist zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht.	E1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern .
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein.	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein
Tax Compliance Management System			
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS aufgestellt. Wesentliche Arbeitsschritte hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine weitere Konkretisierung der Projektplanung.	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte für noch umzusetzende Projektschritte die zuständigen und verantwortlichen Personen im Projektplan konkret benennen und die Abschlussphase mit Terminvorgaben steuern. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einer TCMS-Richtlinie geregelt, die zum 01. Dezember 2022 als Dienstanweisung in Kraft tritt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Ablaufschemata zu TCMS-Prozessen und Vertretungsregelungen.	E2.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die in der Praxis festgelegten Zuständigkeiten und Vertretungsregeln zum regelmäßigen Informationsaustausch in die TCMS-Richtlinie mit aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die TCMS- Prozesse so organisieren, dass diese in der Praxis umgesetzt bzw. „gelebt“ werden können. Die Anweisungen sollten entsprechend unmissverständlich formuliert und praxisorientiert ausgestaltet werden. Die Arbeitshilfen und Ablaufschemata sollten mit der TCMS-Richtlinie verknüpft werden.
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat rechtzeitig eine Bestandsanalyse durchgeführt und schreibt diese regelmäßig fort. Ebenso hat der Kreis eine detaillierte Risikoanalyse vorgenommen, die es gilt zukünftig fortzuschreiben. Im Zuge eines digitalen Vertragsmanagements plant der Kreis ein Vertragsscreening. Die hierzu notwendigen und geplanten Prozesse sind noch nicht in der Praxis umgesetzt. Dies plant der Kreis für die Zukunft.	E3.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah abschließen.
		E3.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die ausgearbeiteten Arbeitsabläufe zur § 2 b UStG-Prüfung bei Verträgen wie vorgesehen in die TCMS-Richtlinie integrieren.
		E3.3	Der Kreis sollte die erstellte Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und um neue oder veränderte Sachverhalte ergänzen, um die Risikominimierung und –prävention zu optimieren. Die TCMS-Regeln sollten wie geplant evaluiert werden. Die Risikoanalyse sollte Angaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beinhalten.
F4	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.	E4.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen formulieren. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig evaluiert werden. Die Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte wie geplant dokumentiert werden.
		E4.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Verwaltungsführung über die bereits eingerichteten bzw. geplanten Berichtswege (Jahressteuererklärung und/oder Bericht im Zuge der Nachschau zum TCMS) weiterhin regelmäßig über Fortentwicklungen des TCMS informieren.
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt. Diese sind noch nicht verschriftlicht. Eine Automatisierung der Prüfprozesse setzt der Kreis derzeit um. Fristenkontrollen sind eingerichtet.	E5	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat hierzu bereits zahlreiche Arbeitshilfen entwickelt. Diese werden noch nicht in der Praxis angewandt. Hierzu erarbeitet der Kreis derzeit verbindliche Standards bzw. Ablaufschemata.	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die geplante Nachschau der TCMS-Prozesse und Regelungen in der Dienstanweisung verbindlich regeln. Hierzu sollten in der TCMS-Richtlinie Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufe konkret festgelegt werden. Zusätzlich zu den geplanten Kontrollen der TCMS-Prozesse sollten Kontrollen durch unabhängige Dritte durchgeführt werden.
Informationstechnik			
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über einen Masterplan Digitalisierung und eine adäquate Organisationsstruktur für die digitale Transformation und ist somit gut aufgestellt.	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen Masterplan Digitalisierung mit einer Roadmap weiter konkretisieren.
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Der Kreis offenbart aber Schwächen in der strategischen Absicherung der OZG-Umsetzung.	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten. Er sollte eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) für die weitere OZG-Umsetzung erarbeiten.
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis befindet sich aktuell erst in der Konzeptionsphase für die Implementierung der elektronischen Rechnungsbearbeitung.	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Konzeptionsphase zur Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows zeitnah abschließen und den Weg der Implementierung konsequent verfolgen.
F4	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat ein systematisches Prozessmanagement implementiert, welches die Verwaltungsdigitalisierung zielgerichtet unterstützt.	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen guten Stand im Prozessmanagement ausbauen. Hierzu sollte er den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.
F5	Die örtliche IT-Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises deckt fast alle geforderten Prüf Aspekte gut ab.	E5	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine gute örtliche IT-Prüfung durch entsprechende Personalressourcen und fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden langfristig sichern.
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen guten Prozess zur Ausstattung seiner Schulen mit IT implementiert. Kleinere Defizite treten im Bereich der Ressourcenverwaltung auf.	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit interdisziplinäre Abstimmungsgremien absichern und die Inventarisierungslücken bei Altgeräten schließen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt des Kreises ist im Bereich Finanzcontrolling mit monatlichen Auswertungen, seinem Berichtswesen sowie Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Allerdings wird das Finanzcontrolling noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt	E1	Um das Finanzcontrolling des Jugendamtes weiter zu optimieren, sollte der Rheinisch-Bergische Kreis wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die auch über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügt.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt durch strukturierte Verfahrensstandards über Kontrollinstrumente. Mit dem geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lässt sich die Revisionssicherheit bei den erzieherischen Hilfen im Jugendamt des Rheinisch-Bergischen Kreises künftig noch erhöhen.	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant eine Jugendamtssoftware für die Erzieherischen Hilfen anschaffen, die den Anforderungen des Kreisjugendamtes insbesondere auf Aspekte der Revisionssicherheit gerecht wird.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine hohe Leistungsdichte. Ursächlich ist die hohe Anzahl ambulanter Leistungsbezieher.	E1	Die Ursachen für die hohe Leistungsdichte, insbesondere der ambulanten Versorgung, und deren Entwicklung sollten durch den Rheinisch-Bergischen Kreis näher betrachtet werden. Beeinflussende Faktoren können die Bevölkerungsstruktur, die soziostrukturellen Rahmenbedingungen, die Kosten der Pflege und die Steuerungsleistung des Kreises sein.
F2	Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements steht erneut im Fokus.	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte, wie bereits begonnen, die Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen vorantreiben. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.
F3	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. 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.	E3	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes sowie die Prüfung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F4	Die Plätze der Kurzzeitpflege sind von 2020 auf 2021 gesunken.	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte forcieren, dass die Kurzzeitpflege weiter ausgebaut wird. Sie ist ein wichtiger Baustein für den häuslichen Verbleib. Sie kann ein Entlastungsangebot für pflegende Angehörige darstellen oder nach einer stationären Behandlung die Zeit bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken.
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt derzeit ein umfassendes Konzept zur Neuausrichtung der Pflegeberatung um. Positiv herauszuheben ist das Ziel, einheitlich und rechtzeitig aus einer Hand die Pflegebedürftigen zu beraten. Die Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.	E5	Die Auswertemöglichkeiten der geplanten Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten Module für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen beinhalten. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.
Bauaufsicht			
F1	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine schriftlichen Regelungen ergänzen, wenn grundsätzliche mündliche Absprachen getroffen wurden, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Wenn Gegenzeichnungsregeln bestehen,

Feststellung		Empfehlung	
	weitgehend Handlungssicherheit. Die Entscheidungsbefugnisse sind jedoch nur teilweise schriftlich fixiert.		sollten diese entsprechend in der Fachsoftware verankert werden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.
F2	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden umgesetzt, diese Umsetzung bietet aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des KorruptionsbG und der internen Dienstanweisung für korruptionsgefährdete Bereiche noch besser gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.
F3	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Rheinisch-Bergischen Kreises, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.	E3	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, da eine digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien bietet und so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern kann.
F4	Im Vergleich 2020 stand dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine mittlere Personalausstattung zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung. Neben diesen neuen Falleingängen hatte der Rheinisch-Bergische Kreis 2020 noch eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen zu bearbeiten.	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar weiter beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.
F5	Die Bauberatung des Rheinisch-Bergischen Kreises stellt Bauinteressenten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.	E5	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Rheinisch-Bergische Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Er arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Die interne Steuerung in der Bauaufsicht könnte durch die ergänzende Bildung und Fortschreibung weiterer Kennzahlen optimiert werden.	E6	Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) sollte die Bauaufsicht für ihre interne Steuerung zusätzlich fortschreiben. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.
Vergabewesen			
F 1	Bisher ist das Vergabewesen beim Rheinisch-Bergischen Kreis noch für einige Bereiche der Kreisverwaltung dezentral organisiert. Der Kreis plant, die Aufgaben und	E 1.1	Der Kreis sollte die Wertangaben in der Vergabeordnung harmonisieren und einheitlich Netto-Beträge ausweisen.

Feststellung		Empfehlung	
	Kompetenzen der Beschaffungsstelle auszuweiten. Auch hierbei ist keine vollumfängliche Zentralisierung aller Auftragsvergaben vorgesehen. Der Kreis berücksichtigt bereits umweltfreundliche Kriterien bei der Vergabe.		
		E 1.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, dass alle maßgeblichen Dokumente zu einer Vergabemaßnahme von der Planung über die Ausschreibung bis zur Schlussrechnung vollständig in einer Hauptakte abgelegt sind.
		E 1.3	Der Kreis sollte in der Vergabeordnung eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Beschaffungs- und den Bedarfsstellen vornehmen.
		E 1.4	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen und zur Korruptionsprävention sollte der Kreis eine zentrale Vergabestelle für die Durchführung aller Auftragsvergaben ab zu bestimmenden Wertgrenzen einrichten.
		E 1.5	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Bedarfsstellen die Vorgaben der Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien bei Vergaben beachten. Dazu könnte er eine Darlegungspflicht in den Vergabevermerken vorsehen.
F 2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist vor der Auftragserteilung in das Vergabeverfahren ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeordnung geregelt.	E 2	Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Veröffentlichung der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.
F 3	Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen dem aktuellen Workflow entsprechend im Wesentlichen rechtssicher durch. Die Beschaffungsstelle ändert und erweitert die Bieterliste nicht.	E 3.1	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabeordnung des Kreises an. Aus korruptionspräventiven Gründen sollte die Beschaffungsstelle eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern oder erweitern.
		E 3.2	Wir empfehlen auch die Gebäudewirtschaft von der Beschaffungsstelle verbindlich und dauerhaft vergaberechtlich begleiten zu lassen, um so die wichtige Funktionstrennung zwischen Vergabedurchführung und Maßnahmenbegleitung zu gewährleisten und die Rechtssicherheit zu erhöhen.
F 4	Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für alle Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung standardmäßig eine digitale Vergabeplattform. Zurzeit prüft der Kreis die Einführung einer Vergabemanagement-Software. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichterstellung noch nicht gefallen.	E 4	Wir unterstützen die Überlegungen des Rheinisch-Bergischen Kreises zum Einsatz einer Software-Unterstützung für die Durchführung von Vergabemaßnahmen. Dabei bietet es sich an, die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow einzubinden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption erlassen als auch eine Antikorruptionsbeauftragte ernannt. Der Kreis hat eine Gefährdungsanalyse erstellt und aktualisiert diese jährlich. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sind im Zeitraum der Berichtserstellung in Vorbereitung.	E5.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie so kontinuierlich für das Thema sensibilisieren.
		E5.2	Zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse für die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete bietet es sich an, die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einzubinden.
		E5.3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten praktizierten Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festschreiben. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden können.
		E5.4	Der Kreis sollte weitere Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie zeitnah ein Hinweisgebersystem implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen zu können.
F6	Beim Rheinisch-Bergischen Kreis spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat nur wenige Regelungen zur Durchführung von Sponsoring Maßnahmen verbindlich festgelegt.	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.
F7	Der Rheinisch-Bergische Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling.	E7	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Vergleichsjahr 2020 leicht über dem ersten Viertelwert. Im Jahr 2021 lag die Abweichungsquote deutlich erhöht, was vor allem an hohen Auftragsänderungen im Bau-bereich lag.	E8	Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	In der Vergabeordnung hat der Rheinisch-Bergische Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E9.1	Der Kreis sollte in der Vergabeordnung Zuständigkeitsregelungen zur Abwicklung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen aufnehmen.
		E9.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F 10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Rheinisch-Bergischen Kreises entsprechen nicht voll umfänglich den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Dokumentation der Verfahren ist vielfach nicht ausreichend. Die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung wurde nicht immer eingehalten. Fehlende Unterlagen konnten zum Teil auf Grund personeller Vakanzen nicht vorgelegt werden.		
F 11	Die Kostenberechnung ist nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen enthalten.	E11	Der Kreis sollte darauf achten, dass er maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert.
F 12	Der Kreis hat keine Binnenmarktrelevanz für die Maßnahme angenommen. Die Begründung für das Nichtbestehen einer Binnenmarktrelevanz ist nicht ausreichend.	E 12.1	Bei der Verneinung einer möglichen Binnenmarktrelevanz sollte der Kreis auch qualitative Kriterien heranziehen und diese nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.
F 13	Der Kreis hat keine Vorabveröffentlichung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgenommen.	E 13	Der Kreis sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.
F 14	Der vorgelegte Vergabevermerk ist nicht unterschrieben.	E 14	Der Kreis sollte auf die Dokumentation des Vieraugenprinzips durch Unterzeichnen der maßgeblichen Unterlagen des Vergabeverfahrens achten.
F 15	Das Nichtvorliegen von Angeboten zum Eröffnungstermin ist nicht in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.	E 15	Wenn zum Ende der Angebotsfrist keine Angebote vorliegen, sollte der Kreis dies durch einen unterzeichneten Aktenvermerk dokumentieren.
F 16	Die Kostenberechnung für das zweite Vergabeverfahren ist nicht in den vorgelegten Unterlagen enthalten. Die Kostenschätzung hat sich im Vergleich zur ersten Ausschreibung erhöht. Die Gründe hierfür sind nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen dokumentiert.	E 16	Der Kreis sollte Änderungen der Kostenberechnung nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F 17	Aus der Dokumentation der Vergabemaßnahme ist nicht ersichtlich, warum eine erneute Ausschreibung keine Aussicht auf ein annehmbares Ergebnis erwarten ließ.	E 17	Nutzt der Kreis nach vorheriger Aufhebung einer öffentlichen oder beschränkten Bauausschreibung die Vergabeart der freihändigen Vergabe, sollte er nachvollziehbar begründen, warum eine erneute Ausschreibung keine Aussicht auf Erfolg verspricht.
F 18	Die Durchführung einer freihändigen Vergabe entbindet den Kreis nicht davon die allgemeinen Vergabegrundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung zu beachten. Die Beachtung dieser Grundsätze ist in den vorgelegten Vergabeunterlagen nicht ausreichend dokumentiert.	E 18	Bei freihändigen Vergaben von Baumaßnahmen sollte der Kreis auf eine besonders sorgfältige Dokumentation der Vergabeakte achten. Die allgemeinen Vergabegrundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung sind auch bei freihändigen Vergaben zu beachten.
F 19	Die deutliche Abweichung des Schlussrechnungs- zum Auftragswert ist nicht nachvollziehbar in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.	E 19	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe sowie den Entscheidungs- und Beteiligungsprozess nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.
F 20	Der vorgelegte Vergabevermerk ist weder unterzeichnet, noch enthält er die Bestätigung für die Verfügbarkeit der Mittel vom Amt 20 (Finanzen/Beteiligungen/Wohnungsbauförderung).	E 20	Der Kreis sollte darauf achten, dass die in der Vergabeordnung vorgeschriebenen Unterschriften auf dem Vergabevermerk für die Einleitung des Vergabevorgangs eingehalten werden.
F 21	In den Ausschreibungsunterlagen ist das begleitende Ingenieurbüro zu erkennen.	E 21	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte der Kreis darauf achten, dass aus den Ausschreibungsunterlagen weder die fachlich verantwortlichen Beschäftigten aus den Bedarfsstellen noch ein ggf. begleitendes Architektur- oder Ingenieurbüro für potenzielle Bieter erkennbar sind.
F 22	Die Kostenberechnung ist nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen enthalten.	E 22	Der Kreis sollte darauf achten, dass maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert sind.
F 23	Nebenangebote ließ der Kreis ohne Begründung nicht zu.	E 23	Der Kreis sollte Nebenangebote gemäß seiner Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien möglichst zulassen und einen Verzicht auf die Zulassung maßnahmenbezogen begründen.
F 24	Aus den Vergabeunterlagen ist die gewählte Vergabeart nicht eindeutig zu erkennen.	E 24	Der Kreis sollte darauf achten, dass aus den Vergabeunterlagen eindeutig zu erkennen ist, welches Vergabeverfahren er gewählt hat.
F 25	Die Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung für den Nachtrag 1 sowie die förmliche Beauftragung des Nachtrags sind nicht in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.	E 25	Der Kreis sollte sicherstellen, dass Auftragsänderungen ab den in der Vergabeordnung ausgewiesenen Wertgrenzen der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Auftragsänderungen sollten förmlich beauftragt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F 26	Nicht alle Nachtragsaufträge sind in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert und begründet.	E 26	Der Kreis sollte darauf achten, dass Auftragsänderungen sowie abgelehnte Nachtragsangebote nachvollziehbar begründet in der Akte dokumentiert sind.
F 27	Der Kreis hat im Vorfeld der Vergabemaßnahme keine Kostenschätzung dokumentiert. Diese ist aber wesentliche Voraussetzung für die Wahl der Vergabeart. Dem Einwand der Dringlichkeit kann nicht gefolgt werden, da dieser nicht ausreichend begründet ist.	E 27.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass er die Vergabeart im Vorfeld einer Vergabemaßnahme auf Grund einer nachvollziehbar dokumentierten Kostenschätzung ermittelt.
		E 27.2	Der Kreis sollte beachten, dass vereinfachte Vergabeverfahren nur in Ausnahmefällen mit Dringlichkeitsgründen zu rechtfertigen sind. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an eine ausreichende und nachvollziehbar dokumentierte Begründung.
F 28	Aus den vorgelegten Vergabeunterlagen ist nicht ersichtlich, dass die Rechnungsprüfung vor der Beauftragung beteiligt wurde.	E 28	Der Kreis sollte darauf achten, dass die erforderliche Beteiligungspflicht der Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung erfolgt. Dies ist ggf. durch einen Ab-Vermerk auf der Beauftragung zu kennzeichnen.
F 29	Der Kreis hat eine Auftragserweiterung vorgenommen, obwohl kein hinreichend begründeter sachlich-inhaltlicher Zusammenhang mit dem Hauptauftrag bestand.	E 29	Der Kreis sollte Auftragsänderungen bzw. –erweiterungen neu ausschreiben, wenn diese nicht in einem sachlich-inhaltlichen Bezug zum Ursprungsauftrag stehen.
F 30	Die zwingende Verpflichtung zur Teilnahme an einer Ortsbesichtigung war vorliegend aus Sicht der gpaNRW nicht ausreichend begründet und der Ausschluss der Bieter, die keine Ortsbesichtigung wahrgenommen haben, somit nicht gerechtfertigt.	E 30	Der Kreis sollte Ortsbesichtigungen nicht als zwingende Teilnahmevoraussetzung definieren, wenn sich dieses Erfordernis nicht hinreichend begründen lässt.
F 31	Der Kreis hat sich vom Bestbieter nicht die Auskömmlichkeit der Preise bestätigen lassen.	E 31	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis sich die Auskömmlichkeit der Preise durch den Bestbieter bestätigen lassen.
F 32	Der vorgelegte Vergabevermerk ist nur von einer Person unterzeichnet und erfüllt damit nicht die Vorgaben des Vieraugenprinzips.	E 32	Der Kreis sollte darauf achten, dass er bei der Dokumentation der Vergabeverfahren das Vieraugenprinzip stets beachtet.
Verkehrsflächen			
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat bei der Straßenmeisterei eine Leistungserfassung. Diese kann zu einer Kostenrechnung ausgebaut werden.	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitere Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser steuern.

Feststellung		Empfehlung	
	Grund- und Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.		
F3	Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befindet sich fast die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand; annähernd die andere Hälfte aber auch in einem guten bis sehr guten Zustand.	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin regelmäßig die Zustandsdaten seiner Straßen auswerten, um das Risiko aufgrund der Verteilung der Straßen in die entsprechenden Zustandsklassen einschätzen zu können.
F4	Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim Rheinisch-Bergischen Kreis in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich. Eine dauerhaft niedrige (Re-) Investitionsquote kann für den Rheinisch-Bergischen Kreis ein Risiko darstellen.	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können.

Der Kreis hat auf die Finanzsituation seiner kreisangehörigen Kommunen in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen für 2022 sind in Summe negativ. Auch belasten die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die kommunalen Haushalte.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum bis 2017 negative und ab 2018 positive **Jahresergebnisse**. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 24,5 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Dies ist innerhalb der Vergleichskreise der höchste isolierte Wert. Bei der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ werden Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt. Für den Rheinisch-Bergischen Kreis fällt das strukturelle Ergebnis 2020 mit -1,7 Mio. Euro leicht negativ aus. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre, wenngleich das Ergebnis mit einem geringen Minus von 59.000 Euro erstmals seit 2017 wieder negativ ausfällt.

Die **Planjahre** 2022 bis 2025 weisen Defizite von insgesamt 27,4 Mio. Euro aus. Dabei werden alle Planjahre unauskömmlich beplant und die kreisangehörigen Kommunen damit entlastet. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung grundsätzlich mit hohen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Rheinisch-Bergischen Kreises bei. Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2025 entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von einer bilanziellen Überschuldung ist der Rheinisch-Bergische Kreis jedoch zurzeit weit entfernt.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kreises ist niedriger als bei den meisten der Vergleichskreise. Der Rheinisch-Bergische Kreis kann in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen finanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Haushaltssteuerung

Der Politik und der Verwaltung liegen zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen **Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen** vor. Unterjährig wird die Haushaltsausführung durch ein detailliertes Finanzberichtswesen überwacht und gesteuert. Positiv ist, dass dabei nicht nur über die Ausführung des Ergebnisplans berichtet wird, sondern auch über die Entwicklung der Kreditbestände und der Investitionsmaßnahmen. Die Controllingberichte werden den politischen Gremien vorgelegt sowie den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt. Dieses transparente Vorgehen der Kreisverwaltung schafft Vertrauen und Akzeptanz bei den Umlagezahlern über den Kreishaushalt. Bei der Prüfung der Jahresabschlüsse sind 2020 und 2021 Verzögerungen aufgetreten. Die gpaNRW empfiehlt hier, eine Optimierung der Prozesse bei der Prüfung des Jahresabschlusses vorzunehmen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** bei den Aufwendungen in höherem Umfang als die Hälfte der Vergleichskreise ins Folgejahr. Zukünftig beabsichtigt der Kreis restriktiver mit seinen konsumtiven Ermächtigungsübertragungen umzugehen. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Die insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können dann zu rund 60 Prozent auch tatsächlich verausgabt werden. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim Rheinisch-Bergischen Kreis an zentraler Stelle im Büro des Landrates. Durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen wurde für die operative Ebene ein einheitlicher Handlungsrahmen geschaffen. Die zentrale Fördermittelkoordination ist in alle bedeutenden Projekte des Kreises eingebunden.

Daneben hat der Kreis eine zentrale Datei eingerichtet, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen liegt ebenfalls vor und wird regelmäßig der Verwaltungsführung zur Verfügung gestellt. Eine zusätzliche Berichtserstattung und Steuerung für die Projekte der REGIONALE 2025 findet in den Gremien der REGIONALE 2025 Agentur GmbH statt. Die förderfähigen Projekte sind für den Kreis von herausragender Bedeutung und tragen sowohl zur Entlastung des Kreishaushaltes als auch zur Standortstärkung des Rheinisch-Bergischen Kreises bei.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,

- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona-bedingten 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 Rheinisch-Bergischen Kreis ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Rheinisch-Bergischer Kreis 2015 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

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

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

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die Haushaltsplanungen 2022 der Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis ist in Summe negativ. In nur zwei Kreisen fallen die geplanten Ergebnisse der kreisangehörigen Kommunen negativer aus als im Rheinisch-Bergischen Kreis.

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.

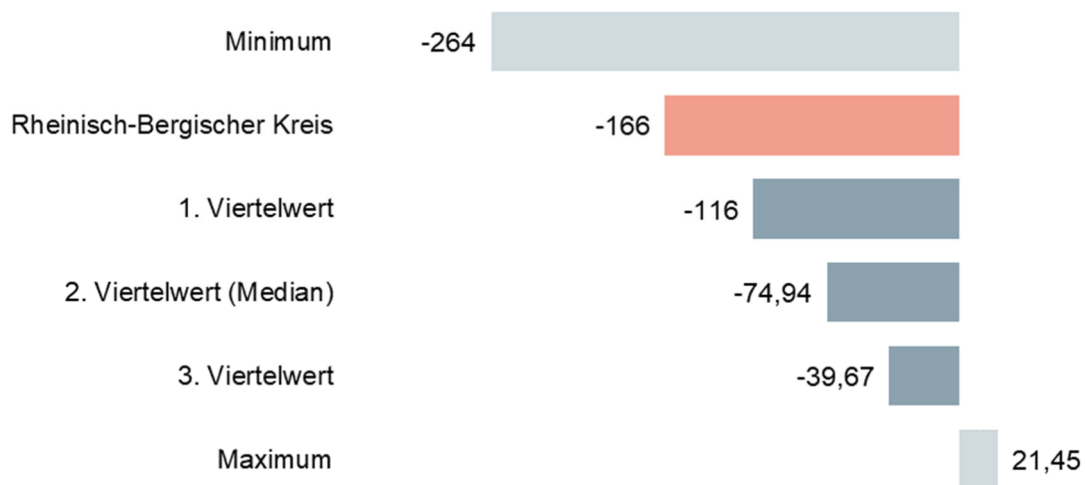
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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



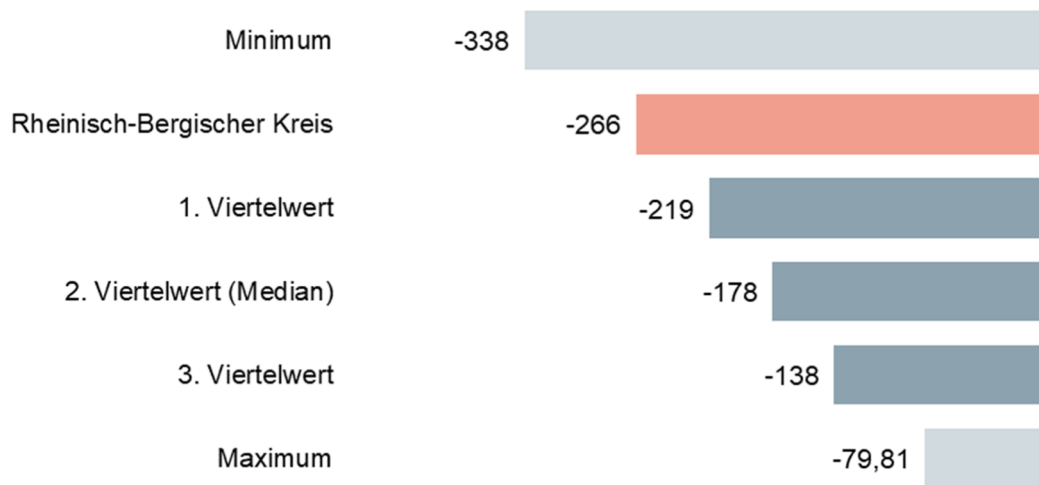
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur bei zwei der 31 Vergleichskreise weisen die jeweiligen kreisangehörigen Kommunen ein niedrigeres geplantes Jahresergebnis 2022 je Einwohner aus. Im Jahr 2021 platzieren sich die Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis noch oberhalb des dritten Viertelwertes. Ursächlich für diese Entwicklung ist insbesondere die Planung bei der Stadt Bergisch Gladbach. Während die Stadt Bergisch Gladbach 2021 noch ein ausgeglichenes Ergebnis geplant hat, liegt das voraussichtliche Defizit 2022 bei rund 41 Mio. Euro.

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 bestätigt sich das zuvor dargestellte geplante Jahresergebnis je Einwohner. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -266 Euro je Einwohner.

Das in Summe geplante negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis. Der Rheinisch-Bergische Kreis nimmt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen. Ein Beleg hierfür ist der im interkommunalen Vergleich niedrige Umlagebedarf (s. Seite 16 ff.) Weiterhin entlastet der Kreis im Jahr 2022 seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 4,7 Mio. Euro. Daneben hat der Kreis 6,0 Mio. Euro Einmalzahlungen an die kreisangehörigen Kommunen geleistet.

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 Rheinisch-Bergischer Kreis 2015 bis 2021

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.155	1.187	1.253	1.342	1.419	1.486	1.514

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis haben sich im Betrachtungszeitraum um 359 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von ca. 31 Prozent. Für das Vergleichsjahr 2022 haben sich die Umlagegrundlagen um weitere 146 Euro je Einwohner erhöht. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.660	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.411	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	249	2,71	194	287	378	875	31

Der Rheinisch-Bergischen Kreis positioniert sich bei den Umlagegrundlagen im Bereich des Medians. Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen ist demnach durchschnittlich. Dies gilt sowohl für die Steuerkraft als auch die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	44	75	92	100	100	31

Im Jahr 2021 befanden sich noch drei von acht Kommunen im Haushaltssicherungskonzept. 2022 war keine Kommune im Rheinisch-Bergischen Kreis verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Seit 2017 sind die Haushalte des Rheinisch-Bergischen Kreises ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen

Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Rheinisch-Bergischer Kreis 2015 bis 2020

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt				X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X				X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

Der Haushaltsstatus des Rheinisch-Bergischen Kreises hat sich gegenüber dem Zeitraum, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung betrachtet hat, verbessert. Mit der Wirtschaftskrise ergab sich bei der Haushaltsplanung des Jahres 2010 die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Kreis hätte aufgrund besserer Entwicklungen und Sondereffekte die Haushaltssicherung verlassen können, führte das Haushaltssicherungskonzept aber freiwillig bis 2016 weiter. In dieser Prüfung wechseln sich Jahre mit originär ausgeglichenem Haushalt mit Jahren ab, in denen dem Kreis der Haushaltsausgleich fiktiv über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gelingt.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Entwicklung der Rücklagen beim Rheinisch-Bergischen Kreis wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Rheinisch-Bergischer Kreis 2015 bis 2020 in Mio. Euro (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,18	-0,34	-3,12	0,14	1,04	20,88
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	22,21	21,87	18,75	18,89	19,93	40,80
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro *	18,53	18,55	18,48	18,45	38,31	41,09
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,18	-0,34	-3,12	0,14	1,04	20,88
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlbetragsquote in Prozent	0,31	0,83	7,72	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-3,45 *	-4,75	-7,67	-7,42	-7,57
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	37,35	32,60	24,93	17,51	9,94
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	41,09	41,09	41,09	41,09	41,09
Fehlbetragsquote in Prozent	4,21	6,06	10,41	11,24	12,92

* Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht einen Fehlbetrag von 0,1 Mio. Euro vor.

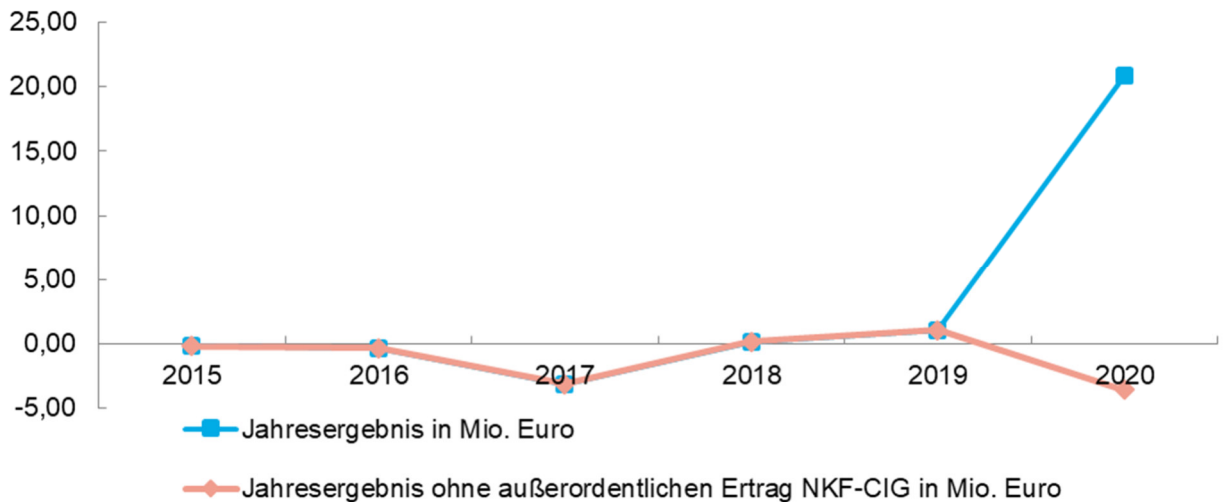
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Die Jahresergebnisse des Kreises waren zwischen 2015 bis 2017 defizitär. Ab 2018 verzeichnet der Kreis dagegen Überschüsse. Der Umlagebedarf des Rheinisch-Bergischen Kreises ist niedriger 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.

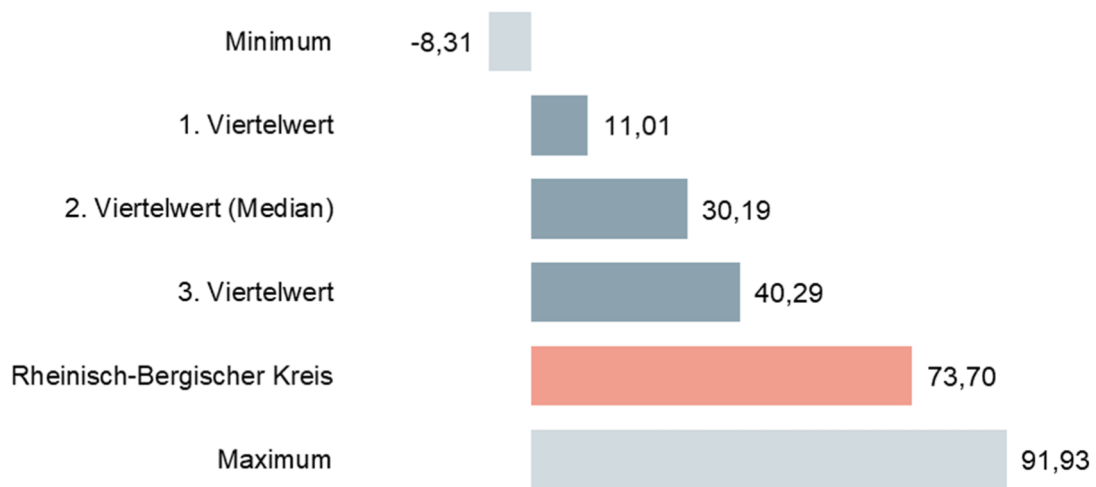
**Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG
Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020**



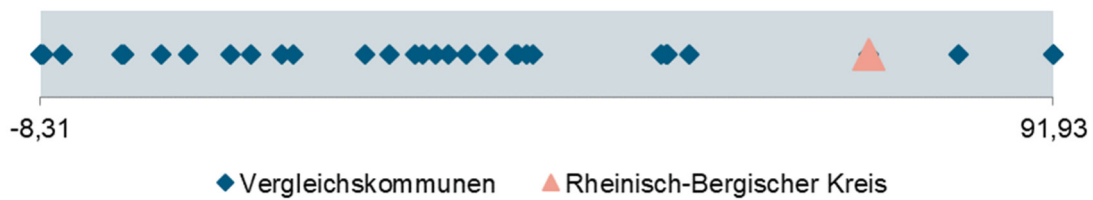
Bis 2017 waren die Jahresergebnisse des Rheinisch-Bergischen Kreises defizitär. Ab 2018 kann der Kreis Jahresüberschüsse erzielen. Das Jahresergebnis 2020 von plus 20,9 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 24,5 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei -3,6 Mio. Euro und ist damit deutlich negativ. Da der Kreis von der Aufstellung von Gesamtabschlüssen befreit ist, entfällt an dieser Stelle eine weitergehende Betrachtung auf Konzernebene.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Rheinisch-Bergische Kreis bei dem Jahresergebnis je Einwohner inklusive des außerordentlichen Ertrags für das Jahr 2020 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

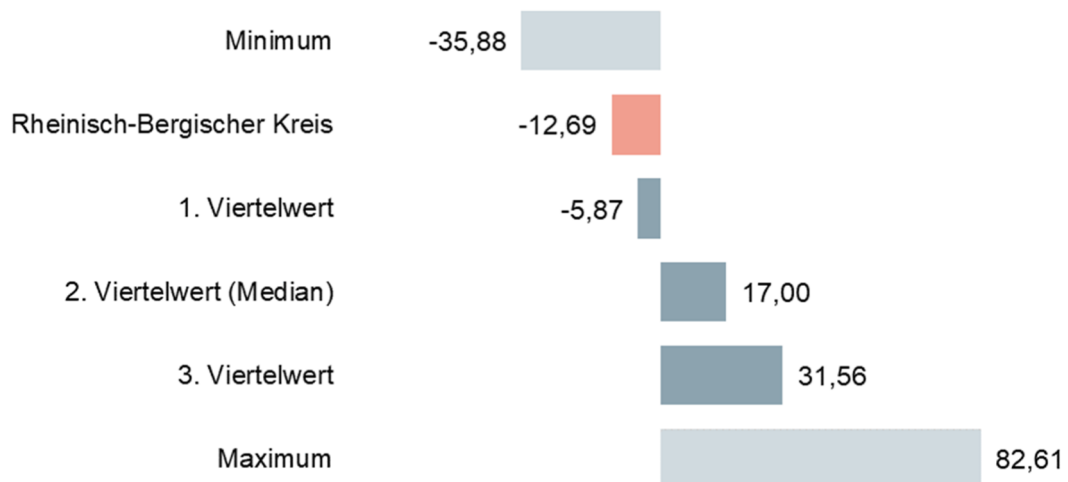


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur zwei der 31 Vergleichskreise können Ende 2020 ein höheres Jahresergebnis je Einwohner ausweisen als der Rheinisch-Bergische Kreis.

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



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



Der Rheinisch-Bergischen Kreis hat im Vergleich die höchsten Coronaschäden der 31 Kreise in der Ergebnisrechnung isoliert. Insofern stellt sich die Positionierung beim Jahresergebnis je Einwohner ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG deutlich schlechter dar. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise erzielen bei dieser Betrachtung ein besseres Ergebnis.

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

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

Rheinisch-Bergischer Kreis	2020
Jahresergebnis	20,88
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	41,55
Bereinigungen Sondereffekte	-2,50
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft	-17,0
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	38,44
= strukturelles Ergebnis	-1,73

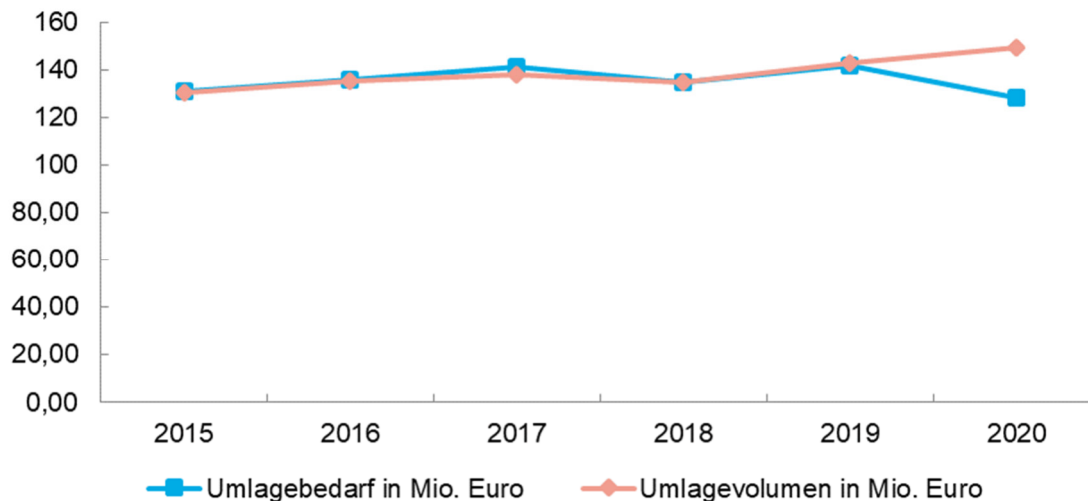
Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 22,6 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Als individueller Sondereffekte berücksichtigt werden

verschobene Sanierungsprojekte an den kreiseigenen Schulen und weiteren Projektverzögerungen, die zu Minderaufwendungen von 2,5 Mio. Euro geführt haben sowie eine höhere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 17,0 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 Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



Umlagebedarf = Umlage, die Kreis erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen

Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Kreisumlage

Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 103 Prozent. Der Wert wird insbesondere durch das Ergebnis 2020 beeinflusst. Insgesamt liegt die Differenz bei 18 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 3,0 Mio. Euro pro Jahr. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Betrachtungszeitraum die tatsächlichen Jahresergebnisse besser ausgefallen sind, als zunächst geplant. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen hat der Rheinisch-Bergische Kreis ursprünglich jedes Jahr ein Defizit geplant. Es war vorgesehen die Defizite durch die Ausgleichsrücklage zu decken. Im Ergebnis haben die Jahresüberschüsse ab 2018 jedoch dazu geführt, dass das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage des Kreises angestiegen sind. Nähere Ausführungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	454	369	469	544	609	764	31
Umlagevolumen*	527	375	494	577	645	800	31

*ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG läge das Umlagevolumen bei 441 Euro

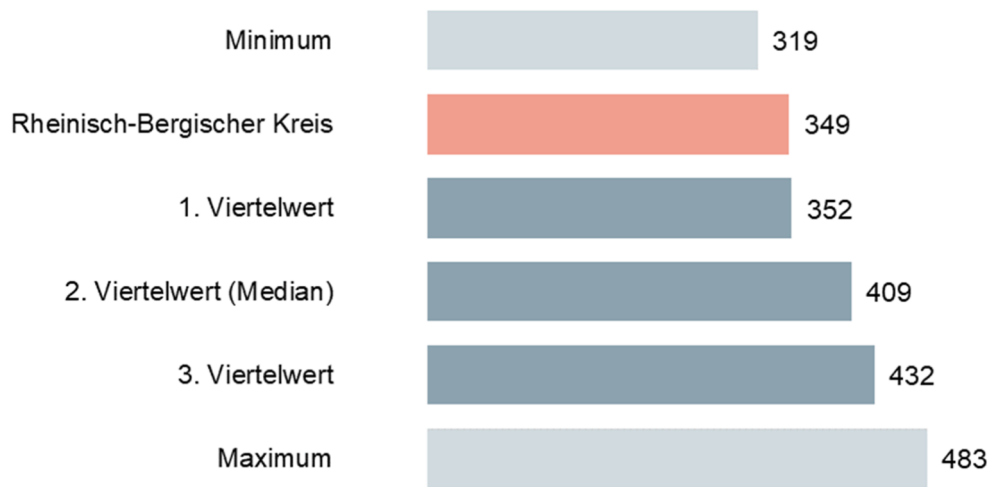
Mit Blick auf den regulären Umlagebedarf werden die Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis weniger belastet als in 75 Prozent der Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

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

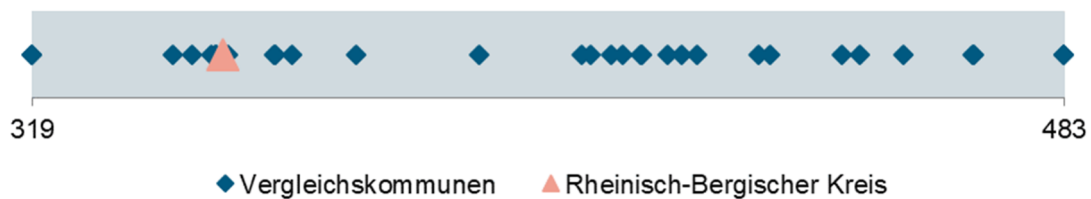
Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die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

Nicht berücksichtigt in den Kennzahlen hat die gpaNRW sonstige Mehrbelastungen wie z.B. eine gesonderte Umlage für die Förderschulen und des Bergischen Berufskollegs, die einige Kreise wie auch der Rheinisch-Bergische Kreis zusätzlich erheben und damit nicht direkt über die allgemeine Kreisumlage abrechnen. Diese sonstigen Mehrbelastungen haben einwohnerbezogen nur einen marginalen Effekt und würden zu keiner anderweitigen Positionierung des Kreises in den nachfolgenden Vergleichen führen.

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



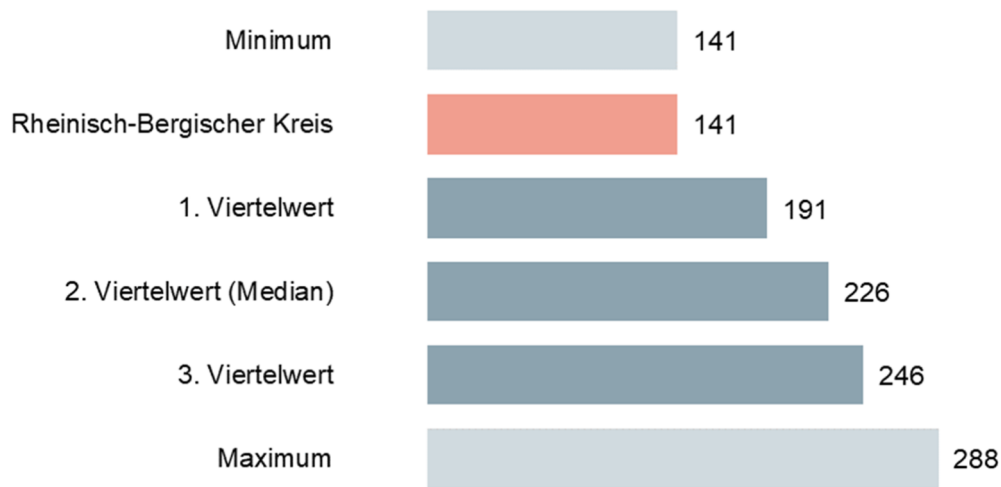
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch unter Berücksichtigung der vorgenommenen Bereinigungen gehört der Rheinisch-Bergische Kreis zu dem Viertel der Kreise mit dem niedrigsten Umlagebedarf. Der Kreis belastet damit in einem vergleichsweise geringen Umfang seine kreisangehörigen Kommunen mit der Kreisumlage. Dies ist umso erstaunlicher, da die SGB-Quote im Kreis mit 7,75 Prozent leicht oberhalb des Medians liegt.

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



Beim Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro stellt der Rheinisch-Bergische Kreis den Minimalwert dar. Die Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis werden durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

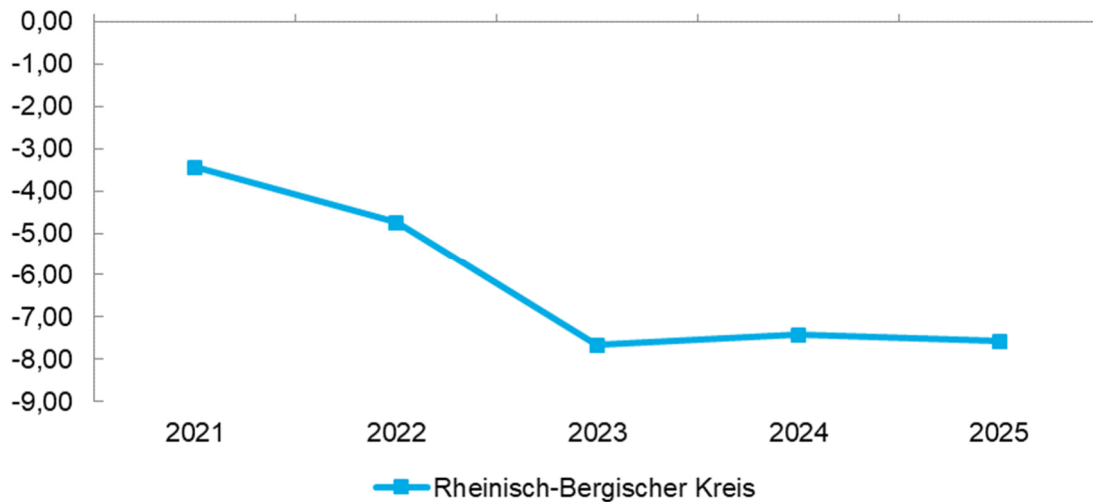
Zudem gehört der Rheinisch-Bergische Kreis zu den Kreisen, die bei der Isolierung der coronabedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen haben. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist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

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis plant 2022 bis 2025 mit Defiziten von insgesamt 27,5 Mio. Euro. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

Jahresergebnisse Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2021 bis 2025



Für 2021 hat der Rheinisch-Bergische Kreis ein Defizit von 3,4 Mio. Euro eingeplant, um mit der damit verbundenen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Dabei hat der Kreis 16,9 Mio. Euro Corona-bedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan eingestellt. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 20,3 Mio. Euro. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht ein Defizit von 0,1 Mio. Euro vor. Damit liegt eine Verbesserung gegenüber der Planung von 3,3 Mio. Euro vor.

Der Rheinisch-Bergische Kreis plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für die Planjahre ein Defizit von summiert 27,5 Mio. Euro. In allen vier Planjahren erwartet der Kreis erhebliche Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie. Diese summieren sich zu den bereits 2020 und 2021 entstandenen Belastungen auf 42,3 Mio. Euro.

Mit den prognostizierten Defiziten von insgesamt 27,5 Mio. Euro geht eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat aufgrund der finanziellen Situation seiner Kommunen bewusst nicht auskömmliche Jahresergebnisse zur Entlastung der Kommunen geplant.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um 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 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	38,4	46,0	7,6	3,7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	42,4	47,5	5,1	2,3
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	87,7	90,5	2,8	0,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	64,4	74,9	10,5	3,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11,8	12,5	0,7	1,2
Landschaftsumlage	69,6	89,5	19,9	5,2
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	169,8	199,8	30,0	3,3

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 angesetzt.

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

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

Erträge:

Bei den **Schlüsselzuweisungen** erwartet der Rheinisch-Bergische Kreis im Jahr 2022 36,9 Mio. Euro. Die Höhe entspricht der zum Zeitpunkt der Planung vorliegende Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 des Landes aus November 2021. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung sieht nur eine geringe Abweichung um 0,1 Mio. Euro vor. Die Schlüsselzuweisungen 2022 liegen mit 36,9 Mio. Euro unter dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 von 38,4 Mio. Euro. Für die mittelfristige Planung bis 2025 rechnet der Kreis mit Schlüsselzuweisungen zwischen 42 und 46 Mio. Euro.

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** plant der Kreis bis 2025 mit einem Anstieg von 5,1 Mio. Euro. Nicht einbezogen sind hier die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage.

Aufgrund steigender Sozialleistungen plant der Kreis auch mit entsprechenden Ertragssteigerungen bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**. Hier sind vor allem die Bundesbeteiligungen an den Leistungen im Bereich Soziales veranschlagt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht ersichtlich.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) steigen von 2020 bis 2025 um 10,5 Mio. Euro bzw. um drei Prozent jährlich. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung für 2022 bereits die feststehende Tarifierhöhung zum 01. April 2022 sowie eine entsprechende kalkulatorische Besoldungserhöhung. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wird bei den reinen Gehaltsaufwendungen eine Steigerung von zwei Prozent eingeplant. In der Regel wirkt sich die nicht planbare Fluktuation (Krankheitsfälle, Personalabgänge) aufwandsmindernd aus.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** haben sich zwischen 2015 und 2020 von 10,7 Mio. Euro auf 11,8 Mio. Euro erhöht. Bis 2025 plant der Rheinisch-Bergische Kreis mit Aufwendungen zwischen 12,3 und 13,7 Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2022 sind die zwischenzeitlich deutlich gestiegenen Energiekosten noch nicht berücksichtigt.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2025 um 20 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 5,2 Prozent. Für die Planung 2022 nimmt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) mit einem Hebesatz von 15,2 Prozent. Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen der Fachbereiche „Soziales“ und „Jobcenter“ und die Aufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe geplant. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen.

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

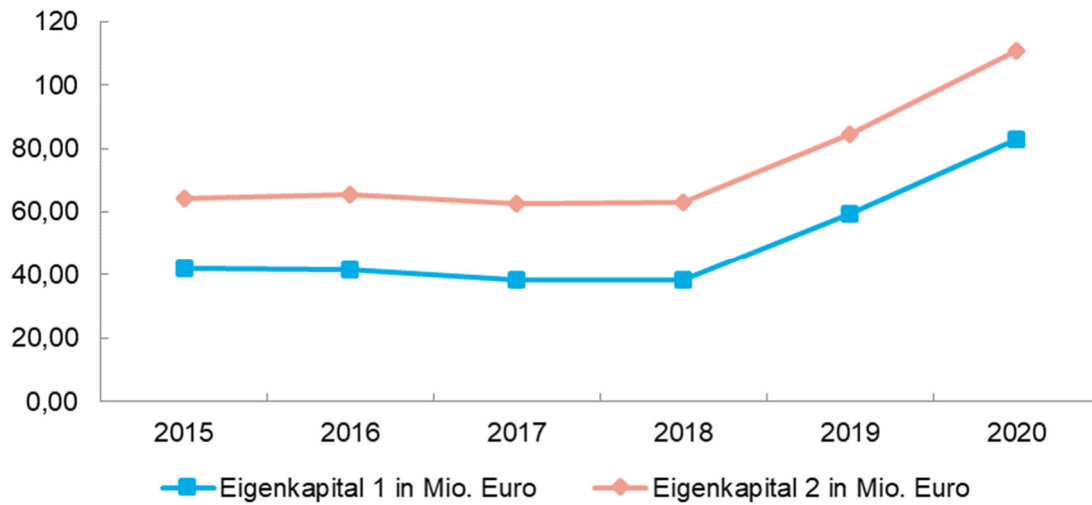
- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

1.3.5 Eigenkapital

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

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

Eigenkapital Rheinisch Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

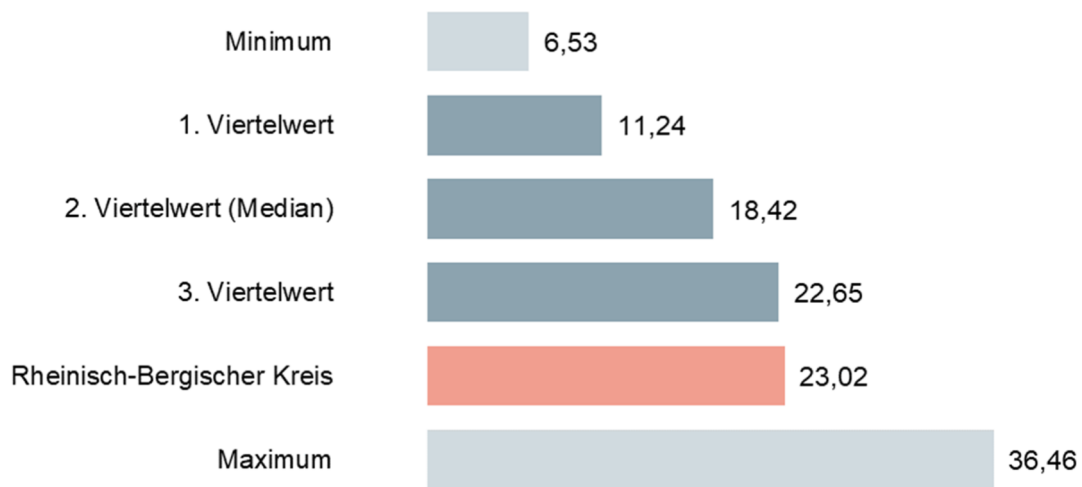


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichtes.

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital des **Rheinisch-Bergischen Kreises** von 42 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 83 Mio. Euro in 2020 erhöht und damit nahezu verdoppelt. Ursächlich für die deutliche Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse seit 2018. Die Überschüsse sind jeweils der Ausgleichsrücklage zugeführt worden, so dass diese Ende 2020 einen Bestand von 41 Mio. Euro aufweist. Mit dieser Höhe kann die Ausgleichsrücklage ihrer Funktion als Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Für das Jahr 2020 ist zu berücksichtigen, dass der im Jahresabschluss ausgewiesene Überschuss in der Ergebnisrechnung von 20,9 Mio. Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 24,5 Mio. Euro enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Eine Entscheidung hierüber hat der Kreis noch nicht getroffen. In beiden Fällen wird dadurch das Eigenkapital gemindert.

Nachfolgend werden daher die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	17,42	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	25,66	21,27	30,96	34,48	38,47	49,65	31

Ohne Bilanzierungshilfe liegt die Eigenkapitalquote 1 des Rheinisch-Bergischen Kreis nur noch im Bereich des Medians. Dies deutet noch einmal daraufhin, dass die Isolierung der Coronaschäden die wirtschaftliche Situation des Kreises besser darstellen lässt als sie tatsächlich ist.

Da der Kreis von der Aufstellung von Gesamtabschlüssen befreit ist, entfallen an dieser Stelle weitere Ausführungen zur Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene.

1.3.6 Schulden und Vermögen

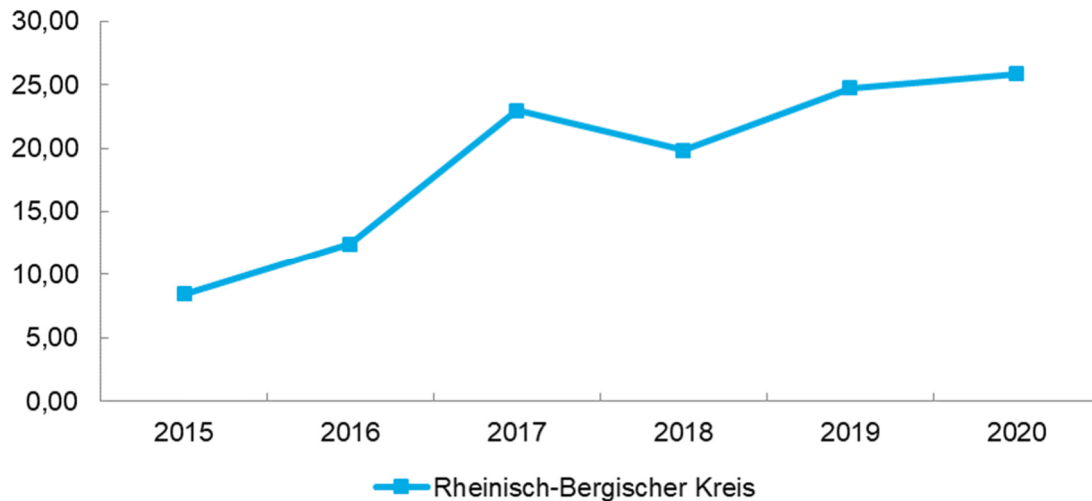
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die Verschuldung im Rheinisch-Bergischen Kreis ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene vergleichsweise gering. Einer der Gründe für den niedrigen Schuldenstand sind die geringen Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt.
- ➔ Der geringe Stand an Verbindlichkeiten beim Rheinisch-Bergischen Kreis ist nicht auf eine niedrige Investitionstätigkeit zurückzuführen. Der Kreis ist im Betrachtungszeitraum bis 2020 in der Lage, nahezu alle notwendigen Baumaßnahmen durch eigene liquide Mittel und vor allem durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen und pauschalen Zuweisungen zu finanzieren. Aus der Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens ist kein besonderes Risiko für den Haushalt zu erkennen.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



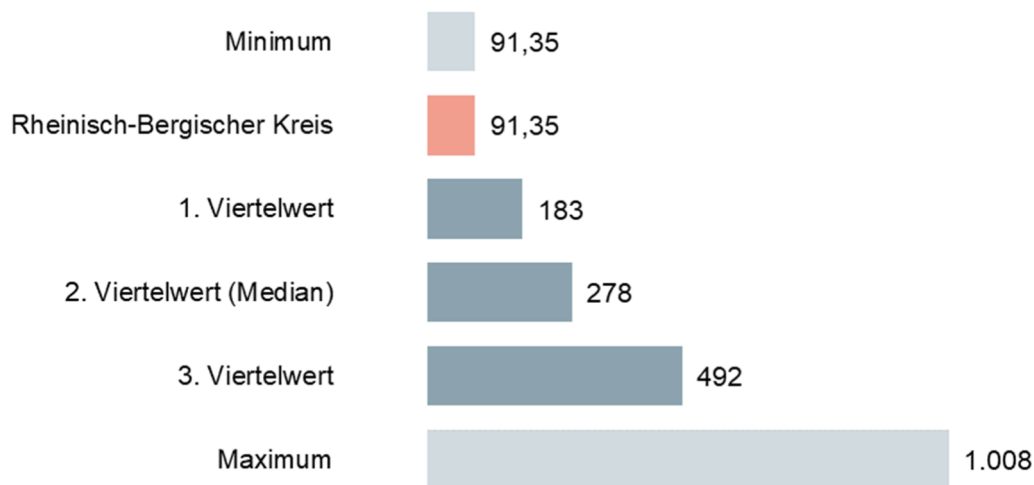
Der Rheinisch-Bergische Kreis ist nicht verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen. Daher hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Beim Rheinisch-Bergischen Kreis handelt es sich um folgende zu berücksichtigende Mehrheitsbeteiligungen:

- Landrat-Lucas-Stiftung (100 Prozent) sowie
- Rheinisch-Bergische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (51,1 Prozent).

Die Verbindlichkeiten dieser beiden Beteiligungen sind unwesentlich und spielen bei der weiteren Betrachtung keine nennenswerte Rolle. Von 2015 bis 2020 haben sich die Gesamtverbindlichkeiten des Rheinisch-Bergischen Kreises von 9,2 Mio. Euro auf 25,9 Mio. Euro erhöht, sind aber damit weiterhin deutlich unterdurchschnittlich.

Bei den meisten Kreisen in NRW liegt aufgrund der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW kein aktueller Gesamtabschluss mehr vor. In diesen Fällen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Diese hilfsweise ermittelten Gesamtverbindlichkeiten sowie die Verbindlichkeiten aus den vorliegenden Gesamtabschlüssen bilden zusammen die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern“, die nachfolgend dargestellt wird.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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

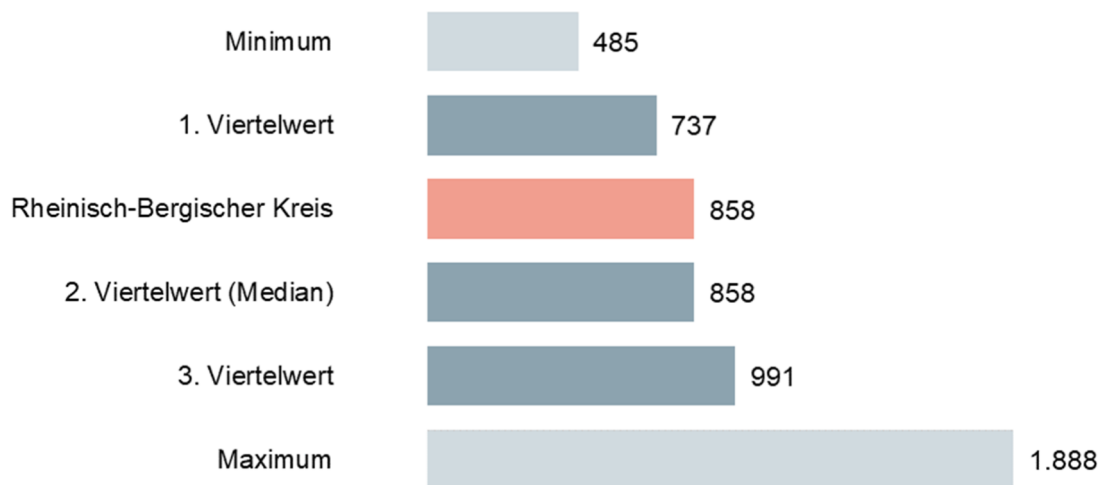


Die Gesamtverbindlichkeiten des Rheinisch-Bergischen Kreises bilden den Minimalwert ab. Einer der Gründe für den niedrigen Verbindlichkeitenstand sind die geringen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Ein positiver Faktor bei der Beurteilung der Verbindlichkeiten sind die erhaltenen Anzahlungen. Diese betragen Ende 2020 7,1 Mio. Euro und machen damit rund 28 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Die erhaltenen Anzahlungen werden in der Bilanz zwar bei den Verbindlichkeiten ausgewiesen. Es handelt sich dabei jedoch um Investitionszuwendungen, die noch nicht verausgabt wurden. Nach der zweckentsprechenden Verwendung und der Aktivierung des Vermögensgegenstandes erfolgt eine Umbuchung aus den erhaltenen Anzahlungen in die Sonderposten und damit in das wirtschaftliche Eigenkapital.

Berücksichtigt man bei der Analyse der Schulden des Kernhaushalts neben den Verbindlichkeiten noch zusätzlich die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag ergibt sich für den Rheinisch-Bergischen Kreis ein Wert von 858 Euro je Einwohner.

Schulden je Einwohner in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich bildet der Kreis bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt damit nur noch den Median ab. Ursächlich für diese Positionierung sind die hohen Pensionsrückstellungen des Kreises in Höhe von rund 200 Mio. Euro. Diese sind höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise. Bezogen auf die Einwohnerzahl stellt der Rheinisch-Bergische Kreis mit Pensionsrückstellungen von 710 Euro je Einwohner sogar den Maximalwert dar.

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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	30,8	19,2	37,7
Schulgebäude (Berufskollegs)	34,67	21,0	39,4
Wohnbauten	50	33,0	34
Straßen	50	10,1	79,8

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

Der Rheinisch-Bergische Kreis bewertet den tatsächlichen Zustand seiner Gebäude als gut. Es besteht kein Investitions- oder Sanierungsstau. Derzeit werden vor allem bauliche Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen aufgrund der Förderungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ durchgeführt. Umfangreiche Sanierungsmaßnahmen wurden unter anderem an der Friedrich-Fröbel-Schule vorgenommen.

Ein weiterer Indikator für den Zustand des Gebäudevermögens ist die Investitionsquote. Damit wird das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dargestellt. Im Optimalfall liegt die Investitionsquote bei 100 Prozent, das heißt dem Wertverlust durch die Abschreibungen stehen Investitionen in gleicher Höhe gegenüber. Seit 2015 liegt die Investitionsquote beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Durchschnitt bei rund 200 Prozent. Die Investitionen in den Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauern und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Anlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2020 um 37 Prozent von 166 auf 228 Mio. Euro erhöht. Das Sachanlagevermögen hat sich im Betrachtungszeitraum von 84 Mio. Euro auf 98 Mio. Euro erhöht. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen bzw. neues Vermögen schaffen.

Für 2022 plant der Kreis 4,2 Mio. Euro für den Straßenbau ein, 2,9 Mio. Euro sollen im Bereich Rettungsdienst und Feuerschutz eingesetzt werden und rund eine Mio. Euro sind für Maßnahmen im Bereich der Schulen eingeplant.

Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich ein auffälliger Abnutzungsgrad von 79,8 Prozent. Dieser Wert spiegelt nach Angaben der Verwaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Straßen wieder. So wurden beispielsweise konsumtive Erhaltungsmaßnahmen wie z.B. Deckenerneuerungen nicht berücksichtigt. Weiterhin gibt es zahlreiche abgeschlossene Maßnahmen, die noch als Anlage im Bau geführt werden. Diese sind hier ebenfalls nicht berücksichtigt. Insgesamt dürfte die angegebene Restnutzungsdauer höher liegen. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen in Einzelnen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Im nachfolgenden Kapitel wird näher betrachtet, wie sich die Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung auswirkt.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2015 bis 2020 erzielt der Rheinisch-Bergische Kreis einen Finanzmittelüberschuss von 19 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind die Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit im gleichen Zeitraum von 78 Mio. Euro. Der Kreis konnte in den letzten Jahren Investitionen aus eigenen liquiden Mitteln finanzieren und darüber hinaus erheblich Liquidität vorhalten. Ende 2020 beträgt der Bestand an liquiden Mitteln rund 52 Mio. Euro. Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6,4	-2,1	-3,6	0,0	2,9
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10,0	-4,1	-4,0	-5,6	-6,1
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-16,4	-6,1	-7,6	-5,6	-3,2
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-16,4	-6,1	-7,6	-5,6	-3,2

Der Rheinisch-Bergische Kreis plant im Betrachtungszeitraum mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 9,2 Mio. Euro. Auch die geplanten investiven Auszahlungen können nicht durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von rund 30 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung sind die eigenen liquiden Mitteln vorgesehen. Der Schuldenstand des Rheinisch-Bergischen Kreises würde auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bleiben. Dadurch bleiben Handlungsspielräume für künftige Generationen erhalten.

1.3.6.4 Rückstellungen

Die Rückstellungen haben mit 89 Prozent den mit Abstand größten Anteil an den Schulden des Kernhaushalts. Von 2016 nach 2020 haben sich die Rückstellungen um 42 Mio. Euro auf 216 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 24 Prozent. Die Entwicklung und Darstellung der einzelnen Positionen ist der Tabelle 7 im Anhang zu entnehmen.

Von den 216 Mio. Euro entfallen allein 201 Mio. Euro auf die Pensionsrückstellungen. Für diese Versorgungsverpflichtungen sind in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft hat der Kreis daher begonnen, die bilanzierten Pensionsverpflichtungen mit tatsächlicher Liquidität zu hinterlegen. Zu diesem Zweck besitzt er verschiedene Fonds. Ende 2020 beträgt der bilanzielle Wert dieser Fonds 43,6 Mio. Euro. Im Jahr 2020 wurde eine weitere Einzahlung von sechs Mio. Euro vorgenommen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis konnte die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht.

- ➔ Unterjährig werden der Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger durch detaillierte Controllingberichte über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Die Berichte werden auch den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung (einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres) grundsätzlich ein. Der Politik und der Verwaltung liegen damit zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor. Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreistag quartalsweise über einen Budgetbericht. Die Controllingberichte werden daneben auch den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt.

Dieses transparente Vorgehen der Kreisverwaltung schafft Vertrauen und Akzeptanz bei den Umlagezahlern über den Kreishaushalt.

Die Organisationseinheiten geben monatlich eine Prognose ab. Der Gesamtbericht wird zentral in der Kämmererei mit einer Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses erstellt. In dem Gesamtbericht finden sich neben einer übersichtlichen tabellarischen Aufstellung der Veränderungen auch ausführliche textliche Erläuterungen. Darüber hinaus werden seit 2020 auch die Corona-bedingten finanziellen Belastungen des Haushalts dargestellt. Die Erkenntnisse werden gezielt zur Steuerung eingesetzt. Darüber hinaus werden interne Monatsberichte erstellt. Insbesondere zum Jahresende werden diese zur Steuerungsunterstützung und als Grundlage für die Haushaltsplanung herangezogen.

Bei der Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse sind zuletzt Verzögerungen aufgetreten. Der Jahresabschluss 2020 wurde erst im Laufe des Jahres 2022 geprüft. Auch der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 verzögerte sich und wurde am 28. September 2022 aufgestellt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein.

Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

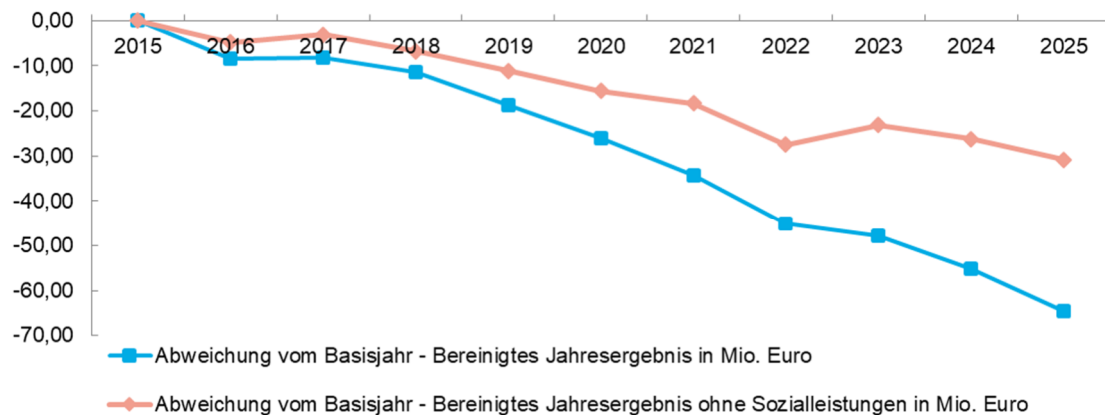
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem **Rheinisch-Bergischen Kreis** ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die

Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Rheinisch-Bergischen Kreises 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 2020 entwickeln. Die Tabellen Nummer 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025



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

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen (blauer Graph) nimmt einen negativen Verlauf. Das bereinigte Jahresergebnis 2020 liegt um 26 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015. Dies deutet daraufhin, dass die in diesem Zeitraum eingetretenen Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch höhere Schlüsselzuweisungen und durch die Kreisumlage kompensiert wurden. Daneben hat der Kreis seinen Haushalt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen um 3,5 Mio. Euro entlastet. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig bei den Sozialleistungen, durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens. Allein die Personal- und Versorgungsaufwendungen haben sich von 2015 bis 2020 um 16,6 Mio. Euro erhöht. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um 2,2 Mio. Euro gestiegen.

Bis 2025 geht das bereinigte Jahresergebnis um weitere 39 Mio. Euro zurück. Neben weiteren Steigerungen bei den Personalaufwendungen ist die Verschlechterung hauptsächlich auf die Sozialleistungen zurückzuführen. Folgende Positionen haben daran maßgeblichen Anteil:

- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 5 Mio. Euro Verschlechterung sowie
- Landschaftsumlage: 20 Mio. Euro Verschlechterung,

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

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2025 rund 30 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015 (roter Graph). Dem Rheinisch-Bergischen Kreis ist es damit gelungen, einen Teil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren. Dennoch gilt es das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen umzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Dies gilt insbesondere aufgrund der aktuellen konjunkturellen Unsicherheiten und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommunen.

➔ **Empfehlung**

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

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat entsprechende Grundsätze festgelegt. Die Regelung ist Bestandteil der „Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 53 Abs.1 KrO NRW i. V. m. § 22 Abs.1 GemHVO NRW“ und damit Bestandteil der jährlichen Haushaltssatzung. Danach können Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen trifft der Kämmerer die Entscheidung. Der Kreistag wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert.

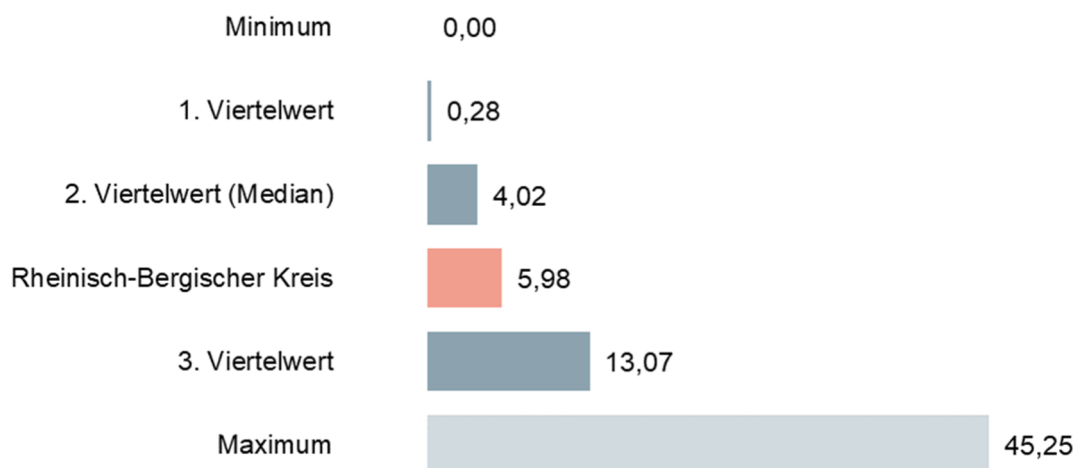
Ermächtigungsübertragungen von ordentlichen Aufwendungen wurden im Betrachtungszeitraum in folgendem Umfang ausgewiesen:

Ordentliche Aufwendungen Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	291	311	332	345	368
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,85	3,57	7,89	2,65	1,69
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,64	1,15	2,37	0,77	0,46
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	293	315	340	348	370
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,63	1,13	2,32	0,76	0,46
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	296	315	322	337	375
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	100	94,47	96,78	101

Der Rheinisch-Bergische Kreis macht von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch. Die durchschnittlichen jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 3,5 Mio. Euro. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 1,69 Mio. Euro entsprechen 5,98 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreise. Davon haben sieben Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. In der Zukunft plant der Kreis deutlich weniger konsumtive Ermächtigungsübertragungen ein. Es erfolgt ein Strategiewechsel dahingehend, dass für entsprechende Maßnahmen, die voraussichtlich nicht im Planjahr abzuwickeln sind, Rückstellungen gebildet werden. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen.

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	9,68	11,75	8,43	15,43	12,18
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	9,08	5,80	13,09	13,24	14,68
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	93,82	49,35	155	85,76	120
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	18,76	17,55	21,52	28,67	26,86
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	48,41	33,04	60,84	46,17	54,63
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	9,67	5,05	6,81	32,81	15,85
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,53	28,76	31,67	114	59,02

Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 11,18 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 von 14,68 Mio. Euro entsprechen 51,81 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich der Rheinisch-Bergische Kreis damit wie folgt ein:

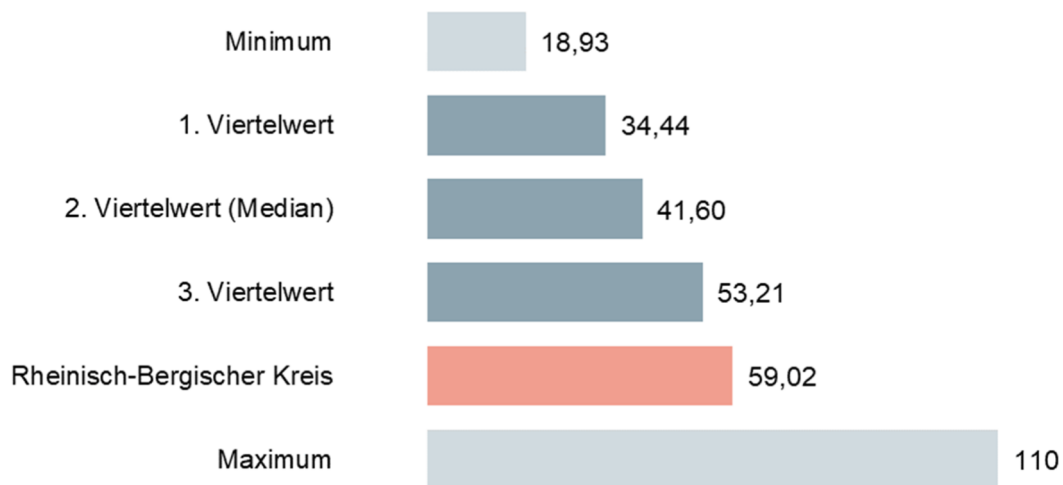
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020

Rheinisch-Bergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
51,81	0,00	33,70	64,15	113	292	31

Die übertragene Haushaltsermächtigung in 2020 ist vergleichsweise niedrig. Auch in den Vorjahren sind die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner jeweils niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskreise.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser lag seit 2016 im Durchschnitt bei 57 Prozent und ist damit im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Der Rheinisch-Bergische Kreis kann rund 40 Prozent seines veranschlagten Investitionsvolumens nicht umsetzen. Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und ist von der gpaNRW auch bereits bei der Prüfung der mittleren und der größeren kreisangehörigen Kommunen festgestellt worden. Durch einen regelmäßig niedrigen Grad der Inanspruchnahme vermitteln die Haushaltspläne einer Kommune kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit.

Die Gründe, warum die Auszahlungsermächtigungen nur zu einem Teil auch verausgabt werden können, sind nach Angaben der Kreisverwaltung:

- die begrenzten personellen Kapazitäten in der eigenen Bauverwaltung sowie
- die derzeitige Auftragslage am Markt, die es erschwert, geeignete Bauunternehmen zu finden.

Grundsätzlich sind jedoch die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu berücksichtigen. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen.

➔ Empfehlung

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- ➔ Die Fördermittelakquise ist beim Rheinisch-Bergischen Kreis als zentrale Koordinierungsstelle im Büro des Landrates angesiedelt. Es wurden strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen festgelegt, die zu einer entsprechenden Akquise von Fördermitteln beitragen.

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

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat sich deutlich für die Implementierung des Fördermittelwesens als ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung ausgesprochen. Das Ziel ist die Partizipation an Fördermittelzugängen und damit die Drittmittelakquise mit einer Inanspruchnahme von Fördergeldern zu erhöhen. Von der Verwaltungskonferenz wurde am 05. Juli 2018 einstimmig das seitens der Verwaltung vorgelegte Konzept „Fördermittelkoordination“ beschlossen. Die Zuordnung erfolgt mit einem Anteil von 0,5 Vollzeitstellen im Büro des Landrates. Die zentrale Aufgabe umfasst das Ausloten, die Bündelung und Koordination von Fördermittelzugängen für konkrete Maßnahmen von Kreis und Kommunen als zentrale Servicestelle sowie die Unterstützung im Rahmen von Antragsverfahren. In dieser Rolle ist die Fördermittelkoordination eng in bedeutende Projekte des Kreises (u. a. Projekte der Regionale 2025) eingebunden. Durch eine systematische Fördermittelakquise können damit die Handlungs- und Entscheidungsspielräume des Kreises verbessert werden.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Zielsetzungen hatte der Kreis seinerzeit den Strategieprozess „RBK 2020plus“ mit verschiedenen Handlungsfeldern aufgelegt. Diese mündeten in zahlreichen Förderprojekten mit denen gezielt auf Zukunftsfragen und Herausforderungen reagiert werden konnte. Die Projekte wurden zwischenzeitlich in den laufenden Geschäftsprozess des Kreises überführt. Aktuell richtet der Kreis den Prozess der REGIONALE 2025 aus und beteiligt sich als Gesellschafter an dem laufenden Betrieb der eigens hierfür gegründeten REGIONALE 2025 Agentur GmbH. Die im Rahmen der REGIONALE 2025 qualifizierten und umgesetzten Förderprojekte bauen auf den strategischen Zielen des Kreises auf.

In den verschiedenen Dezernaten/Ämtern des Kreises werden in den fördermittellaffinen Fachbereichen eigenständig Fördermittel akquiriert und die dazugehörige Projektabwicklung im Rahmen der Aufgabenerledigung wahrgenommen. Um einen Gesamtüberblick über die Förderverfahren in der Kreisverwaltung zu erhalten, werden die Dezernate gebeten, Auskünfte zu den verschiedenen laufenden Förderprojekten abzugeben. Die zentrale Koordinierungsstelle für Fördermittel erhält im Rahmen einer vorgegebenen Abfrage regelmäßig Informationen um die Verwaltungsführung in Kenntnis zu setzen.

Die zentrale Fördermittelkoordination gibt wichtige Informationen zu neuen Förderprogrammen und Veränderungen, u. a. bei Richtlinien, an die hausinternen Fachbereiche und Kommunen

weiter. Diesbezüglich nutzt sie zur Recherche verschiedene Fördermitteltools (u. a. des Region Köln/Bonn e.V.). Daneben pflegt sie den Kontakt im Rahmen der Prüfung und Untersuchung von Programmen und Richtlinien in engem Austausch mit den unterschiedlichen Fördermittelgebern (Bund, Land, EU, Stiftungen, etc.).

Die in den Fachbereichen des Kreises laufenden Fördermittelprojekte sind überwiegend interkommunale Formate. Es findet eine unmittelbare Verzahnung und Abstimmung mit den entsprechenden Fachebenen der Kommunen statt. Der Kreis nutzt nach eigenen Angaben intensiv die Kooperationsform der interkommunalen Zusammenarbeit, um Einspareffekte und damit sowohl den Kreis- als auch die kommunalen Haushalte zu entlasten. Daneben verfolgt er damit das Ziel einer Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung bei den Aufgaben.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- ➔ Beim Rheinisch-Bergischen Kreis wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in der zentralen Koordinierungsstelle des Landrates überwacht. Ein Fördermittelcontrolling ist eingerichtet und zentrale Dateien werden regelmäßig aktualisiert.

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.

Wie auch bei der Fördermittelakquise liegt beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Fördermittel bei der zentralen Koordinierungsstelle des Landrates. Daneben ist die Sachbearbeitung in den beantragenden Fachbereichen individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Bisher sind nach Auskunft der Verwaltung dabei keine größeren Probleme aufgetreten. Bei nahezu allen Förderprojekten konnten die Fristen und Auflagen eingehalten, die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt werden.

Der Kreis übt eine interne Kontrolle durch regelmäßige Berichtserstattung in der Verwaltungskonferenz zu den neuen und laufenden Fördermittelprojekten aus und unterrichtet die Politik regelmäßig über die Förderprojekte (Regionale 2025 Projekte, Breitband, Mobilität, Klimaschutz, ÖPNV, etc.). Eine zusätzliche Steuerung mit Berichtserstattung und Controlling im Bereich der Projekte der REGIONALE 2025 findet in der Gesellschafterversammlung, dem Lenkungsausschuss der REGIONALE 2025 Agentur GmbH und auch im Rahmen der Vorstandssitzung des Region Köln Bonn e.V. statt. Daneben führt die zentrale Koordinierungsstelle für Fördermittel eine Excel-Datei, die regelmäßig fortgeschrieben wird. Für die Projekte der REGIONALE 2025 gibt es eine zusätzliche Liste, die regelmäßig aktualisiert wird.

Zum bereits bestehenden Finanzberichtswesen des Rheinisch-Bergischen Kreises wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis konnte die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht.	64	E1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern.	65
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein.	65	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	67
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	67	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergi- scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,39	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	23,02	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	30,70	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	9,43	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,46	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	31,39	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	249	63,83	147	193	245	544	30
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	137	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	333	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	61,88	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,17	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,03	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	45,51	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	17,66	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	17,15	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	3,14	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	63,78	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) Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	36,50	33,42	40,13	40,62	41,55	38,44

Tabelle 4: Eigenkapital Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	41,89	41,57	38,38	38,49	59,39	83,04
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	41,89	41,57	38,38	38,49	59,39	83,04
Sonderposten für Zuwendungen	22,31	24,00	24,36	24,74	25,22	27,70
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 2	64,20	65,57	62,74	63,23	84,61	111
Bilanzsumme	254	269	286	293	323	361

Tabelle 5: Schulden Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,31	3,20	2,07	4,14	3,71	4,27
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	184,74	1,79	11,05	1,99	3,30	4,33
Sonstige Verbindlichkeiten	0,48	3,33	4,50	5,56	6,84	5,95
Erhaltene Anzahlungen	4,94	4,15	4,45	5,98	7,67	7,12
Verbindlichkeiten	8,46	12,47	22,97	19,84	24,74	25,85
Rückstellungen	174	184	194	203	206	216
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1,31	1,31	0,91	0,90	1,54	1,03
Schulden	184	198	218	224	232	243

Tabelle 6: Gesamtschulden Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	8,46	12,47	22,97	19,84

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Rückstellungen	174	184	194	203
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1,31	1,31	0,91	0,90
Gesamtschulden	184	198	218	224

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,31	3,20	2,07	4,14
Sonstige Verbindlichkeiten	0,48	3,33	4,50	5,56
Erhaltene Anzahlungen	4,94	4,15	4,45	5,98
Gesamtverbindlichkeiten	8,46	12,47	22,97	19,84

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	24,74	25,85
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	0,05	0,03
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	-	-
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	24,79	25,88

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Rheinisch-Bergische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH und die Landrat Lucas Stiftung

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-0,18	-0,34	-3,12	0,14	1,04	20,88	-3,45	-4,75	-7,67	-7,42	-7,57
Schlüsselzuweisungen vom Land	32,80	36,50	33,42	40,13	40,62	41,55	42,13	36,85	42,10	43,90	46,00
Allgemeine Kreisumlage	131	136	138	135	143	149	152	167	162	167	175
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Standardbereinigungen	164	172	172	175	183	191	194	204	204	211	221
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-164	-172	-172	-175	-182	-190	-198	-209	-211	-219	-228
Abweichung vom Basisjahr	0	-8,45	-8,14	-11,38	-18,77	-26,01	-34,22	-45,01	-47,81	-55,16	-64,52

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-164	-172	-172	-175	-182	-190	-198	-209	-211	-219	-228
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-58,67	-59,72	-63,61	-61,32	-62,28	-59,03	-60,40	-58,90	-60,04	-61,37	-62,40
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-13,52	-14,33	-16,17	-14,52	-17,23	-18,68	-20,53	-21,30	-21,95	-22,56	-23,50
Jugendamtsumlage	12,96	14,33	16,17	14,52	17,23	18,68	20,50	21,30	21,90	22,60	23,50
Landschaftsumlage	58,98	62,17	59,63	61,56	63,63	69,59	73,69	76,80	82,80	85,80	89,50
Saldo Sozialleistungen	-118	-122	-123	-123	-126	-129	-134	-136	-143	-147	-152
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-45,34	-50,12	-48,46	-52,07	-56,41	-60,96	-63,66	-72,87	-68,48	-71,59	-76,17
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-4,78	-3,11	-6,72	-11,07	-15,62	-18,32	-27,52	-23,14	-26,24	-30,83

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises 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 Rheinisch-Bergische Kreis hat sich rechtzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einzuführen und weiterentwickeln zu können. Wesentliche Projektschritte zur Einrichtung eines TCMS hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Hierzu gehört insbesondere der Erlass eines TCMS-Richtlinie zum 01. Dezember 2022, eine vollständige Einnahmeinventur und der Aufbau einer umfassenden Risikoanalyse. Auf dieser Grundlage arbeitet der Rheinisch-Bergische Kreis derzeit intensiv daran, die Einführung eines TCMS plan- und fristgerecht abzuschließen. Zu den aktuellen Maßnahmen gehören u.a. ein Vertragsscreening, eine automatisierte Einbindung der Steuersachverhalte in ein digitales Vertragsmanagement, eine technik-unterstützte Plausibilisierung der Steuerdaten, der Aufbau eines Wissensmanagements (Steuerhandbuch) sowie weitere Schulungen. Zur weiteren Optimierung des installierten TCMS zeigen wir nachfolgend noch weitere Handlungsoptionen auf.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Rheinisch-Bergischen Kreis 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 § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht setzen die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen um. Soweit der Rheinisch-Bergische Kreis unsere Empfehlungen danach im Prozessverlauf 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 § 2 b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Rheinisch-Bergische Kreis 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 Rheinisch-Bergische Kreis bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen elf Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Hierzu zählen unter anderem folgende BgA: „Ökopunkte“, „Schutzmaterialien“, „Kataster“ und „Mittagsverpflegung“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Rheinisch-Bergische Kreis die Regelung des § 2 b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Rheinisch-Bergischen Kreis stark an Relevanz.

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS aufgestellt. Wesentliche Arbeitsschritte hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine weitere Konkretisierung der Projektplanung.

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

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

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat zur fristgerechten Einführung eines TCMS und Umsetzung des § 2 b UStG einen Projektplan aufgestellt. Der Projektplan umfasst fünf Projektphasen:

- Einnahmeanalyse,
- Vertragsscreening (einschließlich Richtlinie),
- Verankerung des § 2 b UStG durch Einführung des TCMS,
- Eingangsleistungen, Vorsteuerabzug (IT-Technische Umsetzung) und
- Abschluss.

Diese Projektphasen bildet der Kreis auf einer Zeitschiene für den Zeitraum 2019 bis 2022 ab, insofern handelt es sich um eine grobe Zeitplanung. In den Projektphasen werden Ziele und Aufgaben definiert. Teilweise laufen die Projekte parallel bzw. sind miteinander verzahnt. Ziel ist es, das Projekt zur Einführung des TCMS bis Ende Dezember 2022 abzuschließen. Der Projektplan ist realistisch, da der Rheinisch-Bergische Kreis wesentliche Arbeitsschritte bereits erfolgreich absolviert hat. Hierauf gehen wir in den nachfolgenden Kapiteln näher ein. Das Projekt befindet sich – abgesehen von dem geplanten Vertragsmanagement - bereits in der Abschlussphase. Der Kreis plant in dieser Abschlussphase ein Steuerhandbuch zum Nachschlagen zu erstellen und Schulungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchzuführen. Ferner sind die Rahmenbedingungen für die zukünftigen Umsatzsteuervoranmeldungen und Jahreserklärungen vorzubereiten. Nach einer Testphase Ende 2022 soll abschließend ein Ergebnisbericht verfasst werden. Ab 2023 plant der Kreis eine laufende Optimierung und Überwachung.

Der Projektplan wird ausschließlich durch die Kämmerei als federführende Organisationseinheit verwendet. Die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für einzelne Projektschritte werden

nicht konkreter benannt. Die Prozessabläufe sind mit der Verwaltungskonferenz über Entscheidungsvorlagen schriftlich kommuniziert und abgestimmt worden. Allen Prozessbeteiligten sind die jeweiligen Projektfortschritte bekannt.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte für noch umzusetzende Projektschritte die zuständigen und verantwortlichen Personen im Projektplan konkret benennen und die Abschlussphase mit Terminvorgaben steuern. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einer TCMS-Richtlinie geregelt, die zum 01. Dezember 2022 als Dienstanweisung in Kraft tritt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Ablaufschemata zu TCMS-Prozessen und Vertretungsregelungen.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat eine Tax - Compliance Richtlinie erarbeitet, in der die Zuständigkeiten, steuerlichen Verfahrensabläufe und Dokumentationspflichten verbindlich geregelt werden. Die TCMS-Richtlinie tritt am 01. Dezember 2022 in Kraft und hat den Stellenwert einer Dienstanweisung.

Anlage der TCMS-Richtlinie ist eine Organisationsmatrix. Das dort abgebildete Schaubild skizziert die Aufgaben im Besteuerungsverfahren und die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Kontrollebenen in der Kreisverwaltung. Die Aufgaben und Funktionen werden in der TCMS-Richtlinie konkreter beschrieben und nachfolgend erläutert.

Für steuerliche Angelegenheiten ist grundsätzlich die Kämmerei, d. h. das **Amt 20 Finanzen/Beteiligungen/ Wohnungsbauförderung** im Dezernat I des Kreiskämmerers zuständig. Die TCMS-Aufgaben werden maßgeblich in der dort angesiedelten Abteilung 20.1. wahrgenommen (nachfolgend bezeichnet als Amt für Finanzen).

Um die Einführung eines TCMS fristgerecht umzusetzen, hat der Rheinisch-Bergische Kreis 2019 im Amt für Finanzen die Stelle einer bzw. eines TCMS-Beauftragten in Vollzeit-Stelle eingerichtet. Der Kreis hat diese Stelle zeitnah mit einer studierten Steuerfachkraft besetzt. Berufsbegleitend erfolgte zusätzlich die Qualifikation zum Master of Public Administration. Die bzw.

der **TCMS-Beauftragte** fungiert als erste Kontaktperson für Steuerangelegenheiten. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat ebenso sichergestellt, dass die/der TCMS-Beauftragte durch eine qualifizierte Fachkraft vertreten wird. Zu den Aufgaben des bzw. der TCMS-Beauftragten gehören insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Überprüfung der Verträge hinsichtlich steuerlicher Optimierung und Risikovermeidung (auch bei Neugründung einer Gesellschaft),
- Beurteilung und Bewertung von Steuersachverhalten bzw. ausgeführten Leistungen,
- Durchführung hausinterner Schulungen (Steuerrecht, TCMS),
- Einweisung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in grundlegende Haftungsproblematiken,
- Entwicklung und Überarbeitung der TCMS-Richtlinie und Arbeitshilfen,
- Informationsaustausch und Wissensmanagement zum Thema TCMS sowie
- Erstellen der Umsatzsteuervoranmeldungen und Steuererklärungen.

In Zweifelsfällen besteht die Möglichkeit eine externe Steuerexpertin bzw. einen externen Steuerexperten hinzuziehen oder Aufgaben an diese bzw. diesen zu delegieren. Die Kontaktaufnahme erfolgt ausschließlich durch den TCMS-Beauftragten bzw. die TCMS-Beauftragte, die Kammereileitung oder den Kämmerer selbst. Die Beauftragung eines steuerlichen Dienstleisters obliegt dem Kämmerer. Die Kammereileitung entscheidet zudem zusammen mit dem Kämmerer über Rechtsbehelfe und Klagen, Steuerzahlungen bzw. Aussetzung- und Billigkeitsanträge. Auch in diesen Fällen nimmt der Kreis ggf. externe Expertise in Anspruch.

Die TCMS-Richtlinie regelt eine Informationspflicht der übrigen Abteilungen und Untergliederungen gegenüber dem bzw. der TCMS-Beauftragten. Vor diesem Hintergrund hat der Kreis in allen **Fachämtern** der Kreisverwaltung **Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen für steuerrechtliche Angelegenheiten** ernannt. In der Regel handelt es sich um die Haushaltsachbearbeiter bzw. Haushaltssachbearbeiterinnen oder Controller. Diese sind für den Informationsaustausch zu steuerlichen Sachverhalten mit dem Amt für Finanzen zuständig (siehe hierzu Kapitel „Informationsbeschaffung – und bereitstellung“). Die Fachämter sind selbst dafür verantwortlich, für diese Ansprechpersonen jeweils eine Stellvertretung sicherzustellen. Die Festlegung einer Vertretung ist sinnvoll, um im Falle eines längeren Ausfalls einer ernannten Ansprechperson einen stetigen Informationsaustausch zu gewährleisten. Soweit noch keine Stellvertretung benannt worden ist, obliegt die Informationspflicht der jeweiligen Amtsleitung. Die Ansprechpersonen werden hinsichtlich der TCMS-Regelungen ausführlich geschult und haben Zugang zu betriebsinternen Informationensystemen.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die in der Praxis festgelegten Zuständigkeiten und Vertretungsregeln zum regelmäßigen Informationsaustausch in die TCMS-Richtlinie mit aufnehmen.

Anhang der TCMS-Richtlinie sind zahlreiche Formulare zur Dokumentation steuerrechtlicher Sachverhalte, Erfassungsbögen und Checklisten. Hier fehlt es noch an klaren Anweisungen bzw. Workflows, die konkret festlegen, wann, wie und durch wen diese Arbeitshilfen zukünftig

verwendet werden sollen. Die Kämmerei erarbeitet hierzu derzeit interne Ablaufschemata, die im Zuge einer Evaluation in die TCMS-Richtlinie integriert werden sollen.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die TCMS- Prozesse so organisieren, dass diese in der Praxis umgesetzt bzw. „gelebt“ werden können. Die Anweisungen sollten entsprechend unmissverständlich formuliert und praxisorientiert ausgestaltet werden. Die Arbeitshilfen und Ablaufschemata sollten mit der TCMS-Richtlinie verknüpft werden.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat rechtzeitig eine Bestandsanalyse durchgeführt und schreibt diese regelmäßig fort. Ebenso hat der Kreis eine detaillierte Risikoanalyse vorgenommen, die es gilt zukünftig fortzuschreiben. Im Zuge eines digitalen Vertragsmanagements plant der Kreis ein Vertragsscreening. Die hierzu notwendigen und geplanten Prozesse sind noch nicht in der Praxis umgesetzt. Dies plant der Kreis für die Zukunft.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat 2019 - federführend durch die Kämmerei - erstmalig eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt. Seitdem ist die Einnahmeinventur ein laufender Prozess.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Alle Ämter wurden aufgefordert, anhand von Checklisten ihre Leistungen tabellarisch zu erfassen. Die Checklisten beinhalteten alle für die Einnahmeinventur relevanten Positionen, wie z. B. Art der Leistung, Höhe der Einnahmen, Kostenstelle etc..
- Es erfolgte eine enge Kommunikation zwischen dem bzw. der TCMS-Beauftragten und allen Fachämtern, um die Angaben abzustimmen.
- Die bzw. der TCMS-Beauftragte hat die Checklisten bzw. gelieferten Daten analysiert, steuerrechtlich bewertet und nach Kostenstellen und Kostenträgern sortiert.
- Zum Abschluss der Einnahmeinventur hat die bzw. der TCMS-Beauftragte eine Vollständigkeitserklärung aller Ämter eingeholt.

Auf Grundlage der bestätigten Liste der bewerteten Leistungen fragt die bzw. der TCMS-Beauftragte mindestens halbjährlich zudem schriftlich Veränderungen ab. Zukünftig sollen diese Abfragen entfallen und die Informationspflicht der Ämter im Rahmen der TCMS-Richtlinie greifen.

Mit Erlass der TCMS-Richtlinie ist jedes Amt dazu verpflichtet, alle ausgeführten Leistungen unabhängig einer Entgeltlichkeit dem Amt für Finanzen laufend und lückenlos zu melden. Eine Meldung neuartiger Leistungen hat nach der TCMS-Richtlinie bis zum Ende eines Kalendermonats zu erfolgen. Soweit ein Amt nicht über ausgeführte Leistungen berichtet, wird unterstellt, dass keine steuerlich relevanten Sachverhalte vorliegen. Das steuerliche Risiko liegt dann bei dem jeweiligen Fachamt. Durch die Meldung bestehender und neuer Ausgangsleistungen können die Fachämter das steuerliche Risiko auf das Amt 20 übertragen.

Zu diesem neuen Workflow plant der Kreis noch Mitarbeiterschulungen. Während der aktuellen Übergangsphase - bis Ende 2022 - erinnert die bzw. der TCMS-Beauftragte weiterhin per E-Mail an die Datenabgabe und sendet den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern die ausgefüllte Liste mit der Bitte um Angaben zu.

Darüber hinaus führt das Amt für Finanzen im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplans regelmäßig einen Haushaltscheck durch, um u.a. neue Betriebe gewerblicher Art und neue Leistungen zu identifizieren. Dies dient ebenso dazu, eine laufende Fortschreibung der Einnahmeinventur zukünftig sicherzustellen.

Vertragsmanagement

In Zusammenhang mit dem TCMS bzw. der Einnahmeinventur müssen sämtliche Verträge auf steuerliche Pflichten bzw. steuerlich relevante Einnahmen geprüft werden (Vertragsscreening). Dem Screening muss zudem eine vorherige Vertragsinventur vorausgehen, d.h. aus den Fachämtern sind sämtliche Verträge zusammen zu stellen und zu erfassen. Ohne vorherige vollständige Vertragsinventur ist das Screening fehleranfällig, da damit die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass Verträge und damit ggf. folglich steuerlich relevante Einnahmen übersehen werden.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat wesentliche Verträge im Rahmen der Einnahmeinventur bereits angefordert, gesichtet und bewertet. Allerdings wurden noch nicht alle Verträge betrachtet.

Der Kreis baut derzeit ein Vertragsmanagement auf, mit dem Ziel, bestehende Verträge zukünftig digital zu erfassen. An der praktischen und technischen Umsetzung arbeitet derzeit eine Projektgruppe mit Mitarbeitenden der Kämmerei und dem Rechnungsprüfungsamt unter der Federführung der IT. Der Kreis plant, bestehende Verträge in einer bereits genutzten Dokumentenmanagementsoftware zu hinterlegen und fortlaufend zu ergänzen. Zur Umsetzung des § 2 b UStG sieht der Kreis zudem ein Vertragsscreening vor.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah abschließen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis beabsichtigt, die TCMS-Beauftragte bzw. dem TCMS-Beauftragten zukünftig frühzeitig in den Vertragsprozess einzubeziehen, um bereits vor dem Vertragsabschluss eine steuerliche Beurteilung vorzunehmen. Der Kreis hat die geplanten Arbeitsabläufe hierzu mit Hilfe einer Fachsoftware in einem Prozessdiagramm abgebildet. Zukünftig soll der Vertragsentwurf zunächst in das Vertragsmanagementsystem aufgenommen werden, verbunden mit einer automatischen Meldung an die TCMS-Beauftragte bzw. den TCMS-Beauftragten. Diese Meldung soll durch eine Checkliste zu den Vertragsrahmenbedingungen ergänzt werden. Vorgesehen ist, dass die bzw. der TCMS-Beauftragte auf Grundlage der Dokumente eine steuerliche Beurteilung vornimmt und diese der Abteilungsleitung 20.1. zur Kenntnisnahme und Gegenzeichnung vorlegt. Das Fachamt wird anschließend über das Ergebnis der steuerlichen Bewertung informiert. Liegt eine Steuerpflicht vor, wird die Finanzsoftware entsprechend angepasst. Die Ergebnisdokumentation soll ebenso in das Vertragsmanagement eingestellt werden.

Durch den geplanten Workflow können zukünftig mögliche steuerliche Risiken schon vor Vertragsabschluss bzw. Vertragsänderung identifiziert werden. Die Arbeitsabläufe werden in der TCMS-Richtlinie noch nicht abgebildet. Der Kreis plant aber, den zukünftigen Umgang mit neuen Verträgen in die Dienstanweisung zu integrieren. Derzeit erfolgt vorab die IT-technische Umsetzung (u.a. Einrichten von Nutzer- und Leserprofilen, Umsatzsteuernkostenstellen). Nach einer weiteren Testphase beabsichtigt der Kreis weitere Informationsveranstaltungen hierzu, um die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die technischen Änderungen zu informieren.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die ausgearbeiteten Arbeitsabläufe zur § 2 b UStG-Prüfung bei Verträgen wie vorgesehen in die TCMS-Richtlinie integrieren.

Risikoanalyse

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine umfassende Risikoanalyse durchgeführt und potenzielle Risiken tabellarisch dokumentiert. Die Risiken sind gegliedert in die Rubriken

- Allgemeines/Organisation,
- Tätigkeitsabgrenzung (hoheitlich, wirtschaftlich, BgA) und
- steuergesetzliche Anforderungen (hier unterteilt nach Steuerarten).

Ausgehend von Risikobeschreibungen werden auf die Organisation ausgerichtete Risiken betrachtet und nach Eintrittswahrscheinlichkeiten (hoch - mittel - niedrig) sowie dem möglichen Schadensausmaß bewertet (Brutto-Risiko). Hierbei hat der Kreis teilweise bereits Einflussfaktoren auf die Eintrittswahrscheinlichkeit erkannt und dokumentiert. Das Schadensausmaß wird bei einigen Risiken durch weitere Hinweise gesondert beschrieben und begründet.

Für bestehende oder zukünftig mögliche Regelungen, Maßnahmen und Kontrollen schätzt der Kreis im Rahmen der Risikoanalyse den Wirkungsgrad derselben ein (wirksam – teilweise wirksam – unwirksam). Beispiele hierfür sind der Erlass der TCMS-Richtlinie, Schulungen, das Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennungen, Vertretungsregeln, Vertragsmanagement, Fristenbuch und Prozessdokumentation.

Das nach der Umsetzung von Maßnahmen verbleibende „Netto-Risiko“ wird erneut bewertet. Speziell für die Umsatzsteuer hat der Kreis zusätzlich Compliance-Schwerpunkte erarbeitet (u.a. Wettbewerbsneutralität, Unternehmenseigenschaft, Leistungsaustausch, Organschaft usw.).

Die bereits umfangreiche Risikoanalyse enthält gleichwohl keine Herleitung der Kriterien zur Risikobewertung oder hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit. Bei verbleibenden „Netto-Risiken“ werden zudem noch keine Gegenmaßnahmen zur Risikominimierung oder Prävention beschrieben. Risikoverantwortliche, die insbesondere für das Erkennen, die Analyse und Bewertung, die Überwachung und Steuerung von Risiken zuständig sind, werden noch nicht benannt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die erstellte Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und um neue oder veränderte Sachverhalte ergänzen, um die Risikominimierung und –prävention zu optimieren. Die TCMS-Regeln sollten wie geplant evaluiert werden. Die Risikoanalyse sollte Angaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beinhalten.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese, 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 der Verwaltungskonferenz sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an die Verwaltungskonferenz erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung der Verwaltungskonferenz dokumentiert wird.*

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat in der TCMS-Richtlinie Regelungen zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung getroffen. Zuständig zur Informationsvermittlung in die Fachämter ist das Amt für Finanzen.

Informationen zu aktuellen Steuerthemen erhält das Amt für Finanzen regelmäßig durch Rundschreiben des Landkreistages und Mitteilungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF-Schreiben). Im Zweifelsfall konsultiert das Amt für Finanzen eine Steuerberatungsgesellschaft oder nimmt Kontakt zum zuständigen Finanzamt auf.

Die bzw. der TCMS-Beauftragte bereitet die Informationen zu Steuerthemen fachlich auf und sendet diese den Fachämtern mit dem Angebot zum persönlichen Austausch per E-Mail zu. Ein entsprechender E-Mail-Verteiler ist eingerichtet. Zudem werden Regelungen wie z. B. die TCMS-Richtlinie und Arbeitshilfen zentral im Intranet abgelegt und sind dort abrufbar. Im Vordergrund steht die persönliche Kommunikation zwischen der bzw. dem TCMS-Beauftragten und den Ansprechpersonen in den Fachämtern.

Regelmäßige interne Newsletter zu Steuerthemen erhalten die Fachämter darüber hinaus nicht, da in der Regel die Beurteilung von Steuersachverhalten zentral über das Amt für Finanzen erfolgt. Eine „Überfrachtung“ an Informationen soll daher vermieden werden. Insofern dienen die weitergeleiteten Informationen vorrangig zur Sensibilisierung der Fachämter zu steuerlich relevanten Sachverhalten.

Der Kreis plant durch ein aktives Wissensmanagement, das erworbene Wissen zu steuerrechtlichen Sachverhalten zu archivieren, weiterzuentwickeln und digital verfügbar zu machen. Hierzu sollen die Ansprechpersonen in den Fachämtern jeweils ein Steuerhandbuch erhalten, das neben einem allgemeinen Teil alle ämterspezifischen Steuersachverhalte beinhaltet. Die bzw. der TCMS-Beauftragte beabsichtigt dazu, für jedes Fachamt das Ergebnis der steuerrechtlich bewerteten Leistungen im Steuerhandbuch zu dokumentieren. Neue Sachverhalte sollen regelmäßig ergänzt werden. Das Wissensinstrument und Nachschlagewerk soll die Fachämter zukünftig bei ihrer Informationspflicht unterstützen. Steuerrechtlich relevante Sachverhalte sollen so schneller erkannt und die geforderten Abläufe unmittelbar im Handbuch nachlesbar sein. Wird fachlicher Rat eingeholt, ist der Steuersachverhalt über einen entwickelten Erfassungsbogen

entsprechend zu dokumentieren. Auch das Ergebnis und die Umsetzung der Handlungsempfehlung/Entscheidung des Amtes für Finanzen werden zukünftig im Steuerhandbuch dokumentiert.

Die bzw. der TCMS-Beauftragte hat das Steuerhandbuch bereits im Entwurf erstellt. Offen ist, wie der Wissenstransfer in der Kreisverwaltung zukünftig sichergestellt werden soll (z. B. per E-Mail oder durch Ablage im Intranet). Hierbei sind datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten.

Informationen im Einführungsprozess

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat das Thema Tax Compliance in der Kreisverwaltung zunächst auf Ebene der Führungskräfte bekannt gemacht. Das Amt für Finanzen hat hierzu im Juni 2022 in einer Verwaltungskonferenz und einer Amtsleiterrunde den Landrat, die Dezernenten und alle Amtsleitungen informiert. In diesen Schulungen wurden die Folgen einer umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft des Kreises und die Notwendigkeit einer TCMS-Richtlinie erläutert.

Die Ansprechpersonen in den Fachämtern sind durch den regelmäßigen Austausch im Rahmen der Einnahmeinventur bereits für das Thema TCMS sensibilisiert worden. Für den Sommer 2023 organisiert die bzw. der TCMS-Beauftragte weitere Schulungen für alle Ansprechpersonen in den Fachämtern und deren Stellvertretungen. Inhalte der Workshops sind u.a. die Regelungen der TCMS-Richtlinie, das Steuerhandbuch, der geplante Workflow zum Vertragsmanagement und der Informationsaustausch. Voraussetzung für die Durchführung ist die IT-technische Umsetzung in der Buchungssoftware. Die bzw. der TCMS-Beauftragte bereitet die hausinternen Schulungen vor und führt diese selbst durch. Im Herbst 2024 plant der Kreis eine Auffrischung hierzu.

Ende 2021 hat die bzw. der TCMS-Beauftragte den Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beeteiligungen erstmalig über die Neuregelung des § 2 b UStG informiert. Die TCMS-Richtlinie ist diesem Ausschuss Anfang Juni 2022 vorgelegt worden und war danach Beratungsgegenstand im Kreisausschuss und Kreistag (23. Juni 2022).

Der Rheinisch-Bergische Kreis ist Mitglied der Arbeitsgruppe des Landkreistages zum Thema „Umsetzung des § 2 b UStG in den Kreisen“. Die Arbeitsgruppe agiert derzeit im Rahmen eines E-Mail-Verteilers. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, anhand einer Mustermodellkommune für ausgewählte Steuersachverhalte fiktive Bewertungsbeispiele zu erarbeiten.

Regelungen der TCMS-Richtlinie zu regelmäßigen Schulungen

Die TCMS-Richtlinie sieht allgemein vor, dass alle Organe und Mitarbeitende, die mit Steuersachen befasst sind, regelmäßig fortgebildet werden. Konkreter ist festgelegt, dass die bzw. der TCMS-Beauftragte, die Amtsleitung für Finanzen, die Leitung der Personalabteilung und deren jeweilige Stellvertretung regelmäßig zu schulen sind. Ebenso sollen Personen geschult werden, die mit steuerlichen oder abgabenrechtlichen Spezialkenntnissen vertraut sein müssen. Dieser Personenkreis wird in der TCMS-Richtlinie nicht weiter differenziert. Der Schulungsumfang soll grundsätzlich pro Jahr mindestens acht Stunden pro Person betragen.

Zur Dokumentation dieser Pflichtstunden hat der Kreis ein Formblatt entwickelt, in dem u.a. Teilnehmer, Datum, Veranstalter, Thema und zeitlicher Umfang der Fortbildung erfasst werden. Der Vordruck ist Anlage der TCMS-Richtlinie.

Ein konkret ausgestaltetes Schulungskonzept hat der Kreis noch nicht aufgestellt. Zudem ist jede Person derzeit gehalten, sich selbst um eine Teilnahme an Fortbildungen zu kümmern.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen formulieren. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig evaluiert werden. Die Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte wie geplant dokumentiert werden.

Information der Verwaltungsführung

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

Die Verwaltungsführung des Rheinisch-Bergischen Kreises ist durch die Berichterstattung in der Verwaltungskonferenz und der Amtsleiterrunde über den Einführungsprozess des TCMS informiert. Zudem berichtet der Kämmerer der Verwaltungsführung in regelmäßigen Sitzungen über die Prozessfortschritte. Der Landrat erhält außerdem jährlich die Jahressteuererklärung zur Kenntnis und Unterschrift (siehe Kapitel 2.5.4.) In welchem Umfang zukünftig weitere schriftliche Berichte an die Verwaltungsführung erfolgen, hat der Kreis noch nicht entschieden. Der Kreis plant auf jeden Fall, die Verwaltungsführung im Zuge der zukünftigen Evaluation der TCMS-Prozesse und Regelungen regelmäßig zu unterrichten (siehe Kapitel 2.5.5). Eine weitere Möglichkeit ist die Einbindung der Berichte in das unterjährige Finanzcontrolling.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Verwaltungsführung über die bereits eingerichteten bzw. geplanten Berichtswege (Jahressteuererklärung und/oder Bericht im Zuge der Nachschau zum TCMS) weiterhin regelmäßig über Fortentwicklungen des TCMS informieren.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt. Diese sind noch nicht verschriftlicht. Eine Automatisierung der Prüfprozesse setzt der Kreis derzeit um. Fristenkontrollen sind eingerichtet.

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

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

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

- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** führt die Umsatzsteuervoranmeldung sowie die Jahressteuererklärung selbst durch. Zuständig ist das Amt für Finanzen. Das Amt für Finanzen übernimmt hierbei die Fristenorganisation und -überwachung, die Dokumentation und die Definition der Zeichnungsbefugnisse. Die Aufgaben werden von dem bzw. der TCMS-Beauftragten wahrgenommen. Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung hat der Kreis noch nicht schriftlich geregelt.

Zur Vorbereitung der Umsatzsteuervoranmeldung überprüft die bzw. der TCMS-Beauftragte die von den Fachämtern gemeldeten Steuerdaten zunächst anhand der zumeist digital vorliegenden Rechnungen. Im Falle des „BgA „Öko-Punkte“ und dem „BgA Katasteramt“ werden die Rechnungen in Papier eingereicht und geprüft. Die Daten zur abzuführenden Umsatzsteuer werden gesammelt, in eine Tabellenkalkulation übertragen und zur Voranmeldung summiert. Soweit die Kostenstellen ausschließlich für BgAs genutzt werden, wertet die bzw. der TCMS-Beauftragte die Daten aus der Buchhaltungssoftware aus. Die bzw. der TCMS-Beauftragte versendet die Umsatzsteuervoranmeldung über das von der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellte Programm (Elster). Bislang hat der Kreis an dieser Stelle auf die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips verzichtet, da die Umsatzsteuervoranmeldung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erfolgt und jederzeit korrigiert oder ergänzt werden kann. Die gpaNRW hat empfohlen, bereits bei der Umsatzsteuervoranmeldung das Vier-Augen-Prinzip anzuwenden, um sich damit nachweislich abzusichern. Mit der Einführung des TCMS im Dezember 2022 hat der Rheinisch-Bergische Kreis entsprechend das Vier-Augen-Prinzip bei der Umsatzsteuervoranmeldung umgesetzt.

Eine umfängliche Kontrolle erfolgt bei der Vorbereitung und Abgabe der Jahressteuererklärung: Die Jahressteuererklärung wird im Entwurf durch die bzw. den TCMS-Beauftragten vorbereitet. Hierbei wird überprüft, ob alle Werte aus der Rechnungslegung mit dem finalen Steuerbescheid übereinstimmen. Der Entwurf wird auf dem Dienstweg dem Landrat zur Unterschrift vorgelegt. Damit erhalten die Abteilungsleitung 20.1., die Leitung Amt 20 und der Kämmerer den Vorgang zur Kenntnis. Das dem Vorgang beigefügte Vorblatt beinhaltet Erläuterungen zu den Ertragspositionen, Besonderheiten und Hintergrundinformationen zu Steuersachverhalten. Nach Freigabe des Entwurfes durch den Landrat vermittelt die bzw. der TCMS-Beauftragte die Steuererklärung abschließend elektronisch an das Finanzamt. Das Vier-Augen-Prinzip bzw. ein Mehr-Augen-Prinzip ist somit im Falle der Jahressteuererklärung bereits umfassend installiert.

Einen elektronischen Rechnungsworkflow hat der Kreis noch nicht eingerichtet. Hieran arbeitet der Kreis derzeit. Aktuell werden in der Finanzsoftware Kostenstellen eingerichtet, um die steuerlichen Sachverhalte in dieser differenziert zu hinterlegen. Die Plausibilisierung der Daten soll dann zukünftig durch das Filtern und Auswerten der Kostenstellen automatisiert werden. Ziel sind automatische Fehlermeldung, falls die Kostenstelle und der Steuerschlüssel nicht übereinstimmen. Weitere Stichproben plant der Kreis nicht, da Buchungen zentral in der Geschäftsbuchhaltung getätigt werden und hierbei das Vier-Augen-Prinzip beachtet wird. Nach der Umstellung in der Buchungssoftware werden die Buchungskräfte in der Anwendung geschult.

Die Erklärungsfristen für sämtliche Steuerarten und deren Rechtsgrundlage sind Anlage der TCMS-Richtlinie und werden durch das Amt für Finanzen überwacht. Die Fachämter sind über die Fristen informiert und senden die Rechnungen der bzw. dem TCMS-Beauftragten fristgerecht zu. Für mögliche Nachlieferungen wird eine zusätzliche Frist als Puffer berücksichtigt. Zur

Fristenkontrolle hat der Kreis eine Checkliste zur Wiedervorlage entwickelt (Anlage 10 „Kontrolle Steuererklärungen der TCMS-Richtlinie).

➔ **Empfehlung**

Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat hierzu bereits zahlreiche Arbeitshilfen entwickelt. Diese werden noch nicht in der Praxis angewandt. Hierzu erarbeitet der Kreis derzeit verbindliche Standards bzw. Ablaufschemata.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** beabsichtigt, das installierte TCMS und damit verbundene Prozesse durch eine systematische Nachschau regelmäßig zu überwachen und zu verbessern. Ausgehend von der bereits erarbeiteten Risikoanalyse will der Kreis zukünftig überprüfen, ob die eingerichteten Risikominimierungsmaßnahmen wirksam sind und die Steuerungs- und Überwachungszuständigkeiten ausreichen. Die einzelnen Prüfschritte sollen dokumentiert werden. Zur Durchführung und Dokumentation der Nachschau hat der Rheinisch-Bergische Kreis bereits detaillierte Erfassungsbögen entwickelt. Diese sind Anlage der Dienstanweisung. Wesentliche Prüffelder der geplanten TCMS-Nachschau sind folgende Themen:

- Organisationsmatrix,
- Risikoanalyse (u.a. Risikoeinschätzung zutreffend, Fachkenntnisse),
- TC-Programm:
 - Personal (Schulungen, Wissenstransfer, Zuständigkeits- und Vertretungsregeln) und
 - Risikominimierung z. B. in der Aufgabenerfüllung und bei Umstrukturierungen,
- Kommunikation und

- Überwachung und Verbesserung des Nachschauprozesses.

Mit Hilfe der entwickelten Arbeitshilfen kann der Kreis die gesamte Nachschau von der Planung bis zum Ergebnis bearbeiten und dokumentieren. Die Ergebnisse der TCMS-Nachschau sollen in einen abschließenden Bericht einfließen und der Verwaltungsführung zur Kenntnis gegeben werden.

Die TCMS-Richtlinie beinhaltet allerdings noch keine Regelungen zum konkreten Umgang mit den Erfassungsbögen. Es steht noch nicht fest, in welcher Regelmäßigkeit und welcher Intensität die Kontrollen durchgeführt werden. Auch die Verantwortlichkeiten bzw. Zuständigkeiten sind noch nicht abschließend festgelegt. Hierzu erarbeitet der Kreis derzeit einen verbindlichen Workflow. Zur Praxisanwendung soll dieser dann allen Beteiligten in Schulungen vermittelt werden.

Einige Kontrollmechanismen hat der Rheinisch-Bergische Kreis bereits wie beschrieben in die TCMS-Prozesse integriert bzw. installiert diese derzeit. Hierzu gehören u.a. der Erlass der TCMS-Dienstanweisung, Schulungen, Wissensmanagement, Kontrollen durch engmaschige Dokumentationen, Informationspflichten, Schulungen, Einrichten einer automatischen Verproben der Umsatzsteuer und die Überprüfung von § 2 b UStG bei Verträgen.

Die TCMS-Richtlinie beinhaltet bereits Regelungen zur Meldung von Verstößen oder erkannten Fehlern, die auf eine konkrete Verbesserung des Prozesses abzielen. Die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Beschäftigten sind demnach verpflichtet, relevante „Fehler“ oder steuerliches Fehlverhalten der bzw. dem Vorgesetzten oder einer hierfür zuständigen Person zu melden. Die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für diese Hinweise, deren Prüfung, Ergänzung und Korrektur plant der Kreis in einem Aufgabengliederungsplan zu regeln. Zur Meldung von Verstößen ist zukünftig ebenfalls ein standardisiertes Formular zu nutzen. Bei festgestellten Verstößen soll ebenso überprüft werden, inwieweit die Regelungen zum TCMS betroffen sind.

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises oder ein unabhängiger Dritter ist noch nicht in die Einführung des TCMS eingebunden. Zukünftig plant der Kreis dies jedoch.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die geplante Nachschau der TCMS-Prozesse und Regelungen in der Dienstanweisung verbindlich regeln. Hierzu sollten in der TCMS-Richtlinie Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufe konkret festgelegt werden. Zusätzlich zu den geplanten Kontrollen der TCMS-Prozesse sollten Kontrollen durch unabhängige Dritte durchgeführt werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS					
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS aufgestellt. Wesentliche Arbeitsschritte hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine weitere Konkretisierung der Projektplanung.	82	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte für noch umzusetzende Projekt-schritte die zuständigen und verantwortlichen Personen im Projektplan konkret benennen und die Abschlussphase mit Terminvorgaben steuern. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.	83
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einer TCMS-Richtlinie geregelt, die zum 01. Dezember 2022 als Dienst-anweisung in Kraft tritt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifizier-tes Personal sicher. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende Ablaufschemata zu TCMS-Prozessen und Vertretungsregelungen.	84	E2.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die in der Praxis festgelegten Zu-ständigkeiten und Vertretungsregeln zum regelmäßigen Informationsaus-tausch in die TCMS-Richtlinie mit aufnehmen.	85
			E2.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die TCMS- Prozesse so organisie-ren, dass diese in der Praxis umgesetzt bzw. „gelebt“ werden können. Die Anweisungen sollten entsprechend unmissverständlich formuliert und praxisorientiert ausgestaltet werden. Die Arbeitshilfen und Ablaufsche-mata sollten mit der TCMS-Richtlinie verknüpft werden.	86
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat rechtzeitig eine Bestandsanalyse durchge-führt und schreibt diese regelmäßig fort. Ebenso hat der Kreis eine detaillierte Risikoanalyse vorgenommen, die es gilt zukünftig fortzuschreiben. Im Zuge ei-nes digitalen Vertragsmanagements plant der Kreis ein Vertragsscreening. Die hierzu notwendigen und geplanten Prozesse sind noch nicht in der Praxis um-gesetzt. Dies plant der Kreis für die Zukunft.	86	E3.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt wer-den. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsma-nagements zeitnah abschließen.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die ausgearbeiteten Arbeitsabläufe zur § 2 b UStG-Prüfung bei Verträgen wie vorgesehen in die TCMS-Richtlinie integrieren.	88
			E3.3	Der Kreis sollte die erstellte Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und um neue oder veränderte Sachverhalte ergänzen, um die Risikominimierung und –prävention zu optimieren. Die TCMS-Regeln sollten wie geplant evaluiert werden. Die Risikoanalyse sollte Angaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beinhalten.	89
F4	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.	89	E4.1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen formulieren. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig evaluiert werden. Die Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte wie geplant dokumentiert werden.	92
			E4.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Verwaltungsführung über die bereits eingerichteten bzw. geplanten Berichtswege (Jahressteuererklärung und/oder Bericht im Zuge der Nachschau zum TCMS) weiterhin regelmäßig über Fortentwicklungen des TCMS informieren.	92
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt. Diese sind noch nicht verschriftlicht. Eine Automatisierung der Prüfprozesse setzt der Kreis derzeit um. Fristenkontrollen sind eingerichtet.	92	E5	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden.	94
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat hierzu bereits zahlreiche Arbeitshilfen entwickelt. Diese werden noch nicht in der Praxis angewandt. Hierzu erarbeitet der Kreis derzeit verbindliche Standards bzw. Ablaufschemata.	94	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die geplante Nachschau der TCMS-Prozesse und Regelungen in der Dienstanweisung verbindlich regeln. Hierzu sollten in der TCMS-Richtlinie Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufe konkret festgelegt werden. Zusätzlich zu den geplanten Kontrollen der TCMS-Prozesse sollten Kontrollen durch unabhängige Dritte durchgeführt werden.	95

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kreise vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kreise werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** betreibt seine IT weitestgehend eigenständig. Einige große Fachverfahren werden durch einen IT-Dienstleister bereitgestellt, punktuell bedient man sich der Leistung weiterer Dritter. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit die Kosten für die IT bedarfsgerecht zu steuern.

Die im interkommunalen Vergleich vergleichsweise günstigen IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Rheinisch-Bergischen Kreises deuten darauf hin, dass er die Möglichkeiten des Betriebsmodells gut nutzt.

Der Kreis kann in der Digitalisierung auf eine klare Strategie und Rollendefinition zurückgreifen, wenngleich eine klare Meilensteinplanung (Roadmap) wünschenswert wäre. Neben der fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Kreis auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte bereits auf einem insgesamt sehr guten Weg. So erfüllt der Rheinisch-Bergische Kreis die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in weiten Teilen der Verwaltung die Initiative ergriffen. Für die einzelnen Digitalisierungsprojekte kann die Umsetzungsplanung

noch weiter konkretisiert werden. Lediglich im Bereich des elektronischen Rechnungsworkflows befindet sich der Rheinisch-Bergische Kreis erst in der Konzeptionsphase und fällt in dem Punkt im interkommunalen Vergleich zurück.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis hat den Bedarf erkannt und hat bereits ein Prozessmanagement eingerichtet, welches die Verwaltungsdigitalisierung aktiv unterstützt.

Auch im Themenfeld IT-Sicherheit arbeitet der Rheinisch-Bergische Kreis im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises nutzt, im Rahmen der gegebenen Ressourcen, die Möglichkeiten zur örtlichen IT Prüfung gut und trägt damit zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT bei. Der Kreis ist hier gut aufgestellt. Er sollte seine örtliche IT-Prüfung aber durch eine verlässliche mittel- und langfristige Personalplanung absichern.

Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen des Rheinisch-Bergischen Kreises sind sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis aktiv gesteuert und Standards definiert.

Insgesamt hat sich in der Prüfung der Eindruck manifestiert, dass der Rheinisch-Bergische Kreis die Potentiale der Verwaltungsdigitalisierung früh erkannt hat und die daraus abgeleiteten Aufgaben mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt hat. Im interkommunalen Vergleich sind die Ergebnisse gut bis sehr gut ausgeprägt.

Die gpaNRW bestärkt den Rheinisch-Bergischen Kreis, das gewählte Betriebsmodell durch eine intensivierete Steuerung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weiter zu optimieren. Durch eine stetig fortzuschreibende Strategie sollte er es an die jeweils aktuellen Anforderungen der digitalen Verwaltungstransformation anpassen. So kann sichergestellt werden, dass die Ressourcen des Kreises auch in Zukunft möglichst effizient zur Verwaltungsdigitalisierung eingesetzt werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kreise hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

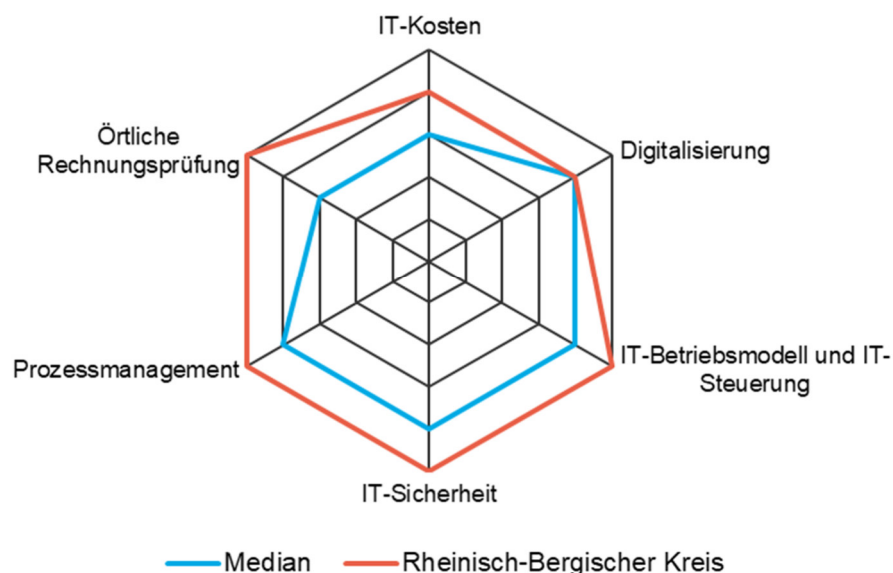
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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

- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

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

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- ➔ Das IT-Profil des Rheinisch-Bergischen Kreises ist in den Bereichen Prozessmanagement, örtliche Rechnungsprüfung, IT-Steuerung und IT-Sicherheit überdurchschnittlich gut ausgeprägt. Die unterdurchschnittlichen Kosten für die Bereitstellung der IT bestätigen den positiven Gesamteindruck. Im Bereich Digitalisierung gibt es Optimierungsansätze bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung.

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.

- ➔ Das Betriebsmodell des Rheinisch-Bergischen Kreises bietet gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung der IT.

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

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

Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über eine formalisierte IT-Strategie, die regelmäßig fortgeschrieben wird. Die Strategie des Kreises definiert strategische Ziele, Rollen und Aufgaben.

Die Verantwortung der IT-Steuerung des Rheinisch-Bergischen Kreises sind klar geregelt und eine Anbindung an den Verwaltungsvorstand durch den Kreiskämmerer sichergestellt. Über diesen Weg werden je nach Bedarf auch Sicherheitsinformationen an den Verwaltungsvorstand gespiegelt und beraten.

Der Rheinisch-Bergische Kreis fährt ein stark auf Eigenerbringung ausgelegtes Betriebskonzept und bezieht lediglich wenige Leistungen von der Südwestfalen-IT (SIT) oder der RegioIT. Folglich ist der Rheinisch-Bergische Kreis für viele Leistungen nicht an einen Hauptdienstleister gebunden. So ist er frei, im Rahmen einer Make-or-buy-Entscheidung passgenau zu bestimmen, ob Anforderungen durch die eigene IT besser selber erbracht oder fremdbezogen werden sollen.

Die meisten Fachanwendungen werden im Eigenbetrieb bereitgestellt und nur einige wenige aufwandsintensive Fachanwendungen durch die SIT bereitgestellt. Entsprechend hält der Rheinisch-Bergische Kreis auch eine eigene Serverinfrastruktur und dazugehörige Personalressourcen vor.

Der Rheinisch-Bergische Kreis schließt dabei für die Fremdleistungen separate Einzelverträge ab und ist nicht verpflichtet Leistungen eines speziellen Dienstleisters abzunehmen. Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten auf Kosten und Leistungen im Sinne einer wirtschaftlichen, sicheren und sachgerechten IT sind daher hoch.

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

Hier hat der Rheinisch-Bergische Kreis gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die IT-Ausstattungen zentral gesteuert werden kann.

3.3.2 IT-Kosten

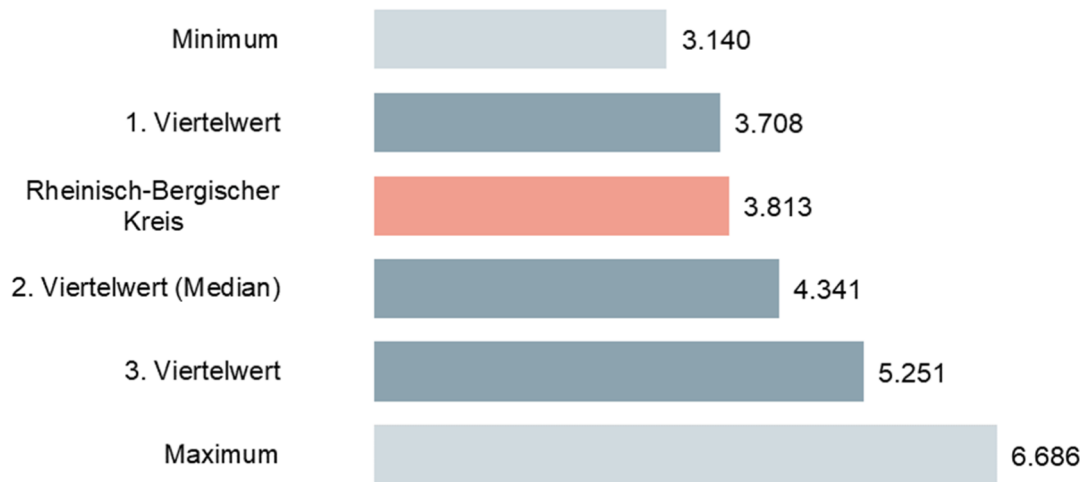
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis stattet seine Arbeitsplätze zu unterdurchschnittlichen Kosten mit IT aus. Grundsätzlich lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Rheinisch-Bergischen Kreises** 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 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten des Rheinisch-Bergischen Kreises liegen deutlich unterhalb des Medians. Nur etwas über 25 Prozent der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Rheinisch-Bergischen Kreises 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.

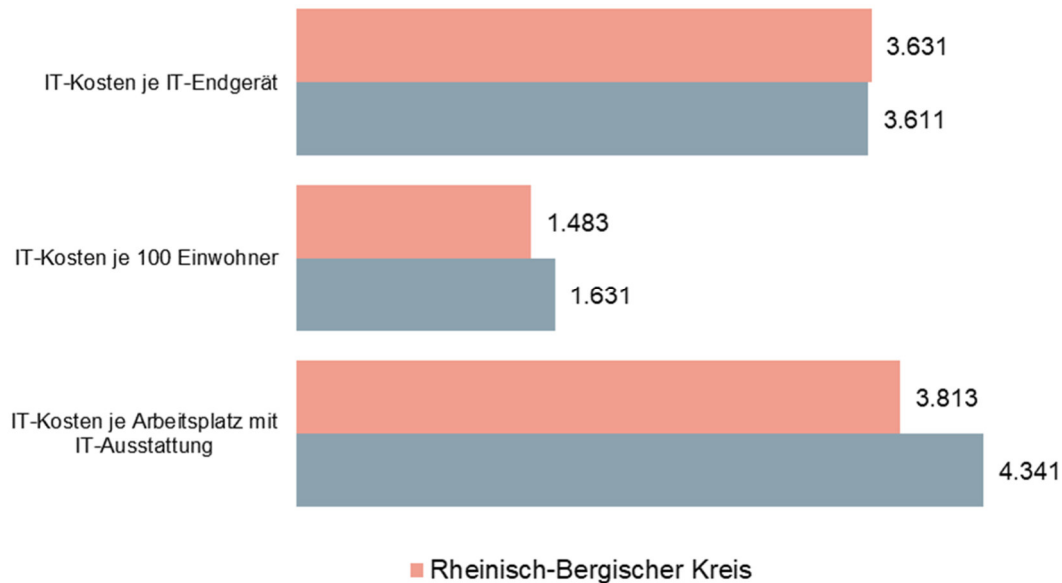
- Einwohner:

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 Ergebnisse IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung für den Rheinisch-Bergischen Kreis weichen bei den einzelnen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Rheinisch-Bergische Kreis stattet innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Rheinisch-Bergische Kreis mit 38,9 über dem Median. Dieser liegt bei 34,9 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern. Folglich fallen die Kosten je Einwohner sowie je Arbeitsplatz etwas günstiger aus als der interkommunale Median.
- Die Kosten je Endgerät weichen kaum vom Median ab.

Hierbei sei allerdings angemerkt, dass IT-Kosten nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte steigen oder fallen. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie beim Rheinisch-Bergische Kreis, tendenziell etwas positiver aus. Das bedeutet, dass die hohe Ausstattungsmenge mit Geräten die Kennzahl des Rheinisch-Bergischen Kreises positiv beeinflusst. Trotz alledem stellt der Kreis seine IT zu insgesamt geringen Kosten zur Verfügung.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Rheinisch-Bergischer Kreis	38,5	54,8	6,6
Interkommunaler Durchschnitt	20,2	76,2	3,5

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

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil ist Ausdruck der weitgehend autonomen IT-Bereitstellung des Rheinisch-Bergischen Kreises. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der geprüften Kreise haben einen größeren Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Kreise niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

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

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

Kostenarten	Rheinisch-Bergischer Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.519	774	912	1133	30
Sachkosten	2.160	2.793	3.214	3.994	30

Vergleicht man die Werte mit Kreisen die ein ähnlich geringen Auslagerungsgrad aufweisen, so ergeben sich keine signifikanten Abweichungen der Personal- und Sachkostenkosten.

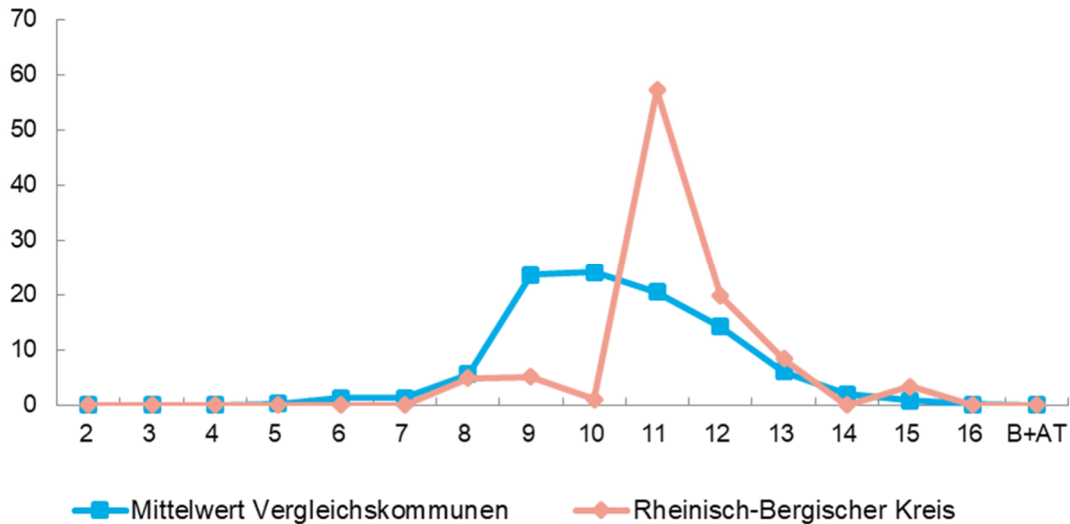
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeitenden sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab. Um den IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kreise, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen, wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten.

Eine solide Personalausstattung kann sich auch positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. Zudem können Aufgaben mitunter selbst wahrgenommen werden, sofern sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. So kann der Rheinisch-Bergische Kreis einen erheblichen Teil seiner Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren. Die Personalausstattung des Rheinisch-Bergischen Kreises ist aus Sicht der gpaNRW daher unkritisch.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Rheinisch-Bergischen Kreises 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



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau fällt eine prozentuale Verschiebung der Stellenanteile von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E/A 10 zu den höheren Gruppen E/A 11 bis 13 auf. Auch wenn darin zum Teil die erhöhten Personalkosten begründet liegen, leitet die gpaNRW daraus nicht ohne Weiteres eine zu hohe Besoldung oder Vergütung der Mitarbeitenden der IT im Rheinisch-Bergischen Kreis ab.

Zum einen ist eine derartige Verschiebung die logische Folge des gewählten IT-Betriebsmodells. Denn in den dargestellten Mittelwerten sind auch die Strukturen von Kreisen eingeflossen, die mehr operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Erfahrungsgemäß sind bei diesen Kreisen anteilig auch mehr Vollzeitstellen im mittleren Bereich E/A 8 bis 10 vorhanden. Der Rheinisch-Bergische Kreis hält hingegen anteilig deutlich mehr Vollzeit-Stellen für höherwertige Aufgaben der IT-Steuerung und IT-Sicherheit vor. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann.

Unabhängig davon sieht der Rheinisch-Bergische Kreis durch die vergleichsweise guten Verdienstmöglichkeiten für sich gute Wettbewerbschancen im Vergleich zu Arbeitgebern innerhalb und außerhalb der kommunalen Familie. Die leicht erhöhten Personalkosten sind in den geprüften Aspekten insgesamt nachvollziehbar.

Wie oben dargestellt, prägen die Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 54,8 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Rheinisch-Bergischen Kreises machen rund 49,3 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

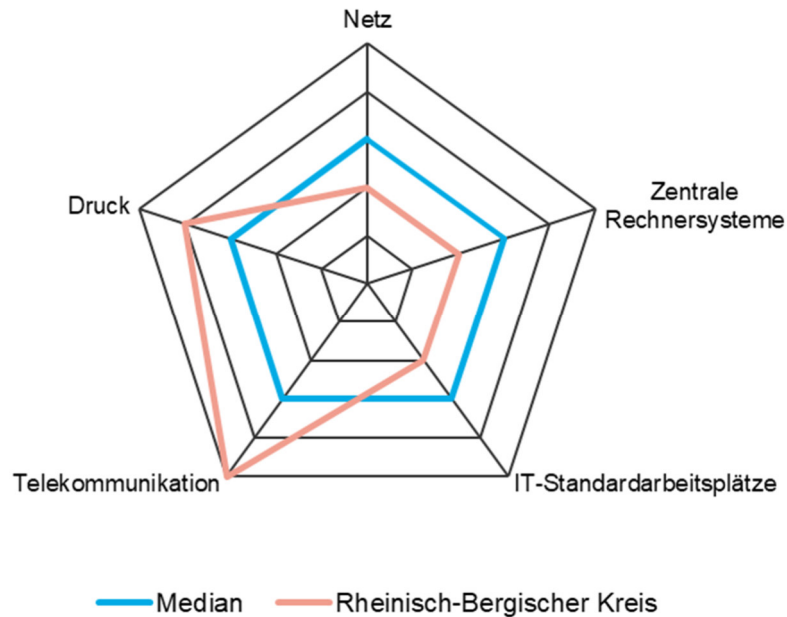
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Der Rheinisch-Bergische Kreis stellt seine IT-Grunddienste unterdurchschnittlichen Kosten zur Verfügung.

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

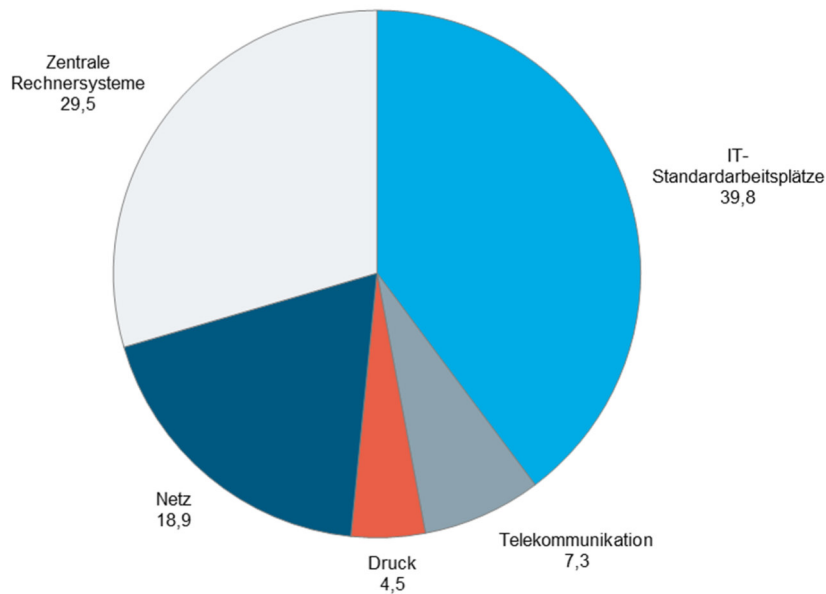
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten der Bereitstellung der IT-Grunddienste weicht beim Rheinisch-Bergischen Kreis in allen Leistungsfeldern vom interkommunalen Median ab. So fallen die Kosten für den Bereich Telekommunikation und Druck unterdurchschnittlich niedrig aus, während hingegen die Kosten für die Bereitstellung der zentralen Rechnersysteme, der Netzinfrastruktur sowie der IT-Standardarbeitsplätze über dem interkommunalen Median liegen.

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

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Kosten der belastenden Leistungsfelder Standardarbeitsplätze, Netz sowie Serverinfrastruktur machen im Rheinisch-Bergischen Kreis zusammen über 87 Prozent der Kosten für die IT-Grunddienste aus.

3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten des Rheinisch-Bergischen Kreises machen einen Anteil von rund 43,6 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Rheinisch-Bergischen Kreises betragen rund 1.713 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit deutlich unterhalb des Median von 2.329 Euro je

Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich. Vielmehr sind in den kommenden Jahren Kostensteigerungen zu erwarten, wenn weitere Fachverfahren eingeführt werden.

Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Rheinisch-Bergischen Kreises unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem **demografischen Wandel** so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem

aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

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

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

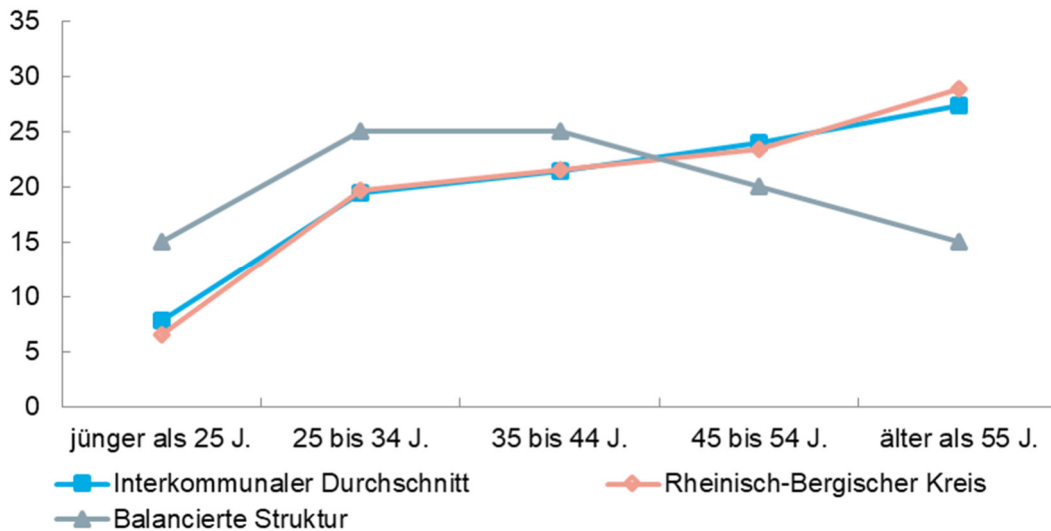
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁴ 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 Rheinisch-Bergischen-Kreises der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

⁴ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- ➔ Die Altersstruktur der Mitarbeitenden des Rheinisch-Bergischen Kreises liegt sehr nahe am interkommunalen Durchschnitt aber fernab der balancierten Struktur. Hieraus lassen sich für die Zukunft Bedarfe bei der Personalgewinnung ableiten und geben dem Rheinisch-Bergischen Kreis weiter Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität voranzutreiben.

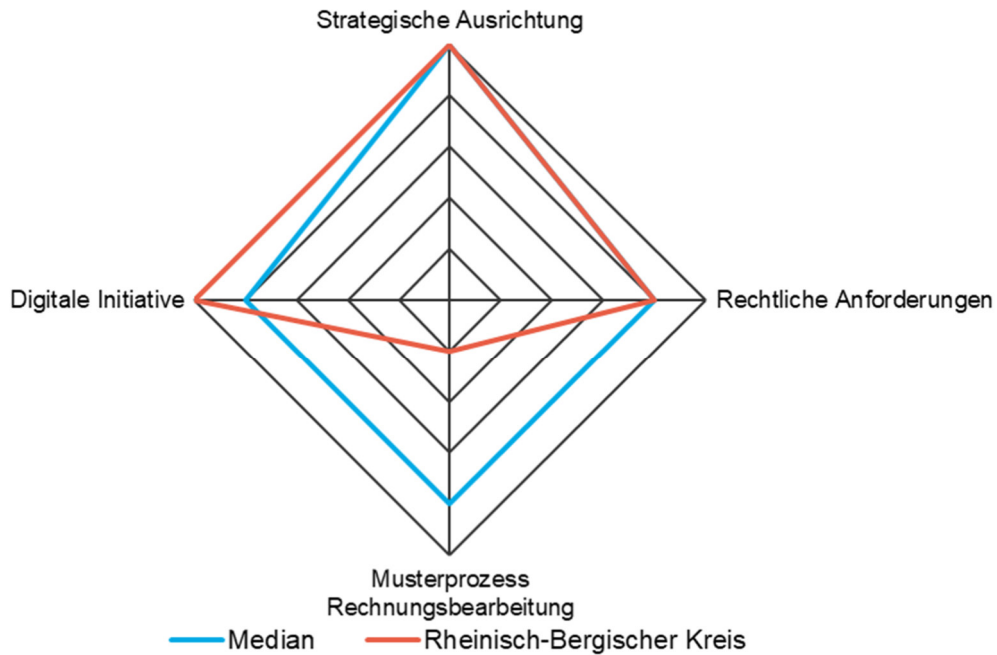
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Der Stand der Digitalisierung ist im Rheinisch-Bergischen Kreis bis auf den Bereich der elektronischen Rechnungsbearbeitung sehr gut ausgeprägt. Zum Prüfungszeitpunkt hat der Kreis erst mit den ersten Vorüberlegungen zur Implementierung der elektronischen Rechnungsbearbeitung begonnen.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über einen Masterplan Digitalisierung und eine adäquate Organisationsstruktur für die digitale Transformation und ist somit 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** verfügt seit 2017 über einen Masterplan Digitalisierung und E-Government, welcher regelmäßig fortgeschrieben wird. Der Masterplan beschreibt strategische Positionen, geht aber auch auf begonnene und geplante Projekte der Verwaltungsdigitalisierung ein. Eine konkrete Kurz- und Mittelfristplanung sowie Budgetierung der Maßnahmen ist allerdings nicht enthalten.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Verantwortlichkeiten, die Projektstruktur und die dazugehörigen Rollen geregelt. Der Kreiskämmerer vertritt die Belange der IT im Verwaltungsvorstand. Wichtige Impulse zur Verwaltungsdigitalisierung kommen dabei sowohl aus der IT, wie auch aus der Verwaltungsführung und auch der Politik. Die IT wird hier vor relevanten Entscheidungen der Verwaltungsführung ebenso wie vor relevanten Organisationsmaßnahmen beteiligt und eingebunden. Zwischen Kreiskämmerer und IT finden regelmäßige Rücksprachen statt. Kosten und Sicherheitsinformationen werden auf Bedarf an den Verwaltungsvorstand geliefert.

Die Rolle der IT als zentrale Querschnittsaufgabe ist ferner in der Dienstanweisung Querschnittsaufgaben beschrieben. Diese legt fest, dass Verwaltungsdigitalisierung der Kreisverwaltung des Rheinisch-Bergischen Kreises einheitlichen Standards zu folgen hat, die unter Einbindung der Fachämter durch die IT-Abteilung definiert werden. Ferner ist die IT-Abteilung auch alleinig für die Beschaffung zuständig und die Analyse und Bewertung neuer IT-Lösungen und somit zentraler Ansprechpartner für das Anforderungsmanagement aus den Fachämtern. Insbesondere bei der Bewertung neuer IT-Lösungen führt die IT-Abteilung stets Kosten-Nutzen-Betrachtung durch.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen Masterplan Digitalisierung mit einer Roadmap weiter konkretisieren.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Der Kreis offenbart aber Schwächen in der strategischen Absicherung der OZG-Umsetzung.

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

- **Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.
- **Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.
- **E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** 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 Rheinisch-Bergischen Kreis	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	29 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	nicht erfüllt	9 von 31

Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovGs so wie auch die meisten anderen Kreise. Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen.

Einzig eine Roadmap zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist nicht vorhanden. Der Rheinisch-Bergische Kreis ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen lediglich online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um in der vorgegebenen Zeit auch alle Verwaltungsleistungen digital anbieten zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Expertinnen und Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des EfA-Prinzips (Einer für Alle-Prinzip) ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Eine Roadmap

bildet also ab, welche Leistungen im Gemeinschaftsprojekt entwickelt werden, welche Leistungen im Rahmen des EfA-Prinzips von anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden und welche Leistungen der Rheinisch-Bergische Kreis letztendlich eigenständig digitalisieren muss.

Auch wenn der Rheinisch-Bergische Kreis noch keine Roadmap festgeschrieben hat, so wurde aber unter Einbindung der Fachämter eine Priorisierung der wichtigsten Prozesse vorgenommen und bereits erste Muster-Steckbriefe dazu erstellt. So will man einerseits über das Portal der RegioIT aber auch über das eigene Onlineangebot digitale Leistungen zur Verfügung stellen.

Zum Prüfzeitpunkt bestand das Online-Angebot des Rheinisch-Bergischen Kreises zu rund 60 Prozent aus Leistungen, die dem Reifegrad 1 zuzuordnen sind. Das bedeutet, es sind Informationen zu Leistungen abrufbar und Formulare lediglich als PDF-Format hinterlegt. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis derzeit noch oft darauf Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und inklusive Belegfunktion online versendet werden können.

Bei ca. 40 Prozent der Leistungen des Rheinisch-Bergischen Kreises ist mindestens eine Online-Beantragung möglich. Diese befinden sich zumeist im Stadium des Reifegrades 2. Das bedeutet, dass zwar grundsätzlich die Onlinebeantragung möglich ist, aber der Prozess nicht in allen Bereichen (Nachweise, Widersprüche etc.) digital und medienbruchfrei abläuft. Der Kreis weitet dieses Angebot aktuell kontinuierlich aus.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten. Er sollte eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) für die weitere OZG-Umsetzung erarbeiten.

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 Rheinisch-Bergische Kreis befindet sich aktuell erst in der Konzeptionsphase für die Implementierung der elektronischen Rechnungsbearbeitung.

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

- **Scannen:** *Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** *Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc..*
- **Digitaler Belegzugriff:** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungswork-flow im Jahr 2022

Anforderung	Status des Rheinisch-Bergischen Kreis	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	nicht erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	nicht erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	nicht erfüllt	34 von 31

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich nach einer internen Kosten-Nutzen-Analyse längere Zeit dagegen ausgesprochen Ressourcen zur Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows bereitzustellen und stattdessen andere Projekte der Verwaltungsdigitalisierung prioritär zu bearbeiten.

Zum Prüfungszeitpunkt erfüllte der Rheinisch-Bergische Kreis daher keinerlei der genannten Aspekte der Sollkonzeption, wenngleich die technischen Voraussetzungen zur Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows beim Rheinisch-Bergischen Kreis durchaus vorhanden sind. Im Jahr 2022 hat man sich aber konzeptionell dem Thema weiter angenähert und beabsichtigt eine Implementierung des elektronischen Rechnungsworkflows in 2023/2024.

➔ Empfehlung

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Konzeptionsphase zur Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows zeitnah abschließen und den Weg der Implementierung konsequent verfolgen.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

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

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

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

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

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

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Der **Rheinisch-Bergische Kreis** ist hier keine Ausnahme und hat 2019 ein einheitliches DMS-System implementiert. Neben einigen ausgewählten Fachanwendungen dient das zentrale DMS als Plattform zur Implementierung der E-Akte.

Der Rheinisch-Bergische Kreis ist hier strukturiert vorgegangen und hat ca. 130 Bereiche identifiziert, in denen eine Digitalisierung notwendig und/oder sinnvoll ist. In 70 Aufgabenfeldern ist eine Digitalisierung nur durch den Einsatz eines DMS möglich. Diese wurden infolgedessen weiter analysiert und zusammen mit den Fachämtern priorisiert.

Ziel des Rheinisch-Bergischen Kreises ist eine vollständig digitale Bearbeitung möglichst aller Prozesse. Sehr positiv ist an dieser Stelle anzumerken, dass das Prozessmanagement insbesondere für den Bereich der Einführung der E-Akte aktiv mit eingebunden wird (siehe dazu auch folgendes Kapitel).

So existieren u.a. schon vollständig elektronische Akten für folgende Bereiche: Bauen und Planen, Personalwesen, Schwerbehinderung, KFZ, Rettungswesen, IT-Beschaffung, Sitzungsniederschriften und Vorlagen, Bildung und Teilhabe sowie den amtsärztlichen Dienst. Insgesamt sind somit im Rheinisch-Bergischen Kreis recht viele interne und externe Verwaltungsleistungen komplett medienbruchfrei über eine E-Akte abgebildet.

Auf diesem guten Digitalisierungsniveau kann der Rheinisch-Bergische Kreis aufbauen und seine Prozesse weiter digitalisieren.

3.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat ein systematisches Prozessmanagement implementiert, welches die Verwaltungsdigitalisierung zielgerichtet unterstützt.

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)⁵ 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

⁵ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

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

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

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Der Rheinisch-Bergische Kreis hingegen erfüllt bereits sehr viele der geprüften Aspekte.

Der Rheinisch-Bergische Kreis weiß um die Bedeutung eines systematischen Prozessmanagements im Rahmen der digitalen Transformation der Verwaltung. Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht dem Kreis, seine Leistungen effizienter zu erbringen und somit dem demographischen Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen. Das zentrale Prozessmanagement ist in der Organisationsabteilung verortet und unterstützt die dezentralen Prozessverantwortlichen der Fachämter. Insbesondere die Modellierung der Prozesse im Fachverfahren (nach BPMN 2.0) übernimmt das zentrale Prozessmanagement.

Das erklärte Ziel des Rheinisch-Bergischen Kreises ist es, das Prozessmanagement konsequent in Digitalisierungsprojekten miteinzubinden. Dazu wurde eine umfassende Prozesslandkarte erstellt und die Prozesse dann vor dem Hintergrund der Digitalisierungsanforderungen im Austausch von Organisations-, IT-Abteilung sowie den Fachämtern priorisiert. Ein Überblick ist unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können. Dieser Schritt wurde vom Rheinisch-Bergische Kreis im Rahmen einer guten internen Vernetzung und Absprache erfüllt.

Im Ergebnisbericht „Einführung Picture“ definiert der Kreis sein konkretes vorgehen. Ferner wurde eine Checkliste zur Einführung der E-Akte sowie ein Leitfaden zur Prozessmodellierung erstellt. Es gibt somit formalisierte operative Vorgaben um für die Darstellungsformen einen einheitlichen Standard gewährleisten zu können.

Das Prozessmanagement arbeitet aufgrund der Priorisierung zielgerichtet. Aktuell wurden fast 600 Prozesssteckbriefe erstellt und mehr als 220 Prozesse modelliert.

Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt zur Modellierung der Prozesse ein anerkanntes Fachverfahren ein und nutzt eine aktuelle Modellierungsnotation als Darstellungsform für IST- und SOLL - Prozesse. Neben Prozessmodellierungen nutzt er, wie bereits erwähnt, auch Prozesssteckbriefe. Dabei werden die Möglichkeiten der IT, z.B. im Bereich der E-Akte, regelmäßig zur Prozessoptimierung genutzt und Medienbrüche aktiv identifiziert.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hält nach eigener Aussage etwa ein bis zwei Vollzeit-Stellen für das zentrale Prozessmanagement vor. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die personelle Ausstattung des Prozessmanagements vor dem Hintergrund der fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung und steigenden Anforderungen an das Prozessmanagement prüfen und bemessen.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen guten Stand im Prozessmanagement ausbauen. Hierzu sollte er den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.

3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

➔ Die IT-Sicherheitsstrukturen des Rheinisch-Bergischen Kreises sind sehr gut ausgeprägt.

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 **Rheinisch-Bergischen Kreises** erfüllt sind.

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

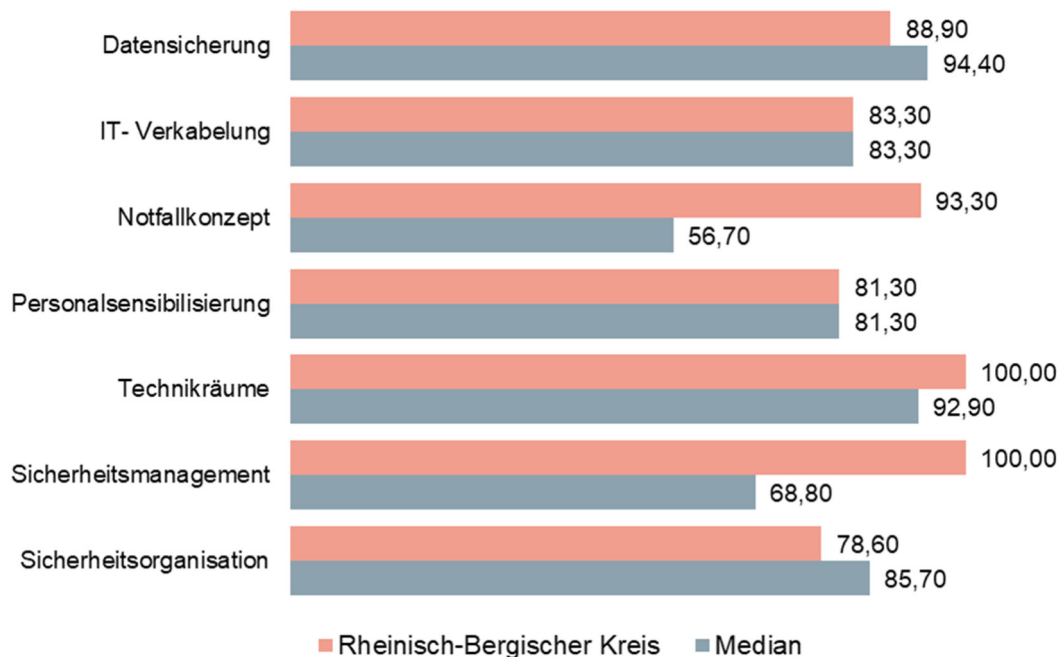
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Der Rheinisch-Bergische Kreis nimmt mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit im interkommunalen Vergleich eine Spitzenposition mit 91,3 Prozent des Gesamterfüllungsgrades ein. Der interkommunale Median liegt bei 80,6 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Rheinisch-Bergischen Kreis wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Der Rheinisch-Bergische Kreis erreicht insgesamt ein sehr gutes Sicherheitsniveau. Leichte Schwächen finden sich in den Bereichen der Datensicherung sowie der Sicherheitsorganisation. Im interkommunalen Vergleich auffällig gut aufgestellt ist der Rheinisch-Bergische Kreis in den Aspekten der Notfallkonzeption, des Sicherheitsmanagements sowie der Technikräume.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

➔ Feststellung

Die örtliche IT-Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises deckt fast alle geforderten Prüf Aspekte gut ab.

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

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

Das Prüfungsamt des **Rheinisch-Bergischen Kreises** erfüllt die meisten Prüfaspekte der örtlichen IT-Prüfung und sticht damit auch im interkommunalen Vergleich heraus. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Rheinisch-Bergische Kreis diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Ja	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)	Ja	13 von 31

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

Das Rechnungsprüfungsamt des Rheinisch-Bergischen Kreises hat diese Auffassung verinnerlicht und weiß um die Möglichkeiten und Potentiale der Prüfung mit IT (z.B. Massendatenanalysen) sowie um die Notwendigkeit der Prüfung der IT, im Rahmen einer stetig fortschreitenden digitalen Transformation der Verwaltung.

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

Die Qualität der Arbeit der örtlichen Rechnungsprüfungsämter steht und fällt auf der einen Seite mit der Ressourcenausstattung und auf der anderen Seite mit der notwendigen Qualifizierung

der Mitarbeitenden. Insbesondere der Teilbereich der örtlichen IT-Prüfung setzt spezielle Kenntnisse voraus. Dieses im Rheinisch-Bergischen Kreis im hohen Maße personengebundene Know-How stellt einen erheblichen Risikofaktor für die langfristige Sicherung des hohen Niveaus der örtlichen IT-Prüfung dar. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte hier zeitnah eine Mittel- und Langfriststrategie zur Sicherung qualifizierten Prüfpersonals erarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine gute örtliche IT-Prüfung durch entsprechende Personalressourcen und fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden langfristig sichern.

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 Bildungsbezirks bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

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

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

Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

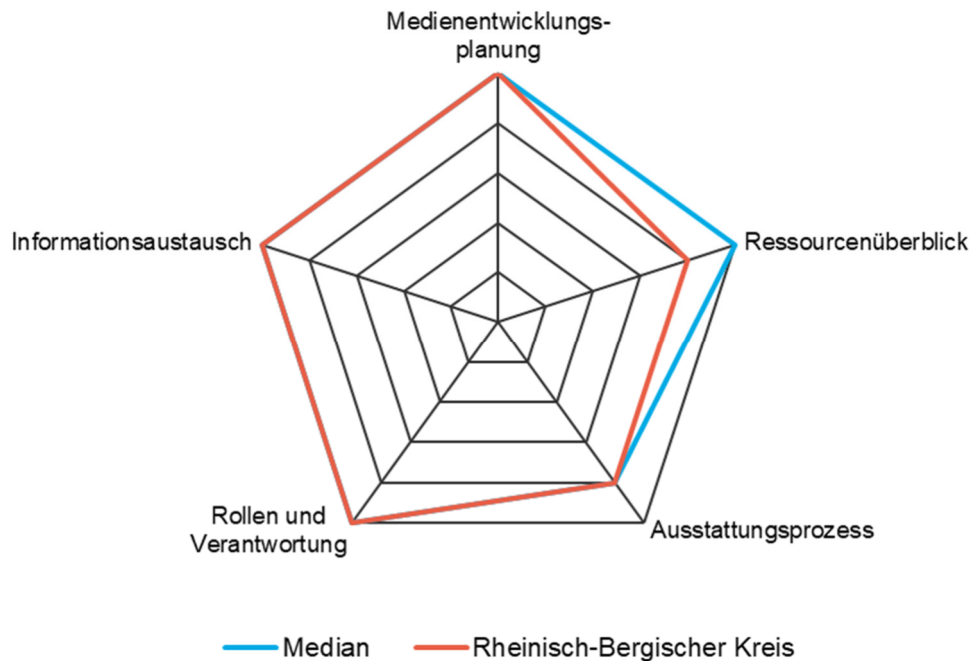
Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen guten Prozess zur Ausstattung seiner Schulen mit IT implementiert. Kleinere Defizite treten im Bereich der Ressourcenverwaltung auf.

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

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

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die IT-Ausstattung der Schulen beim Rheinisch-Bergischen Kreis basiert auf dem übergreifenden Medienentwicklungsplan (2020-2024), einem Standardisierungskonzept für die technische Ausstattung sowie einem Betriebs- und Supportkonzept für die pädagogischen Netze des Kreises. Der Medienentwicklungsplan ist im Rheinisch-Bergischen Kreis das Bindeglied zwischen den Medienkonzepten der Schulen sowie den technisch-organisatorischen Vorgaben der Verwaltung. Positiv ist, dass der Medienentwicklungsplan eindeutige Aussagen zu den unterschiedlichen Bereichen der schulischen Digitalisierung beinhaltet und hierzu auch jeweils eine klare Kostenkalkulation liefert.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden beim Rheinisch-Bergischen Kreis an zentraler Stelle im Sachgebiet Schulverwaltung koordiniert. Hier besteht ein Überblick über die IT-Kosten und die IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises. Die Ausstattung der Schulen mit IT-Ressourcen ist für die letzten Jahre vollständig und schulübergreifend vorhanden, allerdings fehlt ein Überblick über Altgeräte in den Schulen.

Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises, von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung, ist verbindlich geregelt. Das benannte Betriebs- und Supportkonzept definiert, dass der einfache und qualifizierte First-Level-Support vor Ort von den Schulen bzw. den Medienbeauftragten zu leisten ist. Der Second-Level-Support wird durch einen externen Dienstleister erbracht.

Die verwaltungsinternen Abstimmungsgespräche laufen in einer amtsinternen Steuerungsgruppe sowie in anlassbezogenen Gesprächen mit den Schulen und anderen Fachämtern (IT-

Abteilung oder Gebäudemanagement). Der Rheinisch-Bergische Kreis führt in jährlichen Jahresbilanzgesprächen die Bedarfsermittlung der Schulen durch. Interdisziplinäre Abstimmungsgremien an denen regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter aller Schulen sowie der betroffenen Fachämter teilnehmen existieren hingegen nicht. An dieser Stelle kann der Rheinisch-Bergische Kreis seinen Prozess weiter optimieren.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit interdisziplinäre Abstimmungsgremien absichern und die Inventarisierungslücken bei Altgeräten schließen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über einen Masterplan Digitalisierung und eine adäquate Organisationsstruktur für die digitale Transformation und ist somit gut aufgestellt.	114	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen Masterplan Digitalisierung mit einer Roadmap weiter konkretisieren.	115
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die rechtlichen Anforderungen des EGovG. Der Kreis offenbart aber Schwächen in der strategischen Absicherung der OZG-Umsetzung.	115	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten. Er sollte eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) für die weitere OZG-Umsetzung erarbeiten.	117
F3	Der Rheinisch-Bergische Kreis befindet sich aktuell erst in der Konzeptionsphase für die Implementierung der elektronischen Rechnungsbearbeitung.	118	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Konzeptionsphase zur Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows zeitnah abschließen und den Weg der Implementierung konsequent verfolgen.	119
F4	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat ein systematisches Prozessmanagement implementiert, welches die Verwaltungsdigitalisierung zielgerichtet unterstützt.	121	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seinen guten Stand im Prozessmanagement ausbauen. Hierzu sollte er den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.	123
F5	Die örtliche IT-Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises deckt fast alle geforderten Prüfaspekte gut ab.	125	E5	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine gute örtliche IT-Prüfung durch entsprechende Personalressourcen und fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden langfristig sichern.	127
IT an Schulen					
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen guten Prozess zur Ausstattung seiner Schulen mit IT implementiert. Kleinere Defizite treten im Bereich der Ressourcenverwaltung auf.	128	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit interdisziplinäre Abstimmungsgremien absichern und die Inventarisierungslücken bei Altgeräten schließen.	130

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises 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, Tageseinrichtungen für Kinder, Tagespflegestellen und Jugendeinrichtungen 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, also den Jahren vor der Corona-Pandemie, 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. Zudem ist am 01. Mai 2022 das Gesetz zum Schutz des Kindeswohls und zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen (Landeskinderschutzgesetz NRW) inkraftgetreten. Beide 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 Rheinisch-Bergische Kreis richtet seine Aufgabenerledigung bei der Hilfe zur Erziehung wirkungsvoll an seinen strategischen Zielen aus. Im Rahmen seines sog. „Phasenmodells RBK“ hat der Kreis seit 2008 zahlreiche Steuerungs- und Prozessoptimierungen in der Jugendhilfe erfolgreich umgesetzt. Zu den Maßnahmen zählen insbesondere der Personaleinsatz von Fachkräften in ausreichender und qualifizierter Anzahl, eine enge zielgerichtete Steuerung der HZE-Fälle und die Entwicklung und Etablierung messbarer und wirksamer Qualitätsentwicklungsmaßnahmen in allen Aufgabenbereichen der Hilfe zur Erziehung.

Im Vergleich zu den anderen Kreisen weist der Rheinisch-Bergische Kreis 2020 einen niedrigen Fehlbetrag⁶ Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dabei sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise gering. Die Prüfung hat gezeigt, dass der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleich mit Abstand die niedrigste HzE-Falldichte hat. Die niedrige Falldichte ist das positive Ergebnis der multiplen organisatorischen Veränderungen, Anpassungen der Arbeitsabläufe und der konzeptionellen Umsetzungen der vergangenen Jahre. Das Kreisjugendamt kann viele Hilfebedarfe bereits durch niederschwellige präventive Maßnahmen abdecken. In Folge dessen ist auch der Anteil der ambulanten Hilfen an den gesamten HzE-Hilfefällen vergleichsweise niedrig. Bei den Fällen, die als HzE-Fälle in den Vergleich einfließen, handelt es sich bei den stationären Maßnahmen um kostenintensive Einzelfälle wie sog. Systemsprenger oder kostenintensive stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Diese Konstellation wirkt sich auf die durchschnittlichen Fallaufwendungen im Vergleich 2020 erhöhend aus. Als Folge hat der Rheinisch-Bergische Kreis die vergleichsweise höchsten HzE-Fallaufwendungen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis steuert durch den Einsatz von eigenem Personal, dem sog. Internen aufsuchenden Dienst (IaD) die ambulanten Erziehungshilfen wie die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) sehr gut. Kurze Laufzeiten belegen dies. Zusätzlich wird im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt. Auch diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat seine Prozesse, Abläufe und Standards für die Hilfen zur Erziehung verbindlich in seinem „Handbuch der Sozialen Dienste“ sowie in diversen Konzepten gut geregelt.

Das Hilfeplanverfahren des Rheinisch-Bergischen Kreises ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die konzeptgestützte Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit trägt zu kürzeren Laufzeiten und weniger unplanmäßigen Beendigungen bei.

Das Kreisjugendamt ist in den Bereichen Finanzcontrolling und Fachcontrolling bereits gut aufgestellt. Allerdings wird das Finanzcontrolling noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt. Um das Finanzcontrolling des Jugendamtes weiter zu optimieren, sollte der Rheinisch-Bergische Kreis wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die auch über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügt. Zudem ließe sich durch den Softwareeinsatz auch die Revisionssicherheit bei den erzieherischen Hilfen künftig noch erhöhen.

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)⁷. Die Hilfe zur Erzie-

⁶ Nettoaufwand für die Leistungen der Hilfe zur Erziehung

⁷ § 27 SGB VIII - Hilfen zur Erziehung, § 28 SGB VIII - Erziehungsberatung, § 29 SGB VIII - Soziale Gruppenarbeit, § 30 SGB VIII - Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer, § 31 SGB VIII - Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH), § 32 SGB VIII - Erziehung in einer

hung ist in der Finanzstatistik der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tagesgruppe, § 33 SGB VIII - Vollzeitpflege, § 34 SGB VIII - Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform, § 35 SGB VIII - Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, § 35a SGB VIII - Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder drohender seelischer Behinderung, § 41 SGB VIII - Hilfe für junge Volljährige

4.3 Strukturen

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

Strukturen im Rheinisch-Bergischen Kreis 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	52.975
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	10.788
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	3
Anzahl Kommunen im Kreis	8
Gebietsfläche des Kreises in ha	43.800

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	52.975	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	10.788	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	3	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	8	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	43.800	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Das Kreisjugendamt des **Rheinisch-Bergischen Kreises** ist für drei von acht kreisangehörigen Kommunen zuständig, und zwar für die Stadt Burscheid sowie die Gemeinden Kürten und Odenthal. Die fünf weiteren kreisangehörigen Städte Bergisch Gladbach, Leichlingen, Overath, Rösrath und Wermelskirchen haben jeweils eigene Jugendämter.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat mit insgesamt 43.800 ha die zweitkleinste Gebietsfläche der Vergleichskreise. Die Gebietsfläche der drei Jugendamtskommunen beläuft sich auf 13.451 ha⁸. Davon entfallen 2.731 ha auf die Stadt Burscheid, 6.730 ha auf die Stadt Kürten und 3.990 ha auf die Gemeinde Odenthal. 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.

⁸ Quelle: Geodatenmanagement des Rheinisch-Bergischen Kreises – Geobasisdaten, Abfrage August 2022

In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit einer dezentralen 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.

Das Jugendamt des Rheinisch-Bergischen Kreises ist für eine kleine Gebietsfläche (13.451 ha) und nur wenige Kommunen im Kreis zuständig, die nahe beieinanderliegen. Der Kreis hat für das Jugendamt neben einer Zentrale im Kreishaus Bergisch Gladbach-Gronau Jugendhilfebüros in Burscheid und Kürten eingerichtet. Durch die dezentralen Jugendhilfebüros in den Rathäusern sind die Wege für die Bürgerinnen und Bürger kurz.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Die drei Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des **Rheinisch-Bergischen Kreises** sind soziodemographisch und soziostrukturell homogen. Bei der Anzahl der HzE-Fälle, dem Anteil SGB II⁹- Hilfeempfänger insgesamt, dem Anteil der 15 bis unter 25-Jährigen im SGB II-Bezug sowie bei den Migrantenanteilen unterscheiden sich Burscheid, Kürten und Odenthal dahingegen voneinander.

Die Stadt Burscheid hat insbesondere im sog. „Wohnplatz Burscheid Mitte-Nord“ und im Stadtteil Hilgen einen überproportional hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit nichtdeutscher Nationalität an der Bevölkerung. Mit rund elf Prozent stellt es den zweithöchsten Anteil im gesamten Kreisgebiet dar, bei einem Durchschnitt von rund zehn Prozent. Die Stadt Burscheid weist zudem einen erhöhten Anteil an Personen im SGB II-Bezug sowie den zweithöchsten Anteil an Kindern, die in einer Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II leben, auf. Auch die Jugend Arbeitslosigkeit ist in Burscheid höher als in den meisten anderen Kommunen des Rheinisch-Bergischen Kreises.

Die Gemeinde Kürten hat von den drei Kommunen des Kreisjugendamtes den höchsten Anteil an Fällen der Hilfe zur Erziehung. Auch der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung des Kreises mit rund 21 Prozent am höchsten. Der Mittelwert liegt bei rund 20 Prozent. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die als Asylbewerbende oder Geduldete in der Kommunen leben, ist in Kürten vergleichsweise hoch. Das verfügbare Einkommen der Haushalte in Kürten ist, bei vergleichsweise niedriger SGB II-Quote, das niedrigste im gesamten Kreisgebiet. In der Flächenkommune Kürten häufen sich die sozialen Problemlagen insbesondere in Waldmühle, aber auch in weiteren Ortsteilen.

⁹ Zweites Sozialgesetzbuch (SGB II)

In der Gemeinde Odenthal liegt das durchschnittlich verfügbare Einkommen rund 30 Prozent höher als in der Gemeinde Kürten. Beim Anteil Kinder und Jugendlicher mit Fluchthintergrund ordnet sich die Gemeinde Odenthal nahe dem Kreismittelwert ein.¹⁰

Der Rheinisch-Bergische Kreis bietet in allen drei Kommunen passgenaue niederschwellige Angebote an, um den örtlichen Problemlagen entgegenzuwirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	20,36	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**	2,60	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	17,41	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	3,92	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 Rheinisch-Bergischen Kreis insgesamt.

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

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes im Vergleich mit den anderen Kreisen einen mittleren Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Diese Positionierung wirkt sich rechnerisch weder begünstigend noch 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 Rheinisch-Bergische Kreis im oberen Viertel des Vergleichs. Die erhöhte Jugendarbeitslosenquote kann sich grundsätzlich erhöhend

¹⁰ Quelle: Kinder- und Jugendförderplan 4. Strukturdatenbericht des Rheinisch-Bergischen Kreises

auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken. Die dargestellte Kennzahl bezieht sich auf alle Kommunen im Kreisgebiet.

Den im Jugendamtsbezirk erhöhten Bedarfen in der Stadt Burscheid wirkt das Kreisjugendamt seit 2015 durch das Projekt der Jugendberufshilfe gemeinsam mit einem freien Träger und der Stadt Burscheid entgegen. Zudem hat der Rheinisch-Bergische Kreis an dem Modellprogramm "JUGEND STÄRKEN im Quartier" teilgenommen und mit Fördermitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) eine Jugendberufsagentur aufgebaut.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II, der zwischen Minimum und erstem 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

Mit seinem Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss je 100 Schulabgänger positioniert sich der Rheinisch-Bergische Kreis zwischen Minimum und erstem Viertelwert des Vergleichs. Die niedrige Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Der Rheinisch-Bergische Kreis 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. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes wird durch diese Einstufung gerade für arme Familien ein deutliches, größeres Gefälle mit allen psychischen und physischen Folgen spürbar. Das Kreisjugendamt geht davon aus, dass dies Einfluss auf den Bedarf der Hilfen zur Erziehung haben kann.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem **Rheinisch-Bergischen Kreis** sind diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt und er bezieht sie in die Planungen mit ein. In seinem vierten Strukturdatenbericht zum Kinder- und Jugendförderplan stellt der Kreis für die Jahre 2015 bis 2019 die spezifische Lage in den Kommunen des Kreisjugendamtsbezirkes im Rahmen eines soziostrukturellen Vergleichs dar und richtet seine Angebote daran aus.

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.

- ➔ Die vielfältigen präventiven Angebote des Kreisjugendamtes schaffen gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Rheinisch-Bergischen Kreis. Durch den weiteren Ausbau und die Verstetigung von Angeboten für alle Altersgruppen schließt der Kreis sukzessive Lücken in der Präventionskette.

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.

Im **Rheinisch-Bergischen Kreis** hat Präventionsarbeit schon seit vielen Jahren einen sehr hohen Stellenwert. Ziel ist es, mit verstärkten präventiven Maßnahmen die Lebenslagen und Teilhabechancen der jungen Menschen in Burscheid, Kürten und Odenthal positiv zu beeinflussen. Bereits 2006 baute das Kreisjugendamt ein übergreifendes Netzwerk Früher Förderung (NeFF) für die Kommunen Burscheid, Kürten und Odenthal auf, zunächst im Rahmen eines durch den Landschaftsverband Rheinland (LVR) geförderten Modellprojektes. Seitdem hat der Kreis zahlreiche weitere präventive Angebote etabliert und baut diese sukzessive weiter aus. Oberstes Ziel der Präventionsmaßnahmen ist dabei das gelingende Aufwachsen aller Kinder im Rheinisch-Bergischen Kreis, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft.

Das Kreisjugendamt hat inzwischen für jede der drei Kommunen eine regional ausgerichtete Netzwerkarbeit Frühe Hilfen und Frühe Förderung etabliert. Dieses Angebot basiert vor allem auf der engen Vernetzung und Kooperation verschiedener Sachgebiete des Kreisjugendamtes mit Institutionen aus angrenzenden Systemen und Bereichen, z.B. der Schwangerschaftsberatung, des Gesundheitswesens und weiteren sozialen Diensten mit Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe. Um die Maßnahmen in den Kommunen abzustimmen und zu entwickeln, finden bis zu zweimal jährlich regionale Netzwerktreffen statt. Daran nehmen die Koordinatorinnen, die Teamleitung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD), die Familienzentren, die Beratungsstellen, Ärzte, Hebammen, Bildungsträger, Polizei und ggf. Dritte teil.

Für Neugeborene und zugezogene Familien mit Kindern bis zum zehnten Lebensjahr bietet das Familien-Info-Team (FIT) der drei Kommunen einen „Willkommensbesuch“ an. Dabei überreichen die Fachkräfte eine Willkommenstasche mit einer Eltern-Informations-Broschüre, einem Geschenk und Gutscheinen für die Familien.

Im Mittelpunkt der kreisweiten Präventionsmaßnahmen steht immer das Kind, sodass „Hand in Hand“ gemeinsam „vom Kind aus“ gedacht werden soll. Denn die Zusammenarbeit der einzelnen Akteure ist für den Erfolg der Präventionsarbeit maßgeblich. Nach der Identifizierung von Lücken in der Präventionskette war es Ziel der Rheinisch-Bergischen Kreises, diese Lücken sukzessive zu schließen. Durch die vom Kreisjugendamt beantragten und koordinierten Projekte kann der Kreis ein großes Spektrum an Präventionsangeboten zur Verfügung stellen. Dazu zählen z.B. die Präventions-Wanderausstellungen des Kreises „Fühlfragen“ und „Ego-Caching“ Während sich das Projekt „Fühlfragen“ an Schülerinnen und Schüler der dritten und

vierten Klasse richtete, sollen mit dem Projekt „EgoCaching“ Jugendliche der neunten und zehnten Klassen der weiterführenden Schulen angesprochen werden.

Präventive Angebote, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene richten, bietet der Rheinisch-Bergische Kreis auch am Übergang von der Schule in den Beruf an. Um die individuellen Übergänge junger Menschen in das Berufsleben optimal zu unterstützen, hat sich der Kreis zum Ziel gesetzt, möglichst flächendeckend aufeinander abgestimmte Berufs- und Studienorientierungsangebote zur Verfügung zu stellen. Dabei arbeitet das Kreisjugendamt mit zahlreichen Akteuren und Institutionen, wie den allgemein- und berufsbildenden Schulen, der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, der Kreishandwerkerschaft, den Kammern sowie diversen Ausbildungsbetrieben zusammen. So fördert das Kreisjugendamt speziell für diese Zielgruppe auch das Angebot der Jugendberufsagentur für Burscheid.

Der Rheinisch-Bergische Kreis ist mit seinen Angeboten und den langjährig gewachsenen Kooperationsstrukturen in dem Themenfeld Übergang Schule/Hochschule-Beruf Referenzkommune des Landes Nordrhein-Westfalen und führend in Bezug auf die koordinierte Gestaltung einer kreisweit abgestimmten und erfolgreichen Studien- und Berufsorientierung.

4.4 Organisation und Steuerung

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

4.4.1 Organisation

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

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

In der Aufbauorganisation des **Rheinisch-Bergischen Kreises** ist das Jugendamt im Dezernat III (Soziales, Inklusion, Gesundheit, Familie und Jugend) angesiedelt. Bis 2021 gehörte auch der Aufgabenbereich Schulen zum Dezernatszuschnitt. Seither ist dieser Aufgabenbereich dem Dezernat IV (Schule, Bildung und Integration, Kultur) zugeordnet. Weiterhin findet zwischen dem Kreisjugendamt und dem Schulamt eine regelmäßige Abstimmung und Zusammenarbeit statt. Ein Beispiel dafür stellt die Handreichung für den Kinderschutz an Schulen in Burscheid, Kürten und Odenthal dar, die das Kreisjugendamt in Zusammenarbeit mit dem Schulamt, der Schulaufsicht, dem schulpsychologischen Dienst, dem Kinderschutzbund und unter Mitwirkung der Grundschulen entwickelt hat.¹¹

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat für das Jugendamt neben einer Zentrale im Kreishaus in Bergisch Gladbach-Gronau Jugendhilfebüros in Burscheid und Kürten eingerichtet. Hintergrund ist, dass das Jugendamt seine Angebote und Leistungen bürgernah anbieten will. Der ASD des

¹¹ Aktualisierung in 2022

Rheinisch-Bergischen Kreises arbeitet in zwei regional zugeordneten Teams, von denen ein Team in Burscheid untergebracht und für die Kommunen Burscheid und Odenthal zuständig ist. Die beiden Teams im Jugendhilfebüro Kürten unterteilen sich in ein ASD-Team Kürten sowie das Team Spezialdienste (BKO). Im BKO-Team sind der „Interne aufsuchende Dienst“ (IaD) sowie der „Pflegekindedienst“ (PKD) angesiedelt. Außerdem ist das Team für den Bereich Integration-Pool für Schulen zuständig. Das ASD-Team Burscheid/Odenthal nimmt für alle drei Kommunen des Jugendamtsbezirks die Aufgaben der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wahr. Die Fachkräfte des ASD sind auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) zuständig. Bis zum Jahr 2018 setzte das Kreisjugendamt für die Hilfgewährung bei den UMA spezielle Fachkräfte ein. Aufgrund gesunkener Fallzahlen hat das Kreisjugendamt den UMA-Bereich inzwischen wieder in den ASD integriert.

Die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) arbeiten dezentral an beiden Standorten der Jugendhilfebüros und sind mit dem ASD eng verzahnt.

Der Rheinisch-Bergischen Kreis hat Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII und Planungsgruppen eingerichtet. Zu Themen der Hilfe zur Erziehung finden regelmäßige Arbeitskreise und regelmäßige Qualitätsdialoge mit freien Trägern der Jugendhilfe statt. Das Kreisjugendamt macht zudem von interkommunaler Zusammenarbeit Gebrauch und stimmt sich im Rahmen des KGSt-Vergleichsrings mit anderen Kreisjugendämtern ab. Auch mit der Kreispolizeibehörde, Beratungsstellen für Erziehung oder Sucht, den Kinder- und Jugendpsychiatrien, der Kinderschutzambulanz und mit den Familiengerichten tauscht sich das Kreisjugendamt regelmäßig in Qualitätsdialogen aus.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis richtet seine Maßnahmen bei der Hilfe zur Erziehung bereits seit vielen Jahren wirkungsvoll an seiner Gesamtstrategie aus.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** verfügt bereits langjährig über eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung. Gemeinsam mit Politik und Verwaltungsführung entwickelte und installierte das Kreisjugendamt 2008 ein Strategiemodell, das sog. „Phasenmodell RBK¹²“. Dieses hatte eine Neuausrichtung der Jugendhilfe unter dem Leitbild „Hilfen, Erziehung, Bildung – Kinder fördern heißt Zukunft gestalten“ zum Ziel. Durch Steuerungs- und Prozessoptimierungen wirkte der Kreis erfolgreich darauf hin, nachhaltig eine organisatorische und inhaltliche Neuausrichtung, einen effizienteren Personaleinsatz und insgesamt eine effektivere Neuausrichtung der Jugendhilfe zu erreichen. Wesentlicher Bestandteil war dabei die Optimierung der Qualität

¹² Quelle Auszug „Phasenmodell RBK 2008 – 2016; Seite 22 „Zur Gegensteuerung der Jugendhilfeentwicklungen wurde in der Verwaltung des Jugendamtes 2009 ein in vier Phasen präventiv wirkendes Strategiemodell entwickelt und die Umsetzung mit dem Jugendhilfeausschuss vereinbart: das „Phasenmodell RBK“.“

zur Aufgabenwahrnehmung der Hilfen zur Erziehung. Die durch die Neuausrichtung optimierten Angebote und Leistungen wirken nicht nur unabhängig voneinander, sondern sie sind miteinander verzahnt. Neben organisatorischen Veränderungen, Anpassungen der Arbeitsabläufe und konzeptionellen Umsetzungen führte das Kreisjugendamt auch weitere Maßnahmen in der Verwaltung des Jugendamtes oder in der Zusammenarbeit mit Trägern durch. Seit 2017 hat das Kreisjugendamt einen eigenen aufsuchenden Dienst implementiert. Innerhalb der Verwaltung installierte das Kreisjugendamt ein differenziertes Fach- und Finanzcontrolling und entwickelte dieses sukzessive weiter. Zudem führte das Kreisjugendamt eine ständige Evaluation in allen Aufgaben- und Leistungsbereichen ein, die auf Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren basieren. Der Kreis richtet seine Maßnahmen gezielt darauf aus, rechtzeitig „frühe“ Förder-, Bildungs-, Betreuungs- und „passgenaue“ Hilfsangebote anzubieten. Damit sollen folgende Ziele erreicht werden:

- wirksame Unterstützung für Kinder, Jugendliche und Familien,
- längerfristige Fall- und Förderverläufe verhindern oder abmildern,
- Folgekosten für die Jugendhilfe und insgesamt, nicht nur für die Jugendhilfe, minimieren.

Nach zehn Jahren ging das Strategiemodell von der Modellphase über in eine Regelstruktur, die seitdem den praktizierten Standard darstellt. Das Kreisjugendamt entwickelt sein Leistungsangebot der ambulanten Hilfen qualitativ und quantitativ stetig weiter. Es hat sein Spektrum der Leistungsformen erweitert und neue Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 77 SGB VIII geschlossen. Zudem wird die Qualitätsentwicklung gemäß § 79 SGB VIII fortgesetzt. Durch regelmäßige Qualitätsdialoge mit den Anbietern von ambulanten und stationären Hilfen, Kindertageseinrichtungen, Schulen) sowie eine „passgenauere“ bzw. „engere“ Fallsteuerung, steuert das Kreisjugendamt die Hilfen zur Erziehung wirkungsvoll, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Durch die Neuausrichtung ist es gelungen, kostenträchtige Maßnahmen zu vermeiden oder zu verkürzen. Die Laufzeiten im stationären Bereich haben sich seit dem Jahr 2008 auf knapp elf Monate verringert und damit in etwa halbiert. Auch die Anzahl der unplanmäßig beendeten Fälle hat sich verringert. Zu diesen Erfolgen trägt einerseits der ausreichend hohe Einsatz von gut qualifiziertem und motiviertem Personal bei, aber auch das seit 2014 installierte Rückführungsmanagement.

Den aktuellsten Baustein im Steuerungskonzept „Phasenmodell RBK“ stellen der Einsatz einer niederschweligen, ersten Familienhilfe durch den „Internen aufsuchenden Dienst“ (IaD) des Kreisjugendamtes und das neu entwickelte Konzept zum systemischem Einsatz von Integrationshilfen in Grundschulen im Rheinisch-Bergischen Kreis dar. Das Kreisjugendamt hat dieses Konzept zusammen mit der Schulverwaltung und der Schulaufsicht erarbeitet und abgestimmt. Starten soll die Maßnahme im Februar 2023.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Das Jugendamt des Kreises ist im Bereich Finanzcontrolling mit monatlichen Auswertungen, seinem Berichtswesen sowie Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Allerdings wird das Finanzcontrolling noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat ein Finanzcontrolling im Umfang von 0,50 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Das Finanzcontrolling führt ein intensives Monitoring mit Soll-/Ist-Abgleichen, zur Entwicklung der durchschnittlichen Fallaufwendungen im Einzelfall und fallübergreifend auf Grundlage einer detaillierten Excel-Liste durch. Auf diese Weise kann das Finanzcontrolling die Entwicklung aller Fälle und Hilfearten insgesamt sowie einzeln für die Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes auswerten. Ein aktueller Sachstand zur Ausgabensituation ist stets verfügbar.

Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt wird noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt, deren Einführung ist jedoch bereits in Planung. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, dass die Software über Auswertungsmöglichkeiten sowie über eine Schnittstelle zur eingesetzten Finanzsoftware verfügt. Das erleichtert Auswertungen.

➔ **Empfehlung**

Um das Finanzcontrolling des Jugendamtes weiter zu optimieren, sollte der Rheinisch-Bergische Kreis wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die auch über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügt.

Die Hilfen zur Erziehung finden sich im Haushalt im Produkt 06.510.03 wieder. Neben den Haushaltsdaten werden auch die beiden steuerungsrelevanten Kennzahlen „Aufwand in Euro je Pflgetag“ und „Durchschnittlicher Aufwand in Euro je Fall“ dargestellt und fortgeschrieben. Das Kreisjugendamt hat einen Zielwert zur Anzahl der Pflgetage pro absolutem Fall festgelegt und überprüft die Zielerreichung. Dem Jugendhilfeausschuss wird in jeder Sitzung über die finanzielle Entwicklung der Jugendhilfe berichtet. Für das Produkt der Hilfe zur Erziehung werden Abweichungen vom Plan-Ansatz dargestellt und erläutert.

Der Rheinisch-Bergische Kreis 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 Vergleichsringes und die Ergebnisbesprechung mit den teilnehmenden Kreisen helfen dem Kreisjugendamt dabei, die strategische Ausrichtung bedarfsgerecht zu justieren und Arbeitsschwerpunkte zu setzen. Der

Rheinisch-Bergische Kreis 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 Rheinisch-Bergischen Kreis verschiedene Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zur Verfügung.

2017 veröffentlichte der Rheinisch-Bergische Kreis einen eigenen HzE-Bericht, der die Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes und Steuerungs- und Qualitätsentwicklung im Kreisjugendamt „Phasenmodell RBK“ für die Jahre 2008 bis 2016 darstellte. Eine neue Auflage des HzE-Berichtes ist aufgrund der hohen Arbeitsbelastung des Kreisjugendamtes in Folge der Corona-Pandemie seitdem nicht erschienen.

4.4.4 Fachcontrolling

- ➔ Das Kreisjugendamt hat ein Fachcontrolling eingerichtet, das die Zielerreichung sowie die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall und fallübergreifend analysiert. Das Fachcontrolling bietet gute Voraussetzungen um die Hilfen zur Erziehung wirkungsvoll zu steuern.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat ein Fachcontrolling installiert. Zwischen Finanz- und Fachcontrolling finden regelmäßige Abstimmungsgespräche statt. Der Rheinisch-Bergische Kreis wertet die Laufzeiten von Hilfen zur Erziehung sowie die Zahl der planmäßig und unplanmäßig beendeten Hilfen regelmäßig zu Steuerungszwecken aus.

Der Rheinisch-Bergische Kreis legt viel Wert auf ein gutes Qualitätsmanagement. Daher unterzieht das Kreisjugendamt seine Leistungsangebote auf Personal-, Struktur- und Prozessebene fortlaufend einer Qualitätsentwicklung. Auf der Personalebene stellt das Kreisjugendamt die stetige Reflexion und Weiterentwicklung der beruflichen Qualifikation der ASD-Beschäftigten sicher durch

- wöchentlich stattfindende kollegiale Fachberatung im Kleinteam,
- jeweils zweimal jährlich stattfindende Großteamsitzungen und Inhouse-Veranstaltungen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten,
- externe Fortbildungen nach Bedarf der Mitarbeitenden,
- dreimal jährliche stattfindende externe Supervision. Darüber hinaus werden bedarfsabhängig Einzelsupervisionen angeboten.

Auf der **Strukturebene** prüft das Kreisjugendamt im Kontakt mit den Familien und im Austausch mit den ASD-Mitarbeitenden, der Sachgebietsleitung und der ASD-Teamleitung durch regelmäßige Auswertungsgespräche (Einzelfallcontrolling, F 9-Gespräche), inwieweit die zu Beginn der

Maßnahme festgelegten Ziele, Inhalte und Strukturen (Maßnahmenumfang) noch relevant und notwendig sind oder der aktuellen Bedarfslage neu angepasst werden müssen.

Auf der **Prozessebene** stellt das Kreisjugendamt durch seine Fallbesprechungen, Fachberatungen und Supervisionen einerseits und Hilfeplangespräche und Dokumentation andererseits sicher, dass begründete Entscheidungen getroffen werden und verschiedene Hilfeschritte sinnvoll aufeinander aufbauen und ineinandergreifen.

Im Zuge der Qualitätsentwicklung findet zweimaljährlich eine interne Evaluation in Form eines Einzelfallcontrollings statt, um die kostenträchtigen Maßnahmen unter dem Aspekt ihrer Wirksamkeit zu überprüfen und zu optimieren.

Das Kreisjugendamt führt mit den leistungserbringenden freien Trägern regelmäßige Qualitätsdialoge und evaluiert die Zusammenarbeit. Dabei werden alle Hilfeverläufe jährlich ausgewertet. Im Rahmen der Qualitätsdialoge wird zudem die konzeptionelle Ausgestaltung der Hilfen gemeinsam reflektiert, und Fragen zur gegenseitigen Kommunikation und Kooperation werden besprochen. Außerdem hat das Kreisjugendamt verschiedene Kriterien festgelegt, nach denen die Träger insgesamt und je Einzelfall bewertet werden. Dazu arbeitet das Kreisjugendamt mit einer Bewertungsmatrix nach dem Schulnotenprinzip.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat seine Prozesse, Abläufe und Standards für die Hilfen zur Erziehung verbindlich in seinem „Handbuch der Sozialen Dienste“ sowie in diversen Konzepten gut geregelt.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat seine schriftlichen Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in einem „Handbuch der Sozialen Dienste“ sowie in zahlreichen Konzepten niedergeschrieben.

In seinem „Handbuch der Sozialen Dienste“ bildet das Kreisjugendamt alle Kernprozesse nach einem standardisierten Verfahren ab. Darin sind auf über 180 Seiten 24 Arbeitsbereiche des ASD detailliert beschrieben. In dem Handbuch sind zudem die fachlichen Standards und Arbeitsmethoden sowie die aktuellen Prozesssystematiken dargestellt. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, die Vermittlung in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und für die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) sind die Standards

innerhalb des Handbuchs ebenfalls gesondert dargestellt. Das Handbuch dient den eingesetzten Fach- und Leitungskräften als Arbeitshilfe. Neuen Fachkräften dient es als Grundlage und hilft bei der strukturierten Einarbeitung.

Der Rheinisch-Bergische Kreis will mit dem „Handbuch der Sozialen Dienste“ folgende Ziele erreichen:

- Transparenz der Arbeit innerhalb des Kreisjugendamtes und in der Außendarstellung herstellen,
- Zielgenauigkeit der Hilfsangebote verbessern,
- Fälle einheitlich bearbeiten und Prozesse standardisieren,
- Steuerung der Hilfeplanprozesse verbessern und dadurch Aufwendungen insgesamt reduzieren,
- Arbeits- und Mitarbeiterzufriedenheit erhöhen,
- Effizienz steigern und dadurch Zeit in der Fallbearbeitung einsparen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Das Hilfeplanverfahren des Rheinisch-Bergischen Kreises ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die konzeptgestützte Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit trägt zu kürzeren Laufzeiten und weniger unplanmäßigen Beendigungen bei.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat sein Hilfeplanverfahren inhaltlich und zeitlich gut strukturiert. Es besteht ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen ASD und WiJu.

Zu Beginn des Hilfeplanverfahrens erfolgt eine intensive sozialpädagogische Diagnostik mit mindestens drei Kontakten zu den Hilfeempfangenden, von denen ein Kontakt als Hausbesuch stattfindet. Ziel ist, dass die fallzuständige Fachkraft alle am Hilfeplanverfahren beteiligten Familienmitglieder kennenlernt. Die Fachkraft erstellt eine ausführliche Anamnese und ggf. ein Genogramm. Die sozialpädagogische Diagnostik beinhaltet auch eine Fallbeschreibung. Bereits im Vorfeld erarbeitet die Fachkraft mit den Familienmitgliedern Ziele und stellt diese in der Fallbeschreibung dar. Die Fallbeschreibungen sind bis 12:00 Uhr am Vortag einer Teamsitzung an die Teammitglieder des ASD zu versenden. Verspätet eingehende Vorlagen zur Fallbeschreibung werden mit Ausnahme von Meldungen über Kindeswohlgefährdungen, erst in der darauffolgenden Teamsitzung besprochen. Das Team berät und entscheidet gemeinsam über den Leistungsumfang und über den Leistungserbringer der Hilfestellung. Bei gleicher Geeignetheit ziehen sie immer die ambulante Hilfe der stationären Hilfe vor.

Die Zielformulierung muss den SMART-Kriterien entsprechen und somit spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein. In die Auswahl des Leistungsanbieters fließen auch wirtschaftliche Aspekte ein. Bei ambulanten Hilfen ist vorrangig zu prüfen, ob der „Interne ambulante Dienst“ eingesetzt werden kann. In der sechswöchigen Clearingphase ist die Zahl der Fachleistungsstunden (FLS) für den IaD auf zwei FLS pro Woche und bei externen Trägern auf vier FLS je Woche begrenzt. Nach jeder Sitzung wird ein Protokoll der Teamsitzung erstellt, in dem das gemeinsame Ergebnis und die weitere Vorgehensweise festgehalten wird.

Bei ambulanten Hilfen findet die erste Fortschreibung des Hilfeplangesprächs nach sechs Wochen statt. Darauffolgende Hilfeplangespräche finden im Turnus von drei oder vier Monaten statt. Bei einer Fortsetzung der Hilfe nach neun Monaten sieht der Prozess ein weiteres Hilfeplangespräch mit Einbindung der ASD- und Sachgebietsleitung vor, das sog. F9-Gespräch. So überprüft das Kreisjugendamt fortwährend, ob die eingesetzte Hilfe zur Erziehung wirksam ist.

Bei Bedarf wird die Hilfe angepasst. Nach Beendigung der Hilfe erfolgt ein Abschluss-Hilfeplangespräch, und die WiJu wird über ein standardisiertes Formular, den sog. Controllingbogen, über die Beendigung informiert.

Bei stationären Hilfen zur Erziehung erfolgt die erste Fortschreibung des Hilfeplangesprächs ebenfalls nach sechs Wochen. Darauffolgende Hilfeplangespräche finden alle sechs Monate statt. Davon abweichend findet bei stationären Hilfen zur Erziehung in Vollzeitpflege das Erst-Hilfeplangespräch bereits ein bis zwei Wochen nach der Aufnahme in der Pflegefamilie statt. Die erste Fortschreibung des Hilfeplangesprächs folgt nach sechs Wochen. Darauffolgende weitere Hilfeplangespräche finden im Turnus von vier Monaten statt. Das Kreisjugendamt hat in seinen Standards festgelegt, dass im Rahmen des Hilfeplangesprächs auch ein persönlicher Kontakt zwischen der fallbearbeitenden Fachkraft und dem jungen Menschen in Vollzeitpflege stattfindet. Wie bei den anderen Hilfen, hat vor jedem Hilfeplangespräch obligatorisch ein Fachgespräch/Austausch mit etwaigen Trägern stattzufinden.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sowohl ein schriftliches Rückführungskonzept sowie ein Ver selbständigungskonzept aufgestellt. Beide Konzepte tragen zu kürzeren Laufzeiten der stationären Erziehungshilfen und zu einer Verringerung der unplanmäßigen Beendigungen bei.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Der Rheinische-Bergische Kreis betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfsfall 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** bearbeitet die Falleingänge in einem strukturierten und verbindlich geregelten Prozess. Nach dem Falleingang erfolgt in Zusammenarbeit von ASD und WiJu zunächst die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit. Bei nicht gegebener Zuständigkeit erfolgt eine Überleitung an das zuständige Jugendamt bzw. an andere Träger. Bei

bestehender Zuständigkeit hat das Kreisjugendamt seine Zugangssteuerung so gestaltet, dass zunächst ein Beratungsgespräch mit den Hilfesuchenden stattfindet. Die fallbearbeitende Fachkraft prüft dabei ausführlich, ob eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht. Sofern eine Hilfe zur Erziehung notwendig oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist, führt das Jugendamt nach Ergebnis der Diagnose den entsprechenden Prozess weiter. Das Kreisjugendamt ermittelt den notwendigen Hilfebedarf sowie die geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch. Gerade in der Anfangsphase der Hilfestellung sind die Abstände der Hilfeplanfortschreibungen bewusst kurz gewählt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist hierbei frühzeitig in die Prozesse eingebunden.

Es besteht beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Einzelfall und fallübergreifend ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Es erfolgen regelmäßige Nachfragen und Gespräche. Auch zu den Familien besteht ein enger Kontakt und es wird immer auf eine gute Akzeptanz der Hilfe geachtet, um auch Abbrüchen vorzubeugen. In einem Abschlussgespräch nach Beendigung der Hilfe wird der Hilfeverlauf gemeinsam reflektiert.

Bezüglich der Hilfeplanintervalle wird auf den Abschnitt 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren verwiesen.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Die Corona-Pandemie hat beim Rheinisch-Bergischen Kreis unter anderem auch dazu geführt, dass sich das Fall-, Prüf- und Arbeitsaufkommen für Beratung und die Fachdienste HzE und der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erhöht hat. Der ASD verzeichnet vermehrte Beratungsanfragen insbesondere bei den Themen psychische Probleme, Überforderung, Lernverweigerung. Der Kreis hat festgestellt, dass die Anzahl der Kinder, die von einer seelischen Behinderung vor der Pandemie bedroht waren und während der Pandemie tatsächlich eine seelische Behinderung ausgebildet haben, zugenommen hat. Dadurch steigt die Anzahl der Anträge auf eine ambulante Hilfe nach § 35a SGB VIII für Schulbegleitungen/Integrationshilfen an.

Auch die Meldungen über mögliche Kindeswohlgefährdungen stiegen während der Corona-Pandemie im Rheinisch-Bergischen Kreis an. Viele Familien waren durch die fehlenden gewohnten sozialen gesellschaftlichen Strukturen stark belastet. Das Kreisjugendamt ging diesen Meldungen auch während der Corona-Pandemie mit höchster Priorität nach.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit. Die WiJu macht Kostenerstattungsansprüche umgehend 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.

Das Jugendamt des **Rheinisch-Bergischen Kreises** bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe von Anfang an in die Bewilligung von Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung ein. Neben der Prüfung der Zuständigkeit ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe insbesondere für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eigene Verfahrensstandards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Im Ordner „WJH Verwaltungsverfahren“ sind alle Abläufe, Checklisten und Ganzbriefe gesammelt abgelegt.

Erträge aus Kostenerstattungen verbessern das Ergebnis der Jugendhilfeaufwendungen. Deshalb macht die WiJu des Rheinisch-Bergischen Kreises Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge möglichst zeitnah geltend.

Damit die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für die Zuständigkeitsprüfung und Prüfung von Kostenerstattungen ausreichend qualifiziert sind und auch bleiben, besuchen sie regelmäßig Fortbildungen.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt durch strukturierte Verfahrensstandards über Kontrollinstrumente. Mit dem geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lässt sich die Revisionsicherheit bei den erzieherischen Hilfen im Jugendamt des Rheinisch-Bergischen Kreises künftig noch erhöhen.

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.

Die strukturierten Verfahrensstandards des **Rheinisch-Bergischen Kreises** beinhalten prozessintegrierte Kontrollen. Alle Hilfen zur Erziehung werden durch verbindlich vorgegebene Hilfeplanprozesse und durch die zu verwendenden Formulare und Vordrucke strukturiert und einheitlich bearbeitet. Das Kreisjugendamt verwendet einen Controllingbogen, den die fallbearbeitenden Fachkräfte z.B. auszufüllen haben bei:

- Hilfebeginn und –ende einer Maßnahme,
- Erhöhung der Anzahl der gewährten Fachleistungsstunden,
- Übergang von einer ambulanten in eine stationäre Hilfe zur Erziehung,
- Gewährung einer Zusatzhilfe zur stationären Maßnahme,
- Rückführung einer stationären Maßnahme in eine ambulante Maßnahme sowie bei der Änderung einer Erziehungshilfe nach § 32 SGB VIII in einer Tagesgruppe in eine Hilfe nach § 29 SGB VIII (Soziale Gruppenarbeit),

- Erreichen der Volljährigkeit und damit einhergehend dem Übergang einer Hilfe nach § 41 SGB VIII und
- Wechsel des leistungserbringenden Trägers.

Durch die Mitwirkung und Zustimmung ist zusätzlich mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Ohne diese ist eine abschließende Bearbeitung der Hilfen nicht möglich. Der Prozessablauf garantiert, dass das Vier-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Die Arbeit im Jugendamt sollte generell durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt werden. Die Jugendamtssoftware sollte zweckmäßig und auf die Bedürfnisse des Jugendamtes ausgerichtet sein. Vorteile eines Fachverfahrens liegen unter anderem darin, dass Eingabemasken eine einheitliche Verfahrensweise sichern und dass Dokumente revisionssicher abgelegt werden können. Im Zusammenhang mit der Nutzung einer Jugendamtssoftware sollte sichergestellt sein, dass Doppelarbeiten wie z.B. manuelle Eintragungen in die Akte und daneben digitale Erfassung im Fachverfahren weitestgehend vermieden werden. Da es vorkommen kann, dass beispielsweise Notizen während eines Hausbesuches nicht sofort digital in der Jugendamtssoftware erfasst werden können und deshalb im Nachhinein übertragen werden müssen, ist grundsätzlich auch eine gute (mobile) EDV-Ausstattung für die Arbeit des ASD sinnvoll und wirtschaftlich.

Der Rheinisch-Bergische Kreis ist einer von zwei Kreisen des Vergleichs, die noch kein EDV-Verfahren für die Erzieherischen Hilfen einsetzen. Die Einführung einer Jugendhilfssoftware samt Schnittstelle zum Finanzsystem ist aber bereits geplant. Der Kreis führte bis Mitte 2022 ein Jugendamtsfachverfahren zunächst im Aufgabenbereich Unterhaltsvorschuss (UVG) ein. Weitere Module der Software sollen ab 2023 sukzessive auch in anderen Bereichen des Jugendamtes eingeführt werden. Bei der Hilfe zur Erziehung ist der Softwareeinsatz bei den Sozialen Diensten sowie bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe vorgesehen. Außerdem soll das Fachverfahren auch bei der Kindertagespflege und bei den Beistandschaften eingesetzt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant eine Jugendamtssoftware für die Erzieherischen Hilfen anschaffen, die den Anforderungen des Kreisjugendamtes insbesondere auf Aspekte der Revisionssicherheit gerecht wird.

4.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** schreibt seinen Personalbedarf auch bei der Hilfe zur Erziehung auf Grundlage der Fallzahlenentwicklung und der durchschnittlichen Arbeitszeiten sowie unter Berücksichtigung der festgelegten Qualitätsstandards regelmäßig fort. Das Verfahren ist standardisiert und mit dem Amt für Personal und Organisation abgestimmt. Dabei sind Stellenreserven, um den Folgen einer erhöhten Fluktuation, Ausfällen und Überlastungen im Personalbestand entgegenzuwirken noch nicht berücksichtigt.

Der Rheinisch-Bergische Kreis legt sehr großen 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. Leitungskräfte verfügen immer über mehrjährige Berufserfahrung im ASD. Alle Beschäftigten erhalten die Möglichkeit zu internen und externen Fortbildungen und werden angehalten diese zu nutzen. Zudem erhalten sowohl die Teams der Sozialen Dienste als auch die Leitungsebene regelmäßige Supervisionen.

Dem Kreisjugendamt ist eine strukturierte und gute Einarbeitung wichtig. Für neue Beschäftigte gibt es ein Einarbeitungskonzept als verbindlichen Handlungsleitfaden. Hier werden unter anderem Dauer und Umfang der Einarbeitung, die Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen für neue Beschäftigte und die drei Phasen der Einarbeitung (Phase I – Einführungs- und Orientierungsphase, Phase II – Einarbeitungs- und Erprobungsphase, Phase III Vertiefungs- und Konsolidierungsphase) definiert. Eine Checkliste und ein Anforderungsprofil konkretisieren die einzelnen Phasen der Einarbeitung mit zeitlichen Vorgaben, Arbeitsschritten, Instrumenten und verantwortlichen Personen. Außerdem sind der Welcome Day, ein Hospitationsprogramm, regelmäßige Reflexions-/Feedbackgespräche, Einarbeitungsrunden bei der Amtsleitung sowie eine Info- und Arbeitsmappe feste Bestandteile der Einarbeitung. Die Info- und Arbeitsmappe enthält z. B. Informationen zur Organisation, Dienstanweisungen und weitere Arbeitshilfen. Im ASD erfolgt die durchgängige Betreuung durch eine erfahrene Fachkraft (Mentor bzw. Mentorin). Das Einarbeitungsprogramm wird vom Jugendamt als sehr intensiv beschrieben, um Personal auch langfristig binden zu können. Zur Gewinnung neuer Fachkräfte werden außerdem die praxisintegrierte Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher, das duale Studium Soziale Arbeit und Langzeitpraktika angeboten.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	16	16	26	32	36	52	26
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	110	84	118	141	182	236	26

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 eingeflossenen 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.

- ➔ Das Kreisjugendamt im Rheinisch-Bergischen Kreis bildet in 2020 im ASD mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle das Minimum der Kreise im Vergleich und liegt dabei deutlich unter dem gpa-Richtwert. Durch den vermehrten Personaleinsatz im ASD gelingt es dem Kreis, die Fallzahlen niedrig zu halten.

Berücksichtigt wurden für den **Rheinisch-Bergischen Kreis** in 2020 10,49 Vollzeit-Stellen und 166 Hilfefälle. Im Jahr 2019 wurden bei 9,23 Stellen insgesamt 158 Hilfeplanfälle bearbeitet, was einer Bearbeitung von 17 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle entspricht. Ein ausreichend hoher Personaleinsatz bewirkt, dass die ASD-Fachkräfte frühzeitig in die jeweiligen Fälle einsteigen können und auf diese Weise ein längerer Fallverlauf vermieden werden kann. Zudem können geeignete Anschlussmaßnahmen zeitnah gesucht und umgesetzt werden.

Der ASD bearbeitet 2020 durchschnittlich 16 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit bildet der Rheinisch-Bergische Kreis das Minimum des Vergleiches. Der gpa-Richtwert wird um 47 Prozent unterschritten.

Die vergleichsweise hohe Personalausstattung ermöglicht es den Fachkräften des ASD, Fälle frühzeitig, präventiv zu beraten, eng zu begleiten und entsprechend zeitnah zu steuern. Dies wirkt sich im Rheinisch-Bergischen Kreis positiv auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung und das Jugendhilfebudget bzw. den Fehlbetrag HzE aus. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Vergleich 2020 mit Abstand die wenigsten HzE-Hilfefälle. Der Abschnitt 4.7.1.4 Falldichte HzE enthält nähere Angaben zur HzE-Fallzahlenentwicklung im Rheinisch-Bergischen Kreis.

Bei den Beschäftigten des ASD des Rheinisch-Bergischen Kreises ist die Personalfuktuation jedoch gleichzeitig mit der Corona-Pandemie seit Ende 2020 signifikant gestiegen. Nahezu zwei Drittel der Fachkräfte mussten aufgrund von Stellenwechseln und Elternzeitvertretungen neu rekrutiert und eingearbeitet werden. Dadurch ging dem Kreisjugendamt viel Erfahrungswissen und Bearbeitungsroutine der ehemals langjährig Beschäftigten verloren. Durch die notwendige Einarbeitung neuer Fachkräfte und den Einsatz vieler unerfahrener neuer Fachkräfte rechnet das Kreisjugendamt damit, dass sich Hilfelauferzeiten im Einzelfall verlängern und dass dadurch die Aufwendungen ansteigen werden.

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.

- ➔ Auf Grundlage von Jahresdurchschnittswerten liegen die zu bearbeitenden Fallzahlen der WiJu im Rheinisch-Bergischen Kreis zwar unter dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen und im interkommunalen Vergleich niedrig. Aufgrund kurzer Laufzeiten der Erziehungshilfen und entsprechend höherer absoluter Fallzahlen entspricht die Personalausstattung der WiJu dem Bedarf.

Berücksichtigt wurden für den **Rheinisch-Bergischen Kreis** 166 Hilfeplanfälle und 1,50 Vollzeit-Stellen in 2020. Die Stellenausstattung der WiJu bleibt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 konstant.

Die WiJu des Rheinisch-Bergischen Kreises hat im Jahr 2020 durchschnittlich 110 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt der Rheinisch-Bergische Kreis unterhalb des ersten Viertelwertes des Vergleiches und auch unterhalb des gpa-Richtwertes. Bei der Einordnung der Positionierung des Rheinisch-Bergischen Kreises in den interkommunalen Vergleich spielen die besonders kurzen ambulanten Laufzeiten von erzieherischen Hilfen eine beachtenswerte Rolle. Die gpaNRW stellt die Fälle auf Grundlage von Jahresdurchschnittswerten dar. Die absoluten Fallzahlen des Rheinisch-Bergischen Kreises liegen im Jahr 2020 bei 311 Fällen und damit 87 Prozent über den Fallzahlen auf der Grundlage von Jahresdurchschnittswerten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Erziehungshilfen im Rheinisch-Bergischen Kreis eine geringere Laufzeit als ein Jahr aufweisen. Die Personalausstattung der WiJu entspricht dem Bedarf des Kreisjugendamtes.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis weist 2020 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre für Hilfen zur Erziehung auf. Dieser wird vor allem durch eine sehr niedrige Falldichte positiv beeinflusst.

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung des **Rheinisch-Bergischen Kreises** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes „06.510.03 – Hilfen und Maßnahmen für junge Menschen“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Das Kreisjugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

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

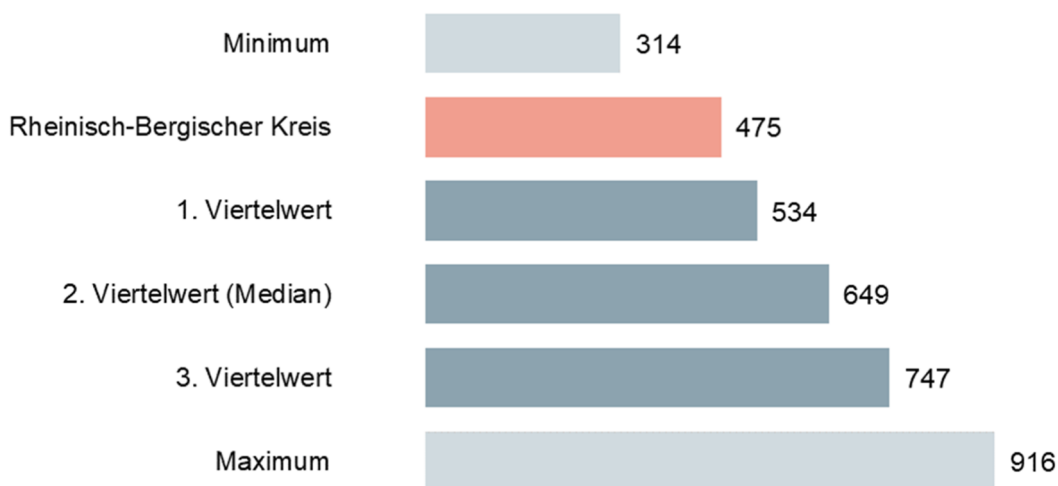
Fehlbetrag HzE 2018 bis 2020 in Euro

	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	3.788.231	5.193.770	5.128.737
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	343	476	475

Von 2018 bis 2020 erhöht sich der absolute Fehlbetrag um etwa neun Prozent. Einwohnerbezogen steigt der Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum um rund 35 Prozent an. Aufgrund nachträglicher Erträge aus Kostenerstattungen für UMA hat der Rheinisch-Bergische Kreis in 2018 ausnahmsweise besonders hohe Erträge, die den Fehlbetrag positiv beeinflussen. In 2019 und 2020 liegt der Fehlbetrag dahingegen auf einem konstanten Niveau.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich vor allem die Transfer- und Personalaufwendungen aus. Im Rheinisch-Bergischen Kreis sind die Personalaufwendungen von 2018 bis 2020 um 165.000 Euro auf 954.000 Euro gestiegen. Die Transferaufwendungen haben sich von 2018 bis 2020 von rund 6,4 Mio. Euro um rund fünf Prozent auf rund 6,1 Mio. Euro verringert. Dabei nahmen die Transferaufwendungen von 2018 nach 2019 um rund acht Prozent ab und erhöhten sich nach 2020 wieder.

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



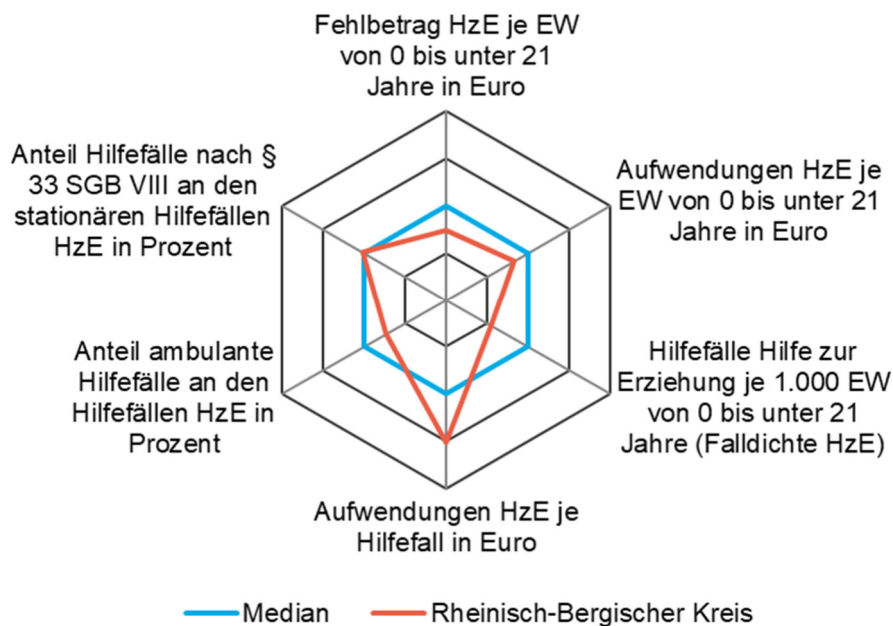
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Rheinisch-Bergische Kreis positioniert sich zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert im Vergleich der Kreise.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

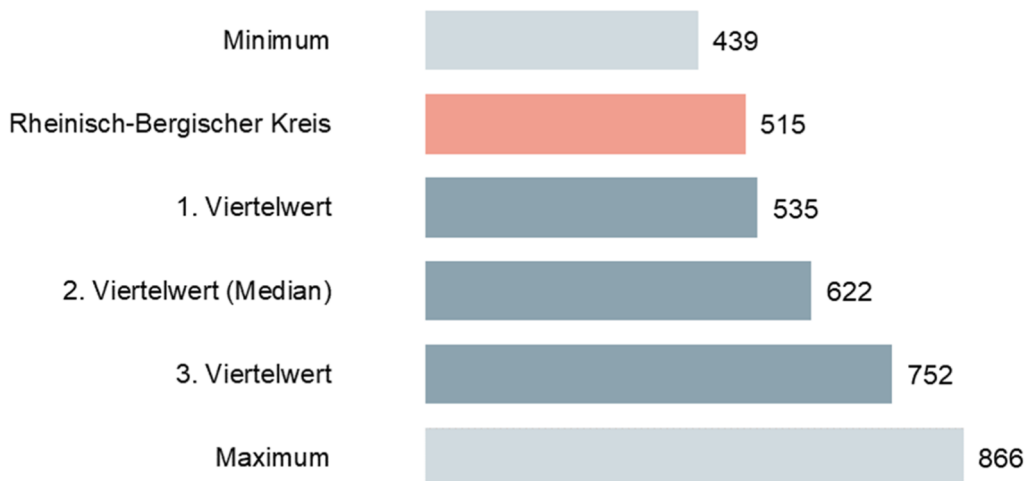
4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat durch seine wirksamen Steuerungsmaßnahmen geringe kostenträchtige Fallzahlen. Dadurch liegen die Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahren auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Aufwendungen je Helfefall sind dagegen vergleichsweise hoch.

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

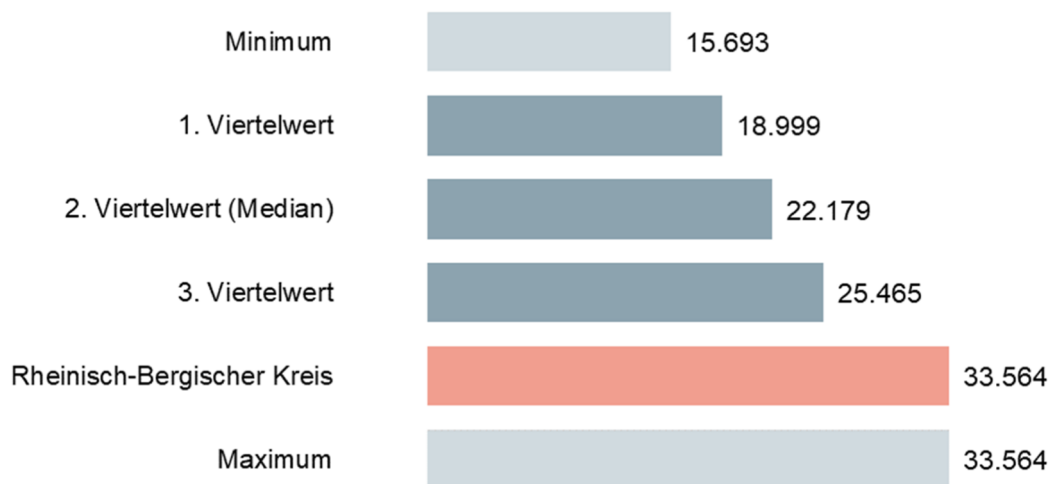


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Sie verteilen sich folgendermaßen:



Bei den HzE-Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren positioniert sich der Rheinisch-Bergische Kreis unterhalb des ersten Viertelwertes des Vergleichs. Die günstige Einordnung ist auf die wirksamen Steuerungsmaßnahmen des Kreisjugendamtes zurückzuführen. Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt gezielt vergleichsweise viele und gut qualifizierte Fachkräfte zur Aufgabenerledigung ein. In einem mehrjährigen Prozess hat das Kreisjugendamt zur Optimierung der Steuerung messbare und wirksame Qualitätsentwicklungsmaßnahmen ergriffen. Auf dieser Grundlage steuert das Kreisjugendamt die Hilfen zur Erziehung sehr zielgerichtet. Neben der Geeignetheit und der Notwendigkeit einer Hilfe steht für den Rheinisch-Bergischen Kreis insbesondere auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund. Die Hilfeplangespräche finden deshalb überwiegend in einem kurzen Drei- bis Vier-Monats-Turnus statt. Bei den regelmäßigen Teambesprechungen überprüft der ASD auf Grundlage der standardisierten Prozesse zur Hilfeplanüberprüfung die eingesetzten Hilfen fortlaufend dahingehend, ob die aktuelle Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist und ob es Fortschritte bei der Erreichung der Hilfeplanziele gibt. Sofern die eingesetzten Hilfen nicht wirken, wird die Hilfeförderung angepasst.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



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



Der Rheinisch-Bergische Kreis hat bezogen auf den Hilfefall mit Abstand die höchsten Aufwendungen.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2020 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.899	5.803	8.829	9.749	11.961	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	47.758	25.299	35.149	38.408	41.177	50.312	27

Der Kreis erbringt 2020 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 873.000 Euro für insgesamt rund 67 Hilfeplanfälle. Die Aufwendungen für den IaD sind darin enthalten. Interkommunal verglichen ergeben sich für den Rheinisch-Bergischen Kreis in 2020 höhere ambulante Aufwendungen als bei 75 Prozent der Kreise.

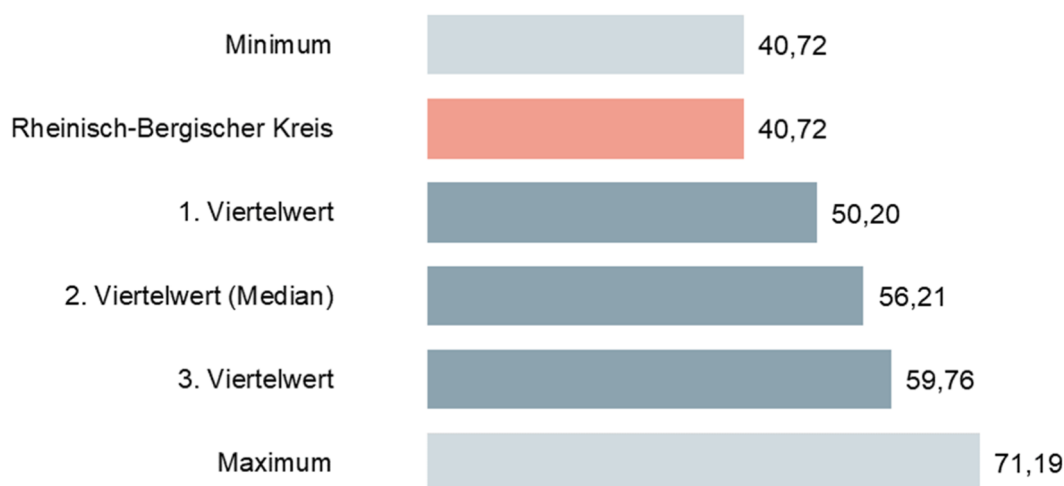
Die hohen durchschnittlichen ambulanten Fallaufwendungen sind mit darauf zurückzuführen, dass sich die Aufwendungen der teilstationären Hilfen nach § 32 SGB VIII aufgrund der insgesamt niedrigen Fallzahlen im ambulanten Bereich im Rheinisch-Bergischen Kreis überproportional bemerkbar machen. Der Kreis wendet 2020 rund 202.000 Euro für rund vier Hilfefälle nach § 32 SGB VIII auf. Dies entspricht 48.460 Euro je Fall für rund sechs Prozent der ambulanten Hilfefälle. Interkommunal verglichen weist der Rheinisch-Bergische Kreis einen erhöhten Anteil für Aufwendungen nach § 32 SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen auf. Auch der Anteil Hilfefälle nach § 32 SGB VIII an den gesamten Hilfefällen ist im Rheinisch-Bergischen Kreis höher als bei der Mehrheit der verglichenen Kreise. In den Jahren 2017 bis 2019 sind im Rheinisch-Bergischen Kreis zudem Hilfen nach § 35a SGB VIII dem teilstationären Bereich zuzuordnen. Sie erhöhen die ambulanten Fallkosten der Vorjahre.

Die stationären HzE-Aufwendungen des Rheinisch-Bergischen Kreises weisen seit 2019 eine rückläufige Tendenz auf., sie sind jedoch vergleichsweise hoch. 2020 belaufen sie sich auf rund 4,7 Mio. Euro für 98 Fälle. Auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen interkommunal höher als bei 75 Prozent der verglichenen Kreise.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis verfolgt den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Zwischen 2017 und 2020 konnte er so den Anteil ambulanter Hilfefälle um 32 Prozent steigern. Im Vergleich der Kreise 2020 bildet der Rheinisch-Bergische Kreis das Minimum ab. Aufgrund der besonders niedrigen Fallzahlen insgesamt ist dies aber nicht negativ zu bewerten.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



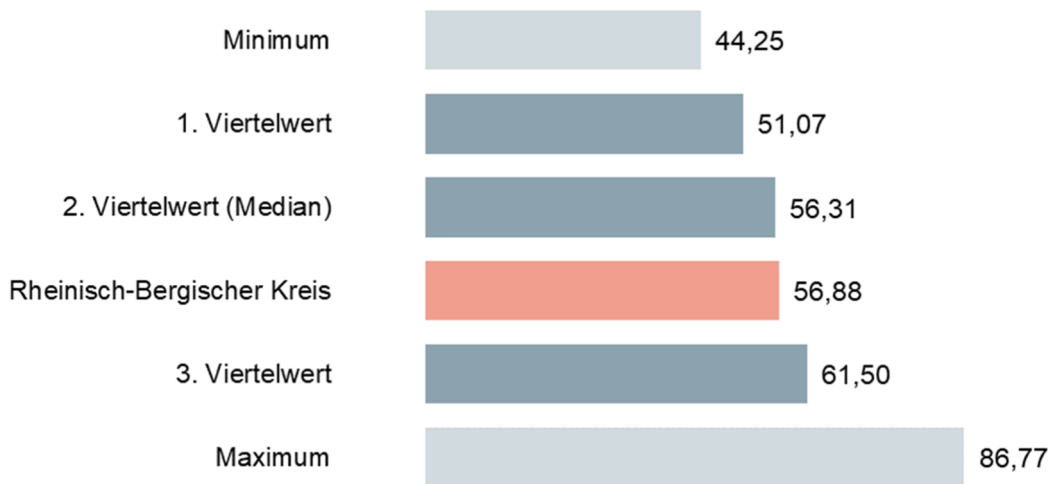
Der **Rheinisch-Bergische Kreis** bildet beim Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten HzE-Hilfefällen mit Abstand das Minimum im Vergleich der Kreise. Von 166 HzE-Fällen sind rund 67 Fälle ambulant. Dies ist im Rheinisch-Bergischen Kreis auf vergleichsweise kurze durchschnittliche Laufzeiten der ambulanten Hilfen zurückzuführen. Zudem trägt das wirksame Angebot präventiver und niederschwelliger Hilfen dazu bei, dass die Zahl der ambulanten Hilfefälle auf der Grundlage von Jahresdurchschnittswerten niedrig ist.

Der ASD orientiert sich an seinem Grundsatz „ambulant vor stationär“. Im Zeitverlauf ist der ambulante Anteil an den Hilfefällen HzE von 2017 bis 2020 um 32 Prozent gestiegen.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis zählt anteilig zu der Hälfte der Kreise die einen hohen Anteil Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen aufweisen. Da die Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen, ist der erhöhte Anteil positiv zu sehen.

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 folgendermaßen verteilen:



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

Der erhöhte Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen im **Rheinisch-Bergischen Kreis** 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 Rheinisch-Bergische Kreis wendet 2020 für einen Hilfefall in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII durchschnittlich 20.479 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII hingegen durchschnittlich 84.481 Euro. Die Differenz von rund 64.000 Euro je Hilfefall macht deutlich, inwieweit der erhöhte Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen im Rheinisch-Bergischen Kreis positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nimmt.

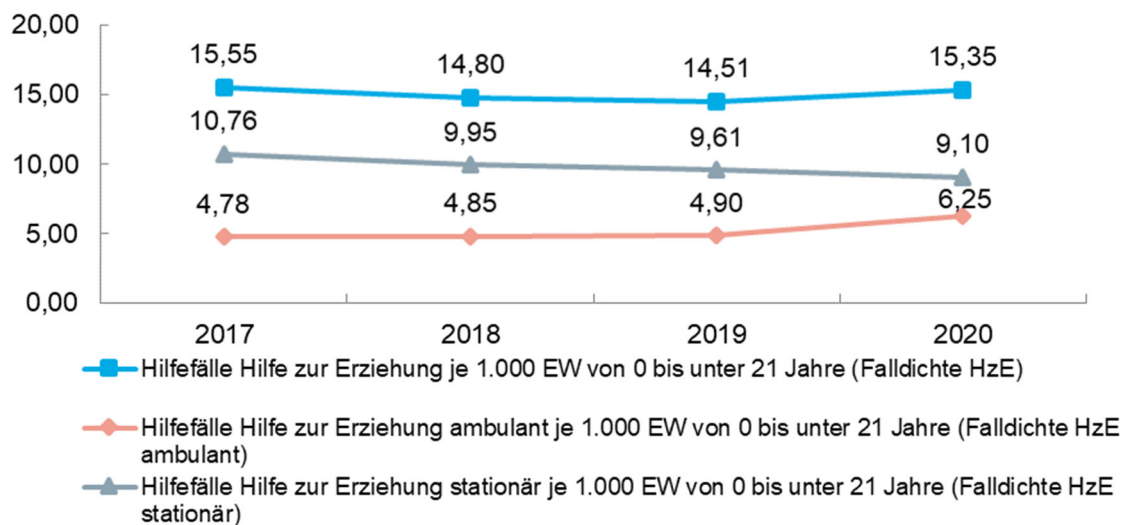
Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE hat sich von 2017 bis 2020 um rund 13 Prozent erhöht. Damit setzt der Rheinisch-Bergische Kreis konsequent seine langfristig eingeleiteten Umsteuerungsmaßnahmen bei den stationären Hilfen zur Verringerung der HzE-Aufwendungen fort. Bei der letzten überörtlichen Prüfung (Vergleichsjahr 2014) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen im Rheinisch-Bergischen Kreis noch bei 42,20 Prozent und bildete interkommunal das Minimum ab.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Vergleich der Kreise 2020 aufgrund seiner wirksamen Steuerungsmaßnahmen mit Abstand die niedrigste Falldichte HzE. Das gilt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Dies hat positive Auswirkungen auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

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

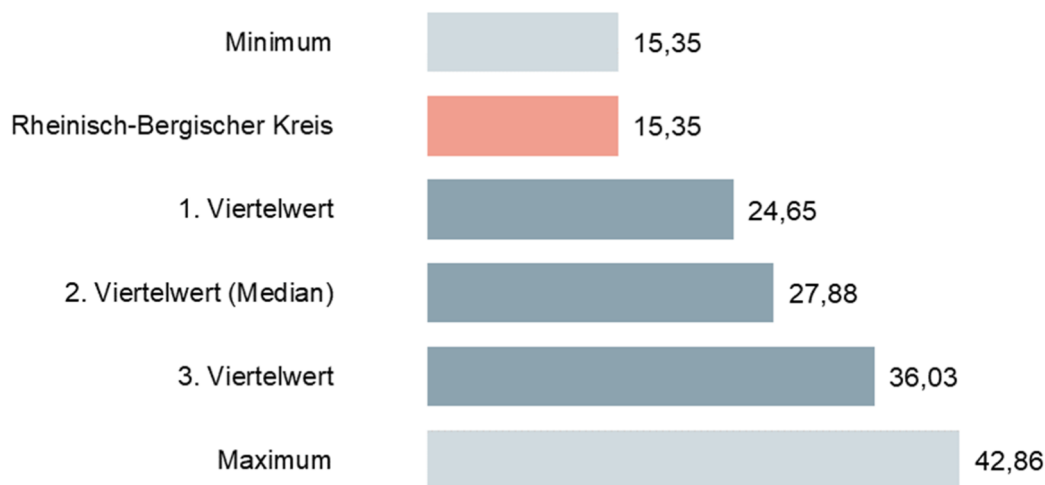
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) im Rheinisch-Bergischen Kreis 2017 bis 2020



Die Falldichte HzE des **Rheinisch-Bergischen Kreises** zeigt von 2017 bis 2019 eine rückläufige Tendenz. In 2020 steigt sie gegenüber dem Vorjahr um rund sechs Prozent. Die ambulante Falldichte HzE hat sich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 kontinuierlich erhöht. Dahingegen nimmt die stationäre Falldichte HzE im Rheinisch-Bergischen Kreis von 2017 bis 2020 stetig ab, im betrachteten Vierjahreszeitraum um rund 15 Prozent.

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat der Rheinisch-Bergische Kreis seine Falldichte HzE insbesondere durch die Steuerungsmaßnahmen des „Phasenmodells RBK“ verringert.

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



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



Beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** sind die Fallzahlen der ambulanten und stationären Hilfen niedrig. Bei der Falldichte HzE insgesamt sowie bei der Falldichte HzE ambulant bildet der Rheinisch-Bergische Kreis mit Abstand das Minimum im Vergleich ab. Die Falldichte HzE stationär positioniert sich unterhalb des ersten Viertelwertes.

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

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	6,25	6,25	12,61	16,47	21,32	25,62	26
Falldichte HzE stationär in Promille	9,10	8,09	10,30	12,44	15,22	17,24	27

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

Hilfefälle Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2020

Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	1,75	1,33	1,25	2,00
Hilfefälle § 29 SGB VIII	0,58	0,67	0,50	0,33
Hilfefälle § 30 SGB VIII	1,77	3,33	0,64	0,96
Hilfefälle § 31 SGB VIII	33,61	27,31	31,46	38,64
Hilfefälle § 32 SGB VIII	2,50	2,67	3,00	4,17
Hilfefälle ambulant § 35 SGB VIII	4,04	4,86	2,57	4,15
Hilfefälle ambulant § 35a SGB VIII	7,17	8,84	10,00	15,42
Hilfefälle ambulant § 41 SGB VIII	2,00	4,50	4,00	1,75
Summe ambulante Hilfefälle	53,42	53,51	53,42	67,42
Hilfefälle § 33 SGB VIII	55,18	49,41	50,17	54,83
Hilfefälle § 34 SGB VIII	53,34	50,83	45,17	35,08
Hilfefälle stationär § 35a SGB VIII	2,25	2,92	1,00	1,50
Hilfefälle stationär § 41 SGB VIII	9,43	6,58	8,42	6,75
Summ stationäre Hilfefälle	120,20	109,74	104,76	98,16
Hilfefälle gesamt	173,62	163,25	158,18	165,58

Die tabellarische Darstellung aller HZE-Hilfearten verdeutlicht, dass das Fallaufkommen der einzelnen Hilfearten in den drei Kommunen im Jugendamtsbezirk des Rheinisch-Bergische Kreis absolut gesehen sehr gering ist. Die meisten ambulanten Hilfen hat der Rheinisch-Bergische Kreis bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII. Dort setzt das Kreisjugendamt gezielt seinen internen aufsuchenden Dienst ein, um Familien frühzeitig bedarfsgerecht zu unterstützen und auf diese Weise schwerwiegendere Hilfen zu vermeiden. Die zweitmeisten ambulanten Hilfefälle hat der Rheinisch-Bergische Kreis bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, insbesondere bei den Schulbegleitungen/Integrationshilfen. Bei den stationären Hilfen ist die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die mit Abstand meist eingesetzte Hilfeart im Rheinisch-Bergischen Kreis. Positiv ist im Betrachtungszeitraum die rückläufige Entwicklung der Fallzahlen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII um 34 Prozent.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle in der Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH). Positiv zu bewerten sind die geringen Laufzeiten der Hilfefälle.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.955	5.966	7.848	9.227	10.720	14.032	26
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	3,58	0,32	2,84	5,05	7,12	11,92	26
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	35,66	3,71	28,20	40,80	71,47	106	27
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	87,23	43,10	54,59	60,29	73,72	87,23	22
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	12,77	12,77	26,28	39,71	45,41	56,90	22
Ambulante Fachleistungsstunden je ambulanten Hilfefall nach § 31 SGB VIII	136	0	139	160	186	270	15

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat in 2020 insgesamt rund 983.000 Euro für 39 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die Hilfefälle der SPFH machen rund zehn Prozent aller Hilfefälle HZE aus. Im Zeitverlauf sind Aufwendungen und Fallzahlen dieser Hilfeart seit 2019 rückläufig.

Dahingegen hat der Kreis vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII. Im Zeitverlauf schwanken die Fallaufwendungen abhängig vom Hilfebedarf der betreuten Familien. Das Kreisjugendamt folgt bei der SPFH seinem präventiven Ansatz und gewährt Erziehungshilfen nach § 31 SGB VIII frühzeitig und intensiv, wenn sich dadurch perspektivisch schwerwiegendere und kostenintensivere Hilfen zur Erziehung vermeiden lassen.

Die fallbezogenen Aufwendungen der SPFH liegen beim Rheinisch-Bergischen Kreis über dem Median. Dahingegen hat der Kreis sowohl unterdurchschnittliche einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch eine unterdurchschnittliche Falldichte. Auf die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Die Laufzeiten der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII sind im Rheinisch-Bergischen Kreis vergleichsweise kurz. Rund 87 Prozent der Hilfefälle werden innerhalb eines

Jahres beendet. Damit weist der Rheinisch-Bergische Kreis den höchsten Anteil an SPFH-Hilfefällen mit einer Laufzeit bis maximal 18 Monate auf.

Der Rheinisch-Bergische Kreis führt die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII hauptsächlich durch den eigenen „Internen aufsuchenden Dienst“ (IaD) durch. Dieser wurde im Rahmen des „Phasenmodells RBK“ eingerichtet, mit dem Ziel frühzeitig und passgenau wirksame Hilfen anbieten zu können. 2016 hat das Kreisjugendamt für den IaD ein schriftliches Konzept erarbeitet, das die Fachkräfte bei ihrer Aufgabenerledigung unterstützt. Auf diese Weise steuern die Fachkräfte des IaD die Hilfeverläufe gut. Dies belegen die kurzen durchschnittlichen Laufzeiten. Der Rheinisch-Bergische Kreis wertet die Laufzeiten der SPFH regelmäßig aus. Im Vierjahres-Durchschnitt 2017 bis 2020 liegt die durchschnittliche Laufzeit der Hilfen nach § 31 SGB VIII bei 8,4 Monaten.

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 Kostenersatzanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII für die Hilfeaufwendungen, jedoch nicht für die ihm entstehenden Personalaufwendungen.

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat bei der Vollzeitpflege in 2020 eine niedrige Falldichte und geringe einwohnerbezogene Aufwendungen. Dahingegen sind die Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise hoch.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat im Jahr 2019 für die Vollzeitpflege ein eigenes Konzept mit folgenden Inhalten entwickelt:

- Formen der Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII im Rheinisch-Bergischen Kreis,
- Organisation, Schnittstellen und Steuerung im Jugendamt,
- Verfahrensabläufe,
- Kooperation mit weiteren Diensten bzw. Institutionen,
- Qualitätsentwicklung und Kontrolle,
- Finanzierung,
- Einmalige Beihilfen.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.479	11.351	15.125	17.582	19.526	23.980	27
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	5,08	4,28	5,15	6,11	7,84	11,60	27
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	104	59,25	101	111	124	213	27

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat 2020 für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII rund 1,1 Mio. Euro für 55 Hilfefälle aufgewendet. Der Kreis hat absolut gesehen nur vergleichsweise wenige, aber dafür teure Hilfefälle nach § 33 SGB VIII. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind maßgeblich auf kostenintensive Fälle nach § 33 SGB VIII in Erziehungsstellen zurückzuführen, die 2020 22 Prozent aller Hilfefälle nach § 33 SGB VIII ausmachen. Für diese Fälle wendet der Rheinisch-Bergische Kreis in 2020 im Schnitt 46.109 Euro auf. Die durchschnittlichen Fallaufwendungen der übrigen Fälle nach § 33 SGB VIII liegen dahingegen bei 14.390 Euro.

Bei der Falldichte positioniert sich der Rheinisch-Bergische Kreis unterhalb des ersten Viertelwerts im Vergleich. Aufgrund der geringen Falldichte sind auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen der Vollzeitpflege vergleichsweise niedrig. Gleichwohl machen sich die vergleichsweise hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege bei der Positionierung bemerkbar.

Die durchschnittlichen Fallaufwendungen für Hilfen nach § 33 SGB VIII haben sich von 2017 bis 2019 um rund 32 Prozent erhöht. In 2020 sind die Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII im Betrachtungszeitraum aufgrund geringerer Fallkosten für Vollzeitpflegefälle in Erziehungsstellen erstmals leicht rückläufig.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen nach § 33 SGB VIII steigen im Betrachtungszeitraum um 33 Prozent. Dies ist einerseits auf gestiegene Fallkosten und andererseits auf ein höheres Fallaufkommen (gestiegene Falldichte) bei der Vollzeitpflege in den Jahren 2019 und 2020 zurückzuführen.

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 Rheinisch-Bergische Kreis hat bei der Heimerziehung in 2020 eine niedrige Falldichte, aber vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Der Kreis hat ein wirksames Konzept zum Rückführungsmanagement installiert, das seit mehreren Jahren maßgeblich zur Verringerung der Aufwendungen und Fälle bei der Heimerziehung beiträgt.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	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	275	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	84.481	55.460	64.454	67.079	73.543	85.446	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,25	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	22,09	0,91	4,21	9,38	14,64	40,98	26
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	28,51	1,08	8,49	14,21	23,25	34,98	18

2020 hat der Rheinisch-Bergische Kreis insgesamt rund 3,0 Mio. Euro für 35 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII haben sich seit 2017 bis 2020 um rund 16 Prozent verringert. Die rückläufigen Fallzahlen nach § 34 SGB VIII sind von 2017 bis 2019 hauptsächlich auf weniger UMA-Fälle zurückzuführen. Ohne diese Fälle bleibt die Zahl der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weitgehend konstant. In 2020 hat sich die Zahl der Fälle auch ohne Berücksichtigung der UMA-Fälle verringert. Die positive Entwicklung ist auf eine gezielte Einzelfallsteuerung des Kreisjugendamtes zurückzuführen. Gleiches gilt für die Fallzahlen. Sie haben sich im Betrachtungszeitraum aufgrund rückläufiger Hilfefälle für UMA um 30 Prozent verringert. Absolut gesehen, sind die Aufwendungen und Fallzahlen des Rheinisch-Bergischen Kreises für Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII in den letzten Jahren signifikant gesunken.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Jahr 2020 bei einer unterdurchschnittlichen Falldichte § 34 SGB VIII höhere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die Hälfte der Kreise im Vergleich. Die erhöhte Positionierung resultiert aus besonders hohen durchschnittlichen Fallaufwendungen, die 2020 am Maximum des Vergleichs liegen.

Für die Erhöhung der durchschnittlichen Fallaufwendungen sind zwei Faktoren maßgeblich. Zum einen sind die durchschnittlichen Tagessätze für Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII

im Rheinisch-Bergischen Kreis von rund 184 Euro in 2017 auf rund 205 Euro in 2020 gestiegen. Das entspricht einer Erhöhung von rund zwölf Prozent.

Die Erhöhung der Fallkosten von 2019 zu 2020 resultiert zudem aus einer Differenz zwischen den Jahresdurchschnittsfällen gemäß der gpa-Systematik zu den Zahlfällen. In 2020 lag die Zahl der kassenwirksamen Fälle um drei Fälle höher als die Zahl der im Vergleich berücksichtigten Fälle. Bei den Fällen nach § 34 SGB VIII im Jahresdurchschnitt ergibt sich für den Rheinisch-Bergischen Kreis deshalb in 2020 ein erhöhter Kennzahlenwert. Außerdem enthalten die Aufwendungen des Rheinisch-Bergischen Kreises auch sog. Annex-Leistungen, z.B. für Krankenkosten und Beihilfen, die das Kreisjugendamt bei der Datenerhebung im Gegensatz zu den Vergleichskreisen nicht unberücksichtigt gelassen hat. Dadurch ergeben sich für den Rheinisch-Bergischen Kreis in allen betrachteten Jahren erhöhte aufwandsbezogene Kennzahlenwerte.

Positiv ist der hohe Anteil stationärer Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat ein standardisiertes Rückführungsmanagement entwickelt, mit dem er die Rückkehroption von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen systematisch prüft und ggf. diese entsprechend vorbereitet, umsetzt und nachbereitet. Die Erfolge spiegeln sich in einer steigenden Rückführungsquote, die sich von 18,75 Prozent in 2017 auf 28,51 Prozent in 2020 erhöht hat. Die Positionierung am Maximum der Vergleichskreise belegt, dass das Konzept zum Rückführungsmanagement (RFM) Wirkung zeigt.

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 Rheinisch-Bergische Kreis bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall intensiv geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst positiv zu sehen.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.337	6.240	14.400	17.060	18.691	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.112	5.818	10.531	11.381	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	72.051	20.039	60.887	67.249	82.083	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	10.936	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	84,31	22,22	36,87	53,15	62,33	90,39	26
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	58,27	0,64	2,79	13,96	20,31	64,47	14
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	1,57	0,85	3,63	4,96	7,03	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,21	0,30	1,64	2,11	3,00	6,72	26
Aufwendungen § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	28,76	23,85	54,07	88,67	116	188	27

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat im Jahr 2020 insgesamt 310.000 Euro für 17 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII aufgewendet. Davon entfielen rund 202.000 Euro auf rund 15 Hilfefälle ambulante Hilfen.

Bei den Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je Hilfefall insgesamt, wie auch ambulant und stationär positioniert sich der Rheinisch-Bergische Kreis zwischen Median und drittem Viertelwert des Vergleiches.

Dahingegen hat der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleich 2020 die zweitniedrigsten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Jugendeinwohner. Dies ist auf eine vergleichsweise geringe Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zurückzuführen. Nur ein Kreis des Vergleichs unterschreitet bei dieser Hilfeart noch die niedrige Falldichte der Rheinisch-Bergische Kreises.

Der Rheinisch-Bergische Kreis bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII seit 2015 innerhalb eines spezialisierten Teams, dem Spezialdienst EgH. Er setzt in 2020 Personal im Umfang von 2,25 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Der Kreis hat für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ein eigenes Konzept erarbeitet, das den Fachkräften als Orientierung und Handlungsanleitung dient und das die einschlägige Arbeitshilfe des LVR/ LWL ergänzt. Die Fachkräfte prüfen intensiv, ob eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt. Die Prüfung beinhalten persönliche Gespräche mit der antragstellenden Familie, Hausbesuche, Hospitationen der Fachkraft in der Schule sowie die Auswertung von Stellungnahmen der Schule. Wird im Rahmen der umfassenden Prüfung keine Teilhabebeeinträchtigung festgestellt, lehnt das Jugendamt Anträge konsequent ab. Dies spiegelt sich in Form des interkommunal zweithöchsten prozentualen Anteils abgelehnter ambulanter Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen wider.

Zum Einsatz einer Integrationshilfe gemäß § 35a SGB VIII hat das Kreisjugendamt gemeinsam mit den anderen fünf Jugendämtern im Rheinisch-Bergischen Kreis eine Handreichung für Eltern, Schule und Träger erstellt. Darin ist das Verfahren bei Integrationshilfen beschrieben.

Inklusion hat für den Rheinisch-Bergischen Kreis einen hohen Stellenwert. Deshalb plant der Rheinisch-Bergische Kreis in Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht, dem Schulamt und Grundschulen den systemischen Einsatz von Integrationshilfen an Grundschulen. Als Modellstandort ist in Abstimmung mit der Schulaufsicht die Gemeinde Kürten vorgesehen. Mittels dieses präventiven Ansatzes sollen alle Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen frühzeitig Hilfen erhalten, sodass gegebenenfalls entstehende, individuelle Rechtsansprüche bereits im Vorfeld erkannt und eine Teilhabebeeinträchtigung überwunden bzw. vermindert werden kann. Bei diesen Hilfen handelt es sich also nicht um Hilfen zur Erziehung mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, sondern um eine niederschwellige präventive Hilfe.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis soll dieser infrastrukturelle Pool dazu beitragen, die Aufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen als Individualhilfe nach § 35a SGB VIII infolge der Corona-Pandemie weiterhin auf einem niedrigen Niveau zu halten. Bislang ist die Zahl der Fälle für Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII im Rheinisch-Bergischen Kreis vergleichsweise niedrig. Der Kreis hat im Jahr 2020 für 13 Hilfefälle rund 142.000 Euro aufgewendet.

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.

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis steuert die Hilfen für Junge Volljährige zielgerichtet mit Hilfe seines Verselbständigungskonzeptes. Der Kreis hat im Vergleich die wenigsten, aber dafür kostenintensivsten Hilfefälle nach § 41 SGB VIII, insbesondere bei der stationären Eingliederungshilfe.

Der Rheinisch-Bergische Kreis leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	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	308	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.018	15.338	21.515	27.292	31.104	60.018	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.594	2.888	6.408	7.377	9.818	23.363	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.091	17.243	34.385	40.666	47.844	73.091	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	36.133	5.768	12.282	15.656	19.553	36.133	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	62.326	28.826	44.608	51.584	56.463	76.588	27
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	5,12	5,12	14,50	17,28	22,74	33,50	27

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat in 2020 die vergleichsweise höchsten Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall. Dies liegt vor allem an den hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall, die 2020 das Maximum bilden. Dies ist auf kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII i.V.m. § 35a SGB VIII zurückzuführen, deren durchschnittliche Fallaufwendungen in 2020 bei rund 112.000 Euro liegen. Ursächlich dafür sind besonders hohe Aufwendungen für notwendige stationäre Hilfen für sog. „Systemsprenger“, deren Tagessatz bei 650 Euro liegt. Die durchschnittlichen Fallkosten der stationären Fälle nach § 41 SGB VIII ohne Eingliederungshilfe liegen dahingegen bei rund 57.000 Euro.

Positiv zu sehen sind die vergleichsweise niedrigen Fallzahlen bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII. Der Rheinisch-Bergische Kreis weist bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII mit Abstand die geringste Falldichte auf.

Hilfen nach § 41 SGB VIII 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.024	30.499	42.349	60.018
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.825	6.788	10.986	9.594
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	44.065	46.714	57.248	73.091
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	5,97	5,97	6,85	5,12
Aufwendungen § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	221	182	290	308
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	17,50	40,61	32,21	20,59

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind von 2017 bis 2020 um rund 62 Prozent gestiegen. Die im Betrachtungszeitraum niedrigsten Fallkosten in 2018 sind darauf zurückzuführen, dass in diesem Jahr der Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten Hilfen nach § 41 SGB VIII besonders hoch war.

Die durchschnittlichen ambulanten Fallkosten nach § 41 SGB VIII haben sich von 2017 bis 2020 um rund 151 Prozent erhöht. Das Kreisjugendamt hat in diesem Zeitraum seine besonderen Verfahrensstandards für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII umgesetzt. Im Zusammenhang mit der Einführung eines konzeptionell begleiteten Verselbständigungsmanagements im Jahr 2020 hat sich insbesondere die Anzahl der Fachleistungsstunden je Hilfefall erhöht. Der Kreis hat in seinem Konzept drei Phasen der Verselbständigungsarbeit definiert (Aktivierungsphase, Umsetzungsphase, Stabilisierungsphase) und zur erfolgreichen Erreichung der Verselbständigung für jede Phase einen Zeitrahmen und die Menge an Fachleistungsstunden festgelegt. Die begrenzten Fachleistungsstunden stellen dabei den idealtypischen Verlauf der Verselbständigungsphasen dar. Abweichungen im Einzelfall sind möglich.

Die durchschnittlichen stationären Fallkosten nach § 41 SGB VIII sind im Rheinisch-Bergischen Kreis von 2017 bis 2020 um rund 66 Prozent gestiegen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass es im Betrachtungszeitraum Verschiebungen bei den stationären Hilfearten gab. In 2017 entfielen rund 57 Prozent aller stationären Fälle nach § 41 SGB VIII auf die verhältnismäßig kostengünstigere Vollzeitpflege. In 2020 macht die Vollzeitpflege nur noch rund 15 Prozent aller stationären Fälle aus. Durch den höheren Anteil an Heimunterbringungen steigen die stationären Fallkosten von 2017 bis 2020 kontinuierlich an. Dieser Effekt wird durch besonders hohe Aufwendungen in Fällen sog. „Systemsprenger“ seit 2019 noch verstärkt.

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 ent-

sprechend 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 stationäre Betreuung von UMA ist 2020 beim Rheinisch-Bergischen Kreis kostenintensiver als bei der Mehrheit der Kreise. Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind seit 2017 jedoch stark rückläufig und die Falldichte UMA liegt auf einem niedrigen Niveau.

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

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	52.376	24.446	44.881	51.700	56.354	78.508	26
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,64	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

2020 hat der Rheinisch-Bergische Kreis 576.000 Euro für elf Hilfefälle UMA im stationären Setting aufgewendet. Davon sind rund drei Hilfefälle der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zuzurechnen. Rund acht UMA-Fälle entfallen auf die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Ambulante Hilfefälle für UMA gibt es 2020 im Rheinisch-Bergischen Kreis nicht. Seit 2017 sind die Aufwendungen um 66 Prozent und die Hilfefälle um 68 Prozent zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Der hohe Anteil UMA an den gesamten HzE-Hilfefällen des Rheinisch-Bergischen Kreises resultiert aus der insgesamt geringen Anzahl an HzE-Hilfefällen. Dies bestätigt auch die niedrige HzE-Falldichte des Rheinisch-Bergischen Kreises insgesamt.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Das Jugendamt des Kreises ist im Bereich Finanzcontrolling mit monatlichen Auswertungen, seinem Berichtswesen sowie Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Allerdings wird das Finanzcontrolling noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt	14	E1	Um das Finanzcontrolling des Jugendamtes weiter zu optimieren, sollte der Rheinisch-Bergische Kreis wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die auch über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware verfügt.	15
Verfahrensstandards					
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt durch strukturierte Verfahrensstandards über Kontrollinstrumente. Mit dem geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lässt sich die Revisionssicherheit bei den erzieherischen Hilfen im Jugendamt des Rheinisch-Bergischen Kreises künftig noch erhöhen.	22	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte wie geplant eine Jugendamtssoftware für die Erzieherischen Hilfen anschaffen, die den Anforderungen des Kreisjugendamtes insbesondere auf Aspekte der Revisionssicherheit gerecht wird.	23

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	53.328	53.118	52.960	52.975
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	11.167	11.033	10.903	10.788
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	1.915	1.855	1.812	1.659

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	5.601.897	5.828.051	5.463.208	5.421.854
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	512	539	514	515
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.937	36.434	35.397	33.564
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	604.166	511.640	535.725	733.941
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	13.493	11.802	12.573	12.899
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	4.997.732	5.316.410	4.927.483	4.687.913
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	41.578	48.446	47.036	47.758
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	15,55	14,80	14,51	15,35
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	30,77	32,78	33,77	40,72
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,35	48,06	50,04	56,88

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	254.035	152.376	175.587	248.948
Hilfefälle	34	27	31	39

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.029	9.969	9.902	9.955
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	3,01	2,48	2,89	3,58
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	873.124	865.256	1.047.324	1.122.884
Hilfefälle	55	49	50	55
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.823	17.512	20.876	20.479
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	4,95	4,48	4,60	5,09
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.538.165	3.863.651	3.311.399	2.963.588
Hilfefälle	53	51	45	35
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.332	76.011	73.310	84.481
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,78	4,61	4,14	3,25
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	344.669	427.245	238.749	310.264
Hilfefälle	9	12	11	17
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.589	36.330	21.704	18.337
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	0,84	1,07	1,01	1,57
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	423.187	337.924	525.971	510.155
Hilfefälle	11	11	12	9
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.024	30.499	42.349	60.018
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	5,97	5,97	6,85	5,12

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.686.353	1.570.303	1.182.442	576.134
Hilfefälle	34	29	20	11
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	49.763	53.585	58.887	52.376
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	3,05	2,67	1,84	1,02

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Hilfe zur Pflege

Die Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und bestehende Fachkräftemangel den Rheinisch-Bergischen Kreis vor große Herausforderungen.

Die Anteile der für die Hilfe zur Pflege relevanten Bevölkerungsgruppen sind hoch. Insbesondere die hohe Anzahl der Menschen über 80 Jahre bedingt eine hohe Anzahl Pflegebedürftiger mit erhöhtem Pflegebedarf. Zukünftig findet eine Verschiebung in den Altersgruppen zulasten der älteren Bevölkerung statt. Dies wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.

Die **Pflegeplanung** ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die umfassende integrierte Sozialplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises bietet eine sehr gute Grundlage für die Bedarfsplanung in der Pflege. Die aktuelle Fortschreibung lässt für den Kreis Veränderungen erkennen, aus denen weitere Handlungsschritte abgeleitet werden können, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.

Das Amt für Soziales und Inklusion hat sich in den letzten Jahren in einem **Umstrukturierungsprozess** befunden. Mit dem Projekt „Rückholung delegierte Sozialhilfe“ ist die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege in 2019 zurückgenommen worden. Daneben wird auch die Pflegeberatung aus den kreisangehörigen Kommunen sukzessive zurück an den Kreis übertragen. Die gesamte Organisationsstruktur ist überprüft und ein umfassender Handlungsrahmen inklusive Konzepten und Orientierungshilfen erarbeitet worden. Ziel ist es, Beratung, Unterstützung und Bedarfsfeststellung zu bündeln und zu vernetzen. So kann besser auf sich ändernde Rahmenbedingungen und gesetzlichen Entwicklungen reagiert werden. Auch die WTG-Behörde ist als eigenes Sachgebiet seit April 2020 dem Amt für Soziales und Inklusion aus fachlichen und organisatorischen Gründen zugeordnet.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis ist eine hohe **Leistungsdichte** bei der Hilfe zur Pflege festzustellen. Ursächlich für diese Leistungsdichte ist die hohe Anzahl ambulanter Leistungsbezieher. Mitverantwortlich ist der Anteil an Leistungsbeziehern in sogenannten ambulanten Wohngemeinschaften (ABW).

Die **Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher** sind im interkommunalen Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen gering. Besonders beeinflusst werden diese Aufwendungen durch den hohen Anteil an ambulanten Hilfen sowie durch die stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Letztere liegen im Vergleich am Minimum. Hinzukommen begünstigende soziostrukturelle Faktoren, wie z.B. das überdurchschnittliche Einkommensniveau im Rheinisch-Bergischen Kreis. So ist davon auszugehen, dass die Leistungen der Pflegeversicherung und das Einkommen (Renten) und Vermögen der pflegebedürftigen Menschen in einer Höhe erfolgt, die eine geringere finanzielle Hilfe zur Pflege aus dem SGB XII zur Folge hat.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der **Unterhaltserträge** zu verzeichnen, Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung für den Haushalt des Rheinisch-Bergischen Kreises.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** ist gut aufgestellt und das bestehende Ziel- und Kennzahlensystem bietet der Leitungsebene insgesamt eine gute Steuerungsgrundlage.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW¹³),
- 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.

¹³ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

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

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

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine vorbildliche integrierte Sozialplanung. Daraus ist ein Sozialbericht entstanden, der als Grundlage für weitere bedarfsgerechte Planungen (z.B. Pflegeplanung) dient. Die Fortschreibung lässt für den Kreis Veränderungen erkennen, aus denen weitere Handlungsschritte abgeleitet werden können, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.
- ➔ Die Anteile der für die Hilfe zur Pflege relevanten Bevölkerungsgruppen sind im Rheinisch-Bergischen Kreis hoch. Die zukünftige Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Die Altersgruppe der pflegenden Personen wird kleiner, während die Anzahl der hochbetagten Menschen steigt.

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 und 2040

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	31,70	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,66	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,75	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,73	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	21,20	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	10,20	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass im Rheinisch-Bergischen Kreis in 2020, aber auch in der Prognose 2040, die Anteile der in Frage kommenden Pflegepersonen weiter sinken werden, während die Anteile der hochbetagten Menschen steigen.

Die gegenläufige Entwicklung in der Altersgruppe der 45- bis 65-Jährigen zu der Altersgruppe der über 65-Jährigen stellt sich für die Entwicklung in der Hilfe zur Pflege problematisch dar. Die rückläufige Einwohnerzahl in der Altersgruppe 45 bis 65 Jahre wird sich in fehlender häuslicher Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z. B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte usw. zeigen. Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor. Die zunehmende Anzahl der über 65-Jährigen bzw. über 80-Jährigen führt zu steigenden Pflegebedarfen. Die dadurch entstehende Versorgungslücke und der gleichzeitig erhöhte pflegerische Bedarf des Einzelnen wird zu steigenden Aufwendungen führen. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat dieses Thema in dem Sozialbericht 2021 mit dem Motto „Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“ aufgegriffen.

Der Sozialbericht ist gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen und den Wohlfahrtsverbänden erstellt worden. Der erste Bericht 2017 dient als Basis für die zukünftige integrierte Sozialplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises. Die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen sollen für die Menschen im Kreisgebiet verbessert werden. Der daran gekoppelte Sozialatlas „Motiv Mensch“ ist eine Online-Plattform, in der die sozialen Dienstleistungen und Einrichtungen digital auf einer Karte abrufbar sind. Angegliedert an den Sozialbericht sind die Pflegeplanung und die Seniorenplanung. In der Pflegeplanung wird das Thema Demografie detailliert aufgegriffen und kleinräumig für die kreisangehörigen Kommunen analysiert. Aus der Analyse werden entsprechende Handlungsschritte abgeleitet. Die Seniorenplanung legt den Fokus auf das Thema Älterwerden abseits der Pflegebedürftigkeit.

In den kommenden Jahren muss sich der Rheinisch-Bergische Kreis zunehmend auch mit der Problematik der gesetzlichen Änderungen (z.B. Pflegereform 2022 und Wohn- und Teilhabegesetz) und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden.

Der Fachkräftemangel in der Pflege entwickelt sich bereits jetzt im Rheinisch-Bergischen Kreis besorgniserregend. Insbesondere im ambulanten Pflegebereich können die Bedarfe nicht vollständig und zeitnah gedeckt werden. Neue Patienten und Patientinnen können von den ambulanten Diensten nicht mehr aufgenommen und die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit kann nicht mehr gewährleistet werden. Für pflegebedürftige Menschen wird eine frühere Heimaufnahme wahrscheinlich. Die ambulanten Dienste haben bereits Versorgungsverträge aufgekündigt. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen die Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommt. Vorhandene Pflegekapazitäten können nicht ausgeschöpft werden, weil das Pflegepersonal fehlt und so Betten frei bleiben müssen. Einige Einrichtungen haben freiwillig einen Belegungsstopp ausgesprochen. Der Sozialbericht geht auf diese Problematik ein. Als Handlungsempfehlung werden die präventiven Unterstützungsmaßnahmen herausgearbeitet. Dazu zählt u.a. die ehrenamtliche Hilfe. Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Rheinisch-Bergische Kreis von gesamt- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Weitere Erläuterungen hierzu sind unter dem Kapitel 5.6.1.1 Pflegelandschaft aufgeführt.

Ein weiterer Risikofaktor für die gesamte pflegerische Versorgung ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Rheinisch-Bergischen Kreis um rund 21 Prozent gestiegen. Absolut sind es 248 Leistungsbezieher mehr. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der Rheinisch-Bergische Kreis die Aufgabe der Hilfe zur Pflege vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Die ambulante Hilfe zur Pflege wird seit 2019 vom Rheinisch-Bergischen Kreis bearbeitet. Die Delegation ist zu diesem Zeitpunkt zurückgenommen worden. Eine Delegation an die kreisangehörigen Kommunen besteht aktuell lediglich für das 3. und 4. Kapitel des SGB XII. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Die Pflege- und Wohnberatung wird derzeit sukzessive vom Rheinisch-Bergischen Kreis in die eigene Bearbeitung überführt. Bis spätestens zum 31.12.2023 wird die Überführung vollständig abgeschlossen sein. Bis dahin findet die Koordination der Pflege- und Wohnberatung durch den Kreis statt. Der Rheinisch-Bergische Kreis finanziert die delegierten Pflegeberatungen anhand eines Personalschlüssels.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	2,38	1,77	1,76	2,00	2,24
Ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	22,82	22,84	23,97	22,64	23,68
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	20,44	21,07	22,21	20,64	21,44
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	17.392	17.457	18.264	17.053	18.372
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	315	322	338	311	321

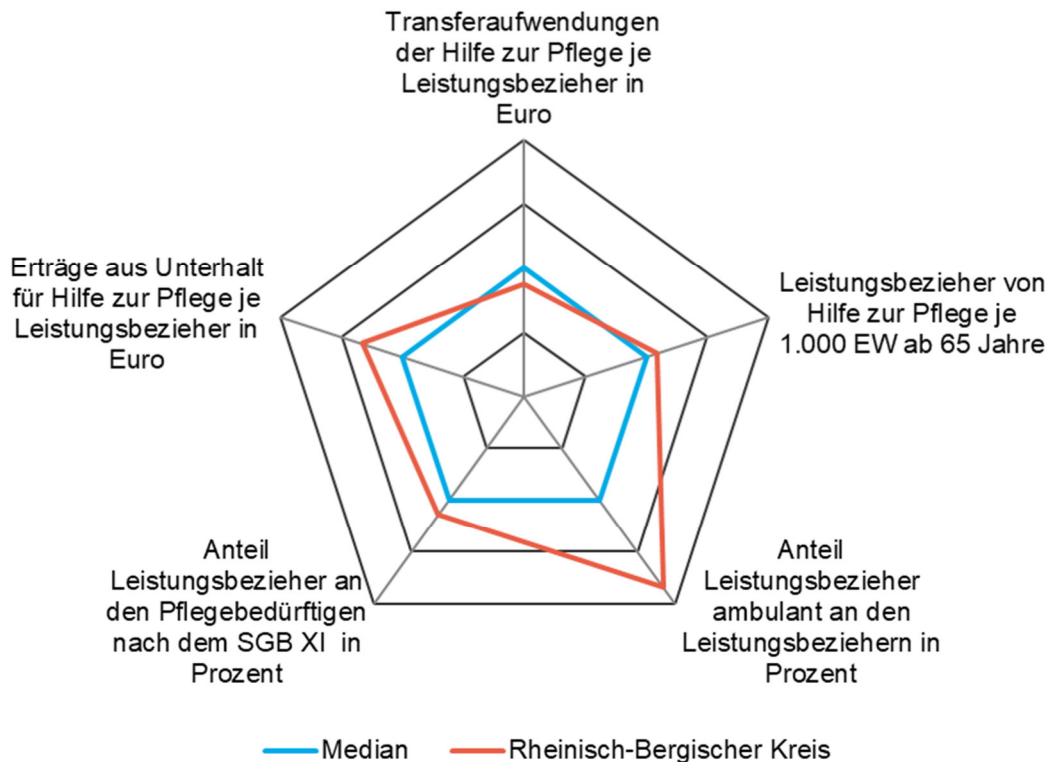
Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege absolut schwankt im Zeitverlauf. Die Schwankungen in der Zeitreihe bei den Kennzahlen zum Fehlbetrag werden auch durch die Anzahl der Leistungsbezieher bzw. Einwohner beeinflusst. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im folgenden Kapitel Einflussfaktoren des Fehlbetrages analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

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

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 Rheinisch-Bergischen 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. Deutliche Abweichungen vom Median sind beim Rheinisch-Bergischen Kreis insbesondere beim hohen Anteil der ambulanten Leistungsbezieher und den erhöhten Erträgen aus Unterhalt erkennbar.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen innerhalb der einzelnen Kapitel:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.

- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfungszeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE).
- In 2020 mit der Einführung des Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigenentlastungsgesetz) und
- in 2022 mit der Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekassen führen in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem die Pflicht zur Tarifbindung für die Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die geplanten Einsparungen in 2022 von 3,8 Millionen Euro haben sich realisiert und sogar übertroffen. Der Kreis überwacht die finanziellen Entwicklungen in kurzen Zeitabständen.

2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

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

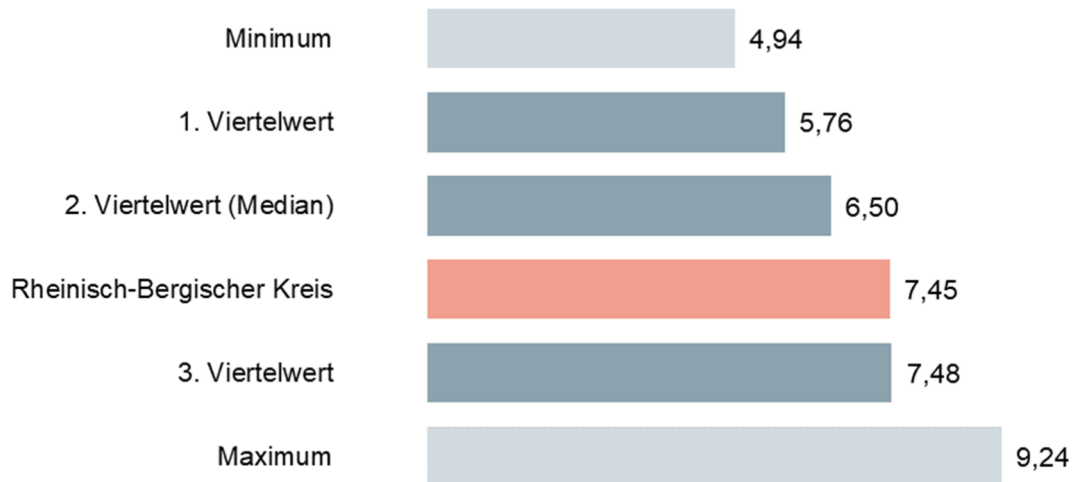
5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt die Angaben aus der Pflegestatistik zum SGB XI für eigene Prognosen.

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

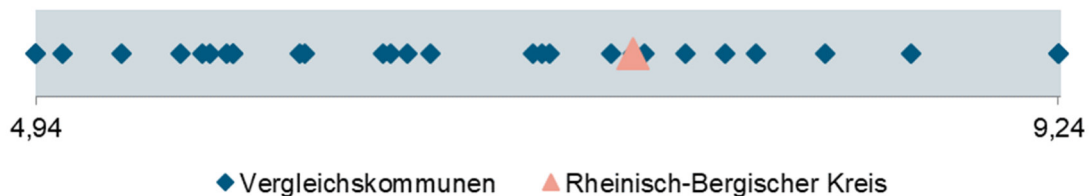
„Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

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:



Der Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzliche Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, ist im Rheinisch-Bergischen Kreis hoch. Der Kreis kann die Anzahl der Nicht-Versicherten nicht benennen, diese können das Ergebnis beeinflussen.

Die Kennzahl ist ein Indikator dafür, inwieweit die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der pflegebedürftigen Menschen im Rheinisch-Bergischen Kreis zu decken. Die gestiegenen Leistungen der Pflegeversicherung spielen insbesondere bei den ambulanten Hilfen eine Rolle. Im Rheinisch-Bergischen Kreis können sehr viele pflegebedürftige Menschen die Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken und benötigen zusätzlich Leistungen aus dem SGB XII.

Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen hat der Rheinisch-Bergische Kreis in 2020 die höchste Kaufkraft aller 31 Kreise. Das deutet darauf hin, dass die Menschen im Rheinisch-Ber-

gischen Kreis höhere Einkommen erzielen als in den anderen Kreisen. Daher ist davon auszugehen, dass bei Pflegebedürftigkeit im Alter weniger Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssten. Demgegenüber stehen die hohen Einwohnerzahlen ab dem 65. Lebensjahr als potenzielle Pflegebedürftige und die SGB II-Quote, die leicht über dem Median liegt.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine vergleichsweise hohe ambulante Quote. Der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege liegt bei rund 20 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass viele Menschen mit ambulantem Pflegebedarf Hilfe zur Pflege beanspruchen müssen. Die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung durch die Pflegestärkungsgesetze haben grundsätzlich dazu geführt, dass die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ab 2017 insgesamt zurückgegangen ist. Im Rheinisch-Bergischen Kreis sind die ambulanten Leistungsbezieher in den Vergleichsjahren hingegen konstant geblieben.

Das bedeutet, dass dem Kreis ein Großteil der pflegebedürftigen SGB XI-Empfänger bekannt ist bzw. bereits zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Im Pflegebericht 2019 zur örtlichen Planung 2019 bis 2022 werden die Daten von IT.NRW zur Pflegestatistik detailliert ausgewertet und bei zukünftigen Entwicklungen von Angeboten und Bedarfen herangezogen. Dort wird deutlich, dass der Anteil der häuslichen pflegerischen Versorgung zunimmt. Zusätzlich sind im Haushaltsplan die sozialen Strukturdaten als Basiszahlen mit aufgeführt.

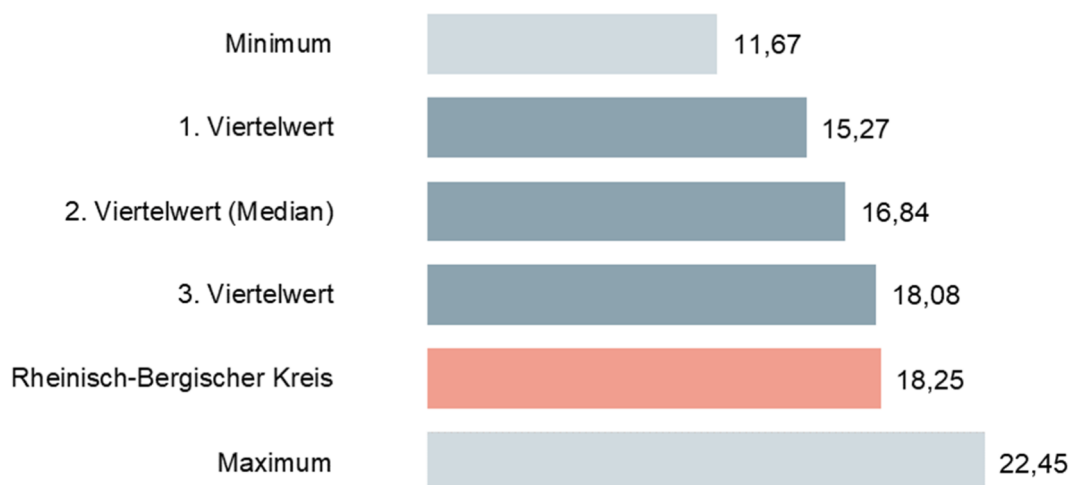
5.4.2.2 Leistungsdichte

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine hohe Leistungsdichte. Ursächlich ist die hohe Anzahl ambulanter Leistungsbezieher.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



In 2021 liegt die Leistungsdichte gesamt je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre mit 17,46 in der Nähe des 3. Viertelwertes von 17,49.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020 und 2021

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	3,73	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	14,53	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	3,67	0,90	1,62	1,92	2,75	6,33	17

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	13,79	9,49	13,51	14,82	15,90	18,40	16

In der interkommunalen Positionierung der ambulanten Leistungsdichte wird sichtbar, dass der Rheinisch-Bergische Kreis im Verhältnis zu den anderen Kreisen einen hohen Anteil ambulanter Leistungsbezieher hat. Grundsätzlich wird der Grundsatz ambulant vor stationär hier bestätigt und ist positiv zu bewerten. Der Ausbau der ambulanten Hilfen, insbesondere der Wohngemeinschaften, steht seit vielen Jahren im Fokus des Rheinisch-Bergischen Kreises.

Die Leistungsdichte entwickelt sich in den Vergleichsjahren wie folgt:

Entwicklung der Leistungsdichte Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 EW ab 65 Jahre	18,08	18,46	18,53	18,25	17,46
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,89	4,11	4,16	3,73	3,67
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	14,19	14,35	14,37	14,53	13,79

Im Eckjahresvergleich 2017/2021 sind die Leistungsbezieher relativ konstant. In 2017 waren es 235 ambulante Leistungsbezieher zu 227 in 2021, trotz der gestiegenen Anzahl von Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften und der geänderten Zuständigkeitsregelungen für ambulant versorgte Pflegebedürftige unter 65 Jahre (Wechsel der Zuständigkeit vom Landschaftsverband Rheinland zum Rheinisch-Bergischen Kreis). Bei den stationären Leistungsbeziehern sind diese nahezu unverändert mit 922 zu 923.

Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 ist die Leistungsdichte je 1.000 Einwohner von 2,84 auf 4,27 in 2020 angestiegen. In 2009 lag die Leistungsdichte unter dem damaligen Mittelwert von 3,25.

➔ Empfehlung

Die Ursachen für die hohe Leistungsdichte, insbesondere der ambulanten Versorgung, und deren Entwicklung sollten durch den Rheinisch-Bergischen Kreis näher betrachtet werden. Beeinflussende Faktoren können die Bevölkerungsstruktur, die soziostrukturellen Rahmenbedingungen, die Kosten der Pflege und die Steuerungsleistung des Kreises sein.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat einen hohen Bevölkerungsanteil von Einwohnern ab 65 Jahren. In dieser Altersgruppe ist das Risiko einer Pflegebedürftigkeit hoch, daher steigt die Wahrscheinlichkeit, dass viele Menschen im Rheinisch-Bergischen Kreis auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Nach Angaben des Kreises erhalten zudem viele Einwohner über 80 Jahre Hilfe zur Pflege, die einen hohen Pflegebedarf haben. Der wiederum verursacht hohen Kosten, die nicht vollumfänglich von den Pflegebedürftigen selbst getragen werden können. Diese beiden Faktoren können zu der hohen Leistungsdichte beitragen.

Die begünstigenden sozialstrukturellen Rahmenbedingungen, wie die durchschnittliche SGB II-Quote und das überdurchschnittliche Einkommensniveau hingegen können dazu führen, dass wenig Leistung der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII je Leistungsempfänger in Anspruch genommen werden muss. Dies bestätigt sich in den günstigen Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im folgenden Kapitel.

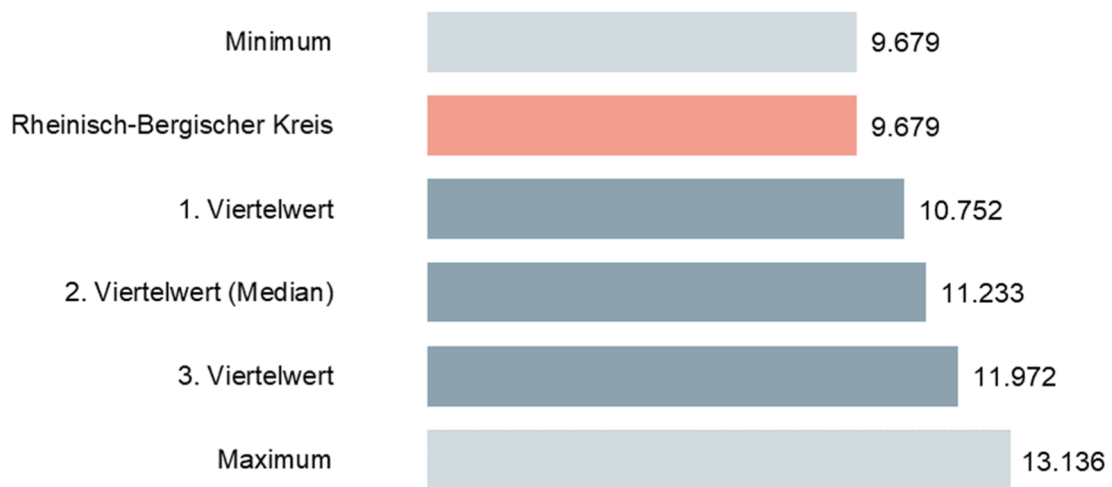
5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering. Durch den steigenden Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften sind die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in 2020 beinahe so hoch wie die der stationären Pflege.
- ➔ Die Pflichtberatung ab dem Pflegegrad 3 vor einer Heimaufnahme ist wichtiges Steuerungsinstrument der Hilfe zur Pflege des Rheinisch-Bergischen Kreises.

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:



Bisher galten die ambulanten Hilfen als die günstigere Alternative zu den stationären Hilfen. In 2020 sind die ambulanten Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege im **Rheinisch-Bergischen Kreis** je Leistungsbezieher jedoch fast so hoch wie die der stationären.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.232	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	9.793	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

In der überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2009 waren die ambulanten Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher mit 8.763 Euro bereits hoch. Die stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege konnten von 11.203 Euro in 2009 um rund 1.400 Euro gesenkt werden.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2021

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher	10.441	10.441	11.432	12.095	12.348	13.503	14
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	8.695	6.478	7.570	8.933	10.737	12.019	17
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	10.905	10.877	12.263	12.582	12.844	13.822	15

Im Vergleich 2021 bildet der Rheinisch-Bergische Kreis weiterhin das Minimum bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher bei gleichzeitig günstigen stationären Hilfen.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher in Euro	8.675	9.041	10.081	9.679	10.441
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	10.864	11.667	13.144	9.232	8.695
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	8.075	8.289	9.194	9.793	10.905

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher sinken in 2020 und 2021, während die stationären Transferaufwendungen im Vergleichszeitraum kontinuierlich steigen. Die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen ist

2019 zurückgenommen worden. Alle auf den Kreis übergegangenen Fälle sind geprüft worden, Dies hat zu einem starken Rückgang der Aufwendungen geführt. Dies wird im Detail in einem Evaluationsbericht, der auch dem Fachausschuss zur Verfügung gestellt worden ist, dargelegt.

Die ambulanten Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege werden auch durch den Anteil an Leistungsbeziehern in sogenannten ambulanten Wohngemeinschaften (ABW) beeinflusst. 25 Prozent der ambulanten Leistungsbezieher wohnen 2020 in einer solchen Wohngemeinschaft. In 2021 steigt der Anteil auf 35 Prozent. Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der Pflegewohngemeinschaft ähnlich.

Ein weiterer belastender Faktor ist die unterschiedliche Anrechnung von Einkommen. Bei ambulanten Wohngemeinschaften gelten die höheren Einkommensgrenzen entsprechend § 85 SGB XII. In stationären Einrichtungen hingegen wird das Einkommen bis auf einen Barbetrag vollständig angerechnet.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest.

Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Die Investitionskosten bei neu geschaffenem Wohnraum für ambulante betreute Wohngemeinschaften können bei sozialhilferechtlicher Bedürftigkeit nur über die als sozialhilferechtlich angemessenen geltenden Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherungsleistung gedeckt werden. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich zur Herleitung sozialhilferechtlich angemessener Mieten für ABW (Pflege) für die Erstellung eines separaten schlüssigen Konzeptes entschieden.

Dieses schlüssige Konzept beinhaltet einen Handlungsrahmen zum Umgang mit den Kosten der Unterkunft für die Wohnform der Pflegewohnplätze in ambulant betreuten Wohngemeinschaften (Fokus Pflege /Demenz). Es weist einen Richtwert im Sinne einer Mietpreisobergrenze aus, an dem sich der Sozialhilfeträger sowie Investoren, Dienstleister und Planer projektierter ambulant betreuter Wohngemeinschaften orientieren können. Mit den Pflegeanbietern schließt der Rheinisch-Bergische Kreis für die 24-Stunden-Betreuung, die Pflege sowie hauswirtschaftliche Unterstützung eine Leistungs-, Qualitäts- und Vergütungsvereinbarung auf der Grundlage des § 75 SGB XII ab. Zusätzlich wird eine Vereinbarung mit dem Vermieter der Pflegewohngemeinschaft abgeschlossen (Vereinbarung Wohnraum). Inhalt dieser Vereinbarung ist u. a. die

Förderung ambulant betreuter Wohnmöglichkeiten im Sinne des § 98 Abs. 5 SGB XII im Rheinisch-Bergischen Kreis für pflege- und betreuungsbedürftige Menschen.

Bei den stationären Aufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ist im Rheinisch-Bergischen Kreis im Zeitvergleich ein Anstieg zu erkennen, der sich mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes erklären lässt (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.). In 2021 steigen die Aufwendungen stärker an als in den Vorjahren.

Der unter Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag wird ab 2022 zum Tragen kommen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Bereits jetzt zeigt sich im Rheinisch-Bergischen Kreis, dass die Aufwendungen bezogen auf den stationären Leistungsbezieher sinken. Dies wird sich zunächst begünstigend auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken, was sich voraussichtlich durch Tarifierhöhungen und steigende Investitionskosten aufheben wird.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungs einheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Rheinisch-Bergischen Kreises im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 1.052 Euro über dem Durchschnittswert von 1.010 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen im Rheinisch-Bergischen Kreis bei rund 2.142 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt rund 2.089 Euro. Das Preisniveau der Heime ist daher im Rheinisch-Bergischen Kreis vergleichsweise hoch. Das liegt auch daran, dass die Lage des Rheinisch-Bergischen Kreises im Ballungszentrum der Rhein-Ruhr-Region zu höheren Lebenshaltungskosten führt (z.B. Mieten). Es ist aber anzunehmen, dass aufgrund der hohen Kaufkraft die hohen Kosten durch die Einkommenseinsätze der Pflegebedürftigen zu geringeren stationären Kosten in der Hilfe zur Pflege führen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine pflichtige Beratung zur Heimnotwendigkeit ab dem Pflegegrad 3 vorgesehen. Bei der Zuordnung der Pflegetherade ist der höchste Anteil der stationären Leistungsbezieher im Pflegegrad 4 zu finden. Bei den ambulanten Leistungsbeziehern im Pflegegrad 2 und 3.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (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	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je	7.825	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro							

Da die Kosten für die stationäre Unterbringung im Rheinisch-Bergischen Kreis hoch sind, fällt auch das Pflegegeld für die Pflegebedürftigen höher aus.

Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
7.540	8.011	7.848	7.825	8.039

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Nach Angaben des Rheinisch-Bergischen Kreises haben zum Prüfzeitpunkt drei stationäre Einrichtungen auf die Pflegegeldförderung verzichtet. Die Modernisierungen auf die geänderten baulichen Mindestvorgaben sind nicht rechtzeitig vorgenommen worden (Einzelzimmerquote). Der Rheinisch-Bergische Kreis schließt nach § 75 SGB XII, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, entsprechende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit diesen Trägern ab. Für den Kreis bedeutet das, dass die Investitionskosten aus den Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gezahlt werden. Zwei Einrichtungen haben nicht auf das Pflegegeld verzichtet. Hier ist es zu einem Belegungsstopp gekommen bzw. die Plätze sind in solitäre Kurzzeitpflegeplätze umgewandelt worden.

Die Höhe des Pflegegeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ambulante Quote 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Quote	20,41	4,78	9,76	11,05	13,87	28,72	27

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Rheinisch-Bergischen Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 25,2 Prozent erreicht worden. In vorangegangenen Prüfungen hat ein höherer Anteil ambulanter Hilfen zu geringeren Gesamtaufwendungen der Hilfe zur Pflege geführt. Inzwischen kann ein ambulanter Fall ebenso hohe oder auch höhere Fallkosten wie eine stationäre Unterbringung verursachen.

Entwicklung der ambulanten Quote Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
21,52	22,28	22,45	20,41	21,00

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

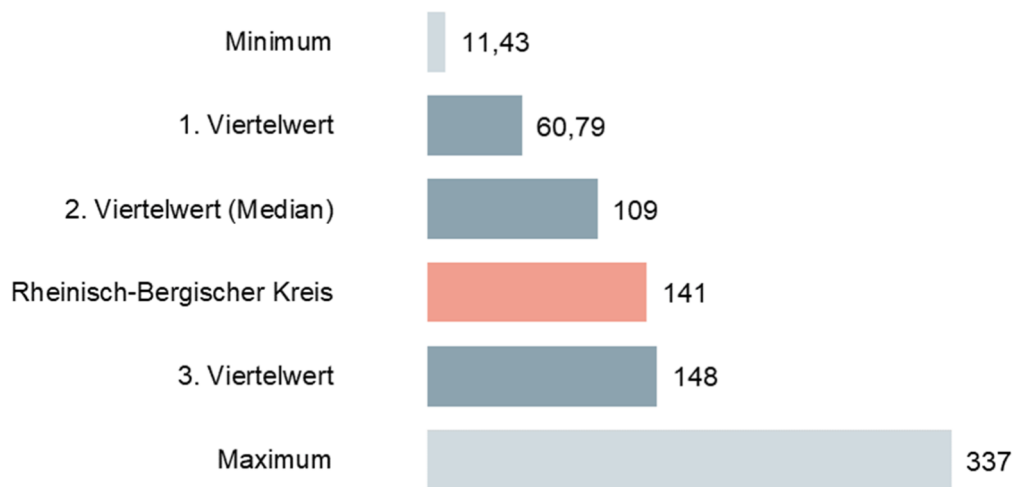
- ➔ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. In 2020 konnten trotzdem noch vergleichsweise hohe Erträge erzielt werden.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	65,98	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	160	15,26	72,70	121	165	382	23

Durch die Rücknahme der Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege wird die Heranziehung seit 2019 beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** bearbeitet.

Entwicklung Erträge aus Unterhalt Hilfe zur Pflege Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	328	330	386	141	52,07
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	187	227	160	65,98	113
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	367	359	451	160	35,76

Die Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher und Unterhalt Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher sind von 2017 bis 2021 jeweils um 85 bis 90 Prozent zurückgegangen. In 2009 konnten noch 195 Euro je Leistungsbezieher stationär herangezogen werden. In der ambulanten Pflege konnte in 2021 der Ertrag hingegen gesteigert werden.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Rheinisch-Bergische Kreis diese auf sich überleiten. Für die stationäre Pflege sind seitens des Rheinisch-Bergischen Kreises entsprechende Zahlungsansprüche geltend gemacht worden. Für die ambulante Pflege sind die Ansprüche ebenfalls geprüft worden, ohne dass eine Forderung geltend gemacht werden konnte. Da die Buchungssystematik über ein vom Rheinisch-Bergischen Kreis individuell geführten Forderungsbuch erfolgt, wären die Erträge nach gpa-Definition nur aufwändig zu erheben. Daher sind die Erträge nicht in dem interkommunalen Vergleich der Kreise enthalten.

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

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	k.A.	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär	k.A.	11,89	81,99	142	250	410	19

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro							

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Rheinisch-Bergischen Kreis von der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege überprüft und bearbeitet. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, der zu den sogenannten Erb-Generationen zählt. Das bedeutet, dass sozialhilfe-rechtlich anrechenbares Vermögen aus z.B. Schenkungen zur Verfügung stehen. Zielsetzung bei einem Schenkungsrückforderungsanspruch des Rheinisch-Bergischen Kreises ist es, bei Ansprüchen vorab eine vermittelnde Rolle einzunehmen. Vor Aufnahme des Antrages wird über die evtl. Forderungen des Sozialhilfeträgers aufgeklärt, um so gerichtliche Verfahren und Sozialhilfezahlungen im Voraus einzugrenzen. Bei Antragsaufnahme wird der Schenkungsrückforderungsanspruch im gleichen Zuge geltend gemacht. In schwierigen Fällen wird die Leistungsbearbeitung von einer spezialisierten Stelle unterstützt.

Es wird entsprechendes Fachwissen benötigt, da parallel zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Ansprüche zu berücksichtigen sind. Die Voraussetzungen, um zivilrechtliche Ansprüche überzuleiten, sind andere als bei den sonst in der Sozialverwaltung anzuwendenden Rechtsgrundlagen. Dies gilt auch für den Kostenersatz durch Erben. Die Verfolgung dieser Art von Ansprüchen bietet eine weitere Möglichkeit, den Kreishaushalt zu entlasten.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- ➔ Das Amt für Soziales und Inklusion hat für sich ein Handlungskonzept erstellt, um in den Bereichen Beratung, Unterstützung und Bedarfsfeststellung zu bündeln und zu vernetzen. Synergien können so optimal genutzt werden.

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

Das Amt für Soziales und Inklusion (50) des **Rheinisch Bergischen Kreises** ist dem Dezernat III Soziales, Inklusion, Gesundheit, Familie und Jugend zugeordnet. Das Amt 50 ist zuständig für

- Controlling und IT (50.11),
- Fachaufsicht/Rechtsangelegenheiten (50.12),
- Soziale Dienste (50.24),
- Stationäre Leistungen (Pflege) (50.23),
- Ambulante Hilfen (50.21),

- Hilfen für Menschen mit Behinderung (50.25) sowie
- WTG-Behörde/Heimaufsicht (50.26).

Die Pflegeplanung ist dem Planungsstab Senioren, Inklusion und Pflege (50.22) zugeordnet.

Das Amt für Soziales und Inklusion hat in den letzten Jahren die Organisation auf den Prüfstand gestellt und hat für sich einen umfassenden Handlungsrahmen erarbeitet inklusive Konzepten und Orientierungshilfen. In 2018 ist mit einem Organisationsentwicklungsprozess mit externer Unterstützung gestartet worden. Aufgrund der Ergebnisse sind Veränderungsprozesse in den Aufgaben und Strukturen umgesetzt worden. Ziel ist es, Beratung, Unterstützung und Bedarfsfeststellung zu bündeln und zu vernetzen. Dies wird als fließender Prozess gewertet und wird zusammen mit Prozessen und Abläufen stetig weiterentwickelt. So kann auf sich ändernde Rahmenbedingungen und gesetzlichen Entwicklungen flexibel reagiert werden. Im Bereich der Sozialen Dienste (50.24) findet sich die Allgemeine Beratungs- und Unterstützungsstelle (ABU-RBK), die eng mit den dazugehörigen Stellen, wie dem Pflegemanagement, der Wohnberatung und der Pflegeberatung zusammenarbeitet. Genau wie mit den Sachgebieten der stationären Leistungen sowie den ambulanten Hilfen.

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. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat die Prozesse und Schnittstellen aufgrund des Handlungskonzeptes anhand eines kontinuierlichen Prozessmanagements aktuell erstellt. Die Umsetzung des OZG ist derzeit in den Anfängen. Bis Ende 2022 sollen u.a. die Kommunen ihre Verwaltungsleistungen digital anbieten. Die Zusammenarbeit findet kreisintern mit der IT (Amt 16) statt. Für die stationären Leistungen (50.23) ist die Umstellung auf die E-Akte für Anfang 2023 geplant.

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. Zusätzlich ist insbesondere für Kreise mit ihren unterschiedlichen Delegationen von Aufgaben die Zuordnung digitaler Anträge nach Zuständigkeit eine Herausforderung. Bisher ist der Online-Zugang nur über die kreisangehörigen Kommunen möglich.

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 Rheinisch-Bergische Kreis bearbeitet seit 2019 die Hilfe zur Pflege vollständig. Auch die Bearbeitung der ambulanten Hilfe zur Pflege erfolgt seitdem durch den Kreis. Die Umsetzung

erfolgte durch das Projekt „Rückholung delegierte Sozialhilfe“. Daneben wird auch die Pflegeberatung aus den kreisangehörigen Kommunen sukzessive zurück an den Kreis übertragen.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- ➔ Die Personalbedarfsplanung findet im Amt für Soziales und Inklusion nach kreiseinheitlichen Vorgaben statt.

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

Die letzten Jahre sind geprägt von der zusätzlichen Belastung der Sachbearbeitung. Dazu zählen die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Die Abordnung einzelner Mitarbeitenden ins Lagezentrum des Gesundheitsamtes während der pandemischen Lage, aber vor allem die Übernahme vielfältiger Krisenstabsarbeit aus dem Lagezentrum und Bewältigung der umfassenden Tätigkeiten zu den regulären Aufgaben im Amt für Soziales und Inklusion, hat zu Mehrbelastungen innerhalb des Amtes geführt. Die Amtsleitung des Amtes für Soziales und Inklusion ist kraft ihres Amtes Mitglied im Krisenstab des Rheinisch-Bergischen Kreises. Auch aus dieser Funktion heraus entstanden zusätzliche Arbeitsaufwendungen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis gibt an, dass jedoch aktuell die Soll-Ist-Personalausstattung in der Hilfe zur Pflege im Bereich der Leistungssachbearbeitung übereinstimmt. Hingegen sind im Bereich der Pflege- und Wohnberatung aufgrund des demografischen Wandels sowie der steigenden Komplexität der Beratungsfälle keine Übereinstimmung der Soll-Ist-Personalausstattung mehr gegeben. Ebenso verhält es sich aufgrund der Entwicklungen in der pflegerischen Versorgung bei der WTG-Behörde. Es wird das Instrument „Tabelle für Personalbemessung und Aufgabenverteilung“ (TPA) genutzt, welches für die gesamte Kreisverwaltung gilt. Eine entsprechende Software für die kontinuierliche Prozessanalyse und –beschreibung wird hierfür eingesetzt. Zukünftig sollen die Systeme miteinander verknüpft werden. Die Grundlage ermöglicht eine dauerhafte Personalbedarfsplanung. Geplante Fluktuationen werden berücksichtigt.

Neue Mitarbeitende werden anhand eines Einarbeitungskonzeptes eingearbeitet. Stellenbeschreibungen sind flächendeckend vorhanden. Ein Personalentwicklungskonzept für das Amt für Soziales und Inklusion befindet sich im Aufbau.

Durch Fluktuationen und einem Fachkräftemangel fehlt auch in den Verwaltungen zunehmend qualifiziertes Personal. Davon ist das Amt für Soziales und Inklusion ebenfalls betroffen. Bei neuem Personal, insbesondere bei Quereinsteigern, wird eine erhöhte Einarbeitungszeit benötigt. Der Rheinisch-Bergische Kreis mindert mit seinen Instrumenten, wie dem Einarbeitungskonzept und einer stetigen Prozessanpassung, die Folgen für die Mitarbeitenden ab. Gleichwohl sollte der Rheinisch-Bergische Kreis sich weiterhin intensiv bemühen qualifizierte Kräfte zu gewinnen.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

➔ Die Fachkräfte des Amtes für Soziales und Inklusion handeln nach den Grundsätzen des Fallmanagements. Die Zusammenarbeit aller handelnden Stellen u.a. in der Hilfe zur Pflege ist aufeinander abgestimmt.

➔ Feststellung

Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements steht erneut im Fokus.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis werden in 2020 2,76 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant und für die Hilfe zur Pflege stationär 10,14 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland sowie die Pflegewohngeld-Selbstzahler berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	89,49	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	127	88,31	127	149	172	202	23

Die Anträge der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften werden innerhalb der ambulanten Hilfen spezialisiert bearbeitet.

Pflegefachkräfte werden in der Pflegeberatung und im Pflegemanagement eingesetzt. Im Pflegemanagement werden u. a. Konzepte ambulanter, teilstationärer und stationärer Pflegeeinrichtungen überprüft und mit den jeweiligen Anbietern abgestimmt. Des Weiteren werden dort die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste bei Auffälligkeiten überprüft. Die Nicht-Versicherten werden durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MD) oder der Privaten Krankenversicherung (PKV) begutachtet.

Grundsätzlich gilt für alle Fachkräfte des Sozialen Dienstes der präventive, niederschwellige beratende Ansatz, der auf die betroffene Person und deren Bedürfnisse zugeschnitten ist. Dies geschieht nach einem festgelegten Konzept des Fallmanagements.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis übernimmt die Pflegeberatung die Bedarfsfeststellung bei Antragstellung von Hilfen zur Pflege. Im Rahmen einer individuellen Hilfeplanung werden notwendige Hilfen ermittelt und erforderliche Maßnahmen festgelegt. Der Grundsatz ambulant vor stationär steht seit Jahren im Fokus. Eine enge Zusammenarbeit mit der Leistungssachbearbeitung findet statt. Für die ambulante Hilfe zur Pflege wird geprüft, ob weitere Maßnahmen für den Verbleib in der Häuslichkeit förderlich sind (ehrenamtliche Hilfe, haushaltsnahe Dienstleistungen

usw.). In der stationären Pflege wird die Feststellung der Heimnotwendigkeit nach einem festgelegten Verfahren durchgeführt. Ziel ist es, durch rechtzeitige Mitteilungen der Einrichtungen oder bei Antragstellung, die Beratung vor der Heimaufnahme durchzuführen. Die Pflegeberater und Pflegeberaterinnen entscheiden über die notwendige Heimaufnahme. In den kreisangehörigen Kommunen, die die Pflegeberatung selbst durchführen, gilt eine Besonderheit. Die Koordinierungsstelle Pflegeberatung beauftragt die Pflegeberatung vor Ort mit der Prüfung der Heimnotwendigkeit. Nach Rücklauf entscheidet die Koordinierungsstelle abschließend. Ab dem Pflegegrad 3 ist die Prüfung der Heimnotwendigkeit verpflichtend.

Die Sachbearbeitung stationär wird zusätzlich durch hohe Zu- und Abgänge belastet. Die Verweildauern in den stationären Einrichtungen werden seit 2022 über das Fachverfahren des Rheinisch-Bergischen Kreises ausgewertet. Vorher sind eigene Tabellen dafür genutzt worden. In einem ersten Schritt diente die Auswertung dazu, um die Zeit der Antragstellung bis zur Entscheidung zu bemessen. Die Verweildauer rückt ab dem Jahr 2022 aufgrund des Leistungszuschlags nach § 43 c SGB XI weiter in den Fokus. § 43 c SGB XI regelt, dass der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt wird und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen wird. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen.

In den letzten Jahren, auch unter den Bedingungen der Corona-Pandemie, ist die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern schwieriger geworden. Bei rechtzeitiger Kenntnis des Sozialhilfeträgers über die Entlassung eines Pflegebedürftigen aus dem Krankenhaus kann eine Beratung des oder der Betroffenen erfolgen. So kann die bisherige Wohnsituation erhalten bleiben bis eine endgültige Einstufung über die Pflegebedürftigkeit erfolgt ist. Insbesondere die Kurzzeitpflege kann gezielt eingesetzt werden, um eine langfristige stationäre Unterbringung zu vermeiden. Hier ist der Rheinisch-Bergische Kreis von der Kooperationsbereitschaft der Krankenhäuser abhängig. So halten die vier Krankenhäuser, trotz der gesetzlichen Verpflichtung, die vorgeschriebenen Plätze für die Kurzzeitpflege in ihren Einrichtungen nicht vor. Eine Vereinbarung zum Entlassmanagement ist vor einigen Jahren nicht zustande gekommen. Die Zusammenarbeit mit den vier Sozialdiensten der örtlichen Krankenhäuser ist in 2021 wiederaufgenommen worden.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte, wie bereits begonnen, die Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen vorantreiben. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

Im Rheinisch-Bergischen Kreis werden in 2020 0,95 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine differenzierte Aufteilung der Stellenanteile für die Hilfe zur Pflege in ambulant und stationär ist nicht möglich. Bei den Unterhaltsberechnungsfällen konnten diese Bearbeitungsfälle entsprechend zugeordnet werden.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	12,63	8,00	32,91	60,38	192	456	13

Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich von 397 in 2017 auf 12 in 2021 zurückgegangen. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat daher von 2017 die Stellen von 1,91 auf 0,50 in 2021 für die Unterhaltsheranziehung abgebaut.

Entwicklung Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Rheinisch-Bergischer Kreis 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
208	245	164	12,63	24,00

Der Rheinisch-Bergische Kreis bearbeitet die Unterhaltsheranziehung spezialisiert.

Wie schon im Kapitel Erträge erwähnt, setzt der Rheinisch-Bergische Kreis in einem ersten Schritt auf die Vermutung, dass das Einkommen die Grenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Die Einordnung findet nach Berufsgruppen statt. In Einzelfällen wird die potenziell unterhaltspflichtige Person angeschrieben. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Unterhaltsprüfung in der Bearbeitung einen hohen Aufwand erfordert. Durch die neue Rechtslage könnten Klagen und Einwendungen künftig deutlich zunehmen. Auch die quotale Aufteilung des Unterhaltsanspruchs stellt unter der geänderten Rechtslage eine Herausforderung dar.

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. 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

hörde 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 **Rheinisch-Bergischen Kreis** sind in 2020 3,74 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 87 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	23,26	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

In 2021 sind die Vollzeit-Stellen auf 5,72 bei 88 zu prüfenden Einrichtungen aufgestockt worden.

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Die WTG-Behörde ist als eigenes Sachgebiet seit April 2020 dem Amt für Soziales und Inklusion aus fachlichen und organisatorischen Gründen zugeordnet. Vorher lag die organisatorische Anbindung beim Gesundheitsamt. Auf kurzem Wege ist daher eine Abstimmung bezüglich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen möglich. In 2020 sind die Prozesse überprüft und optimiert sowie eine Aufgabenkritik durchgeführt worden. Es finden regelmäßige Abstimmungen auf der Leitungsebene statt. Für die operativen Tätigkeiten gelten die u. a. die Vorgaben der kollegialen Beratung und der Supervision.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Abs. 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Neben Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern werden Fachkräfte, Pflegefachkräfte und pädagogische Fachkräfte eingesetzt.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Beschäftigten der WTG-Behörde des Rheinisch-Bergischen Kreises sind für die Krisenbewältigung mit eingesetzt worden. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an. Durch Erlass wurden die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. In 2020 hat die WTG-Behörde die Regel- und Wiederholungsprüfungen überwiegend ausge-

setzt. Schwerpunktmäßig ist die Gewährleistung der Besuchs- und Teilhaberechte der Bewohnenden betrachtet worden. Anlassbezogene Prüfungen sind weiterhin durchgeführt worden. Nach Angaben der WTG-Behörde haben die festgestellten Mängel in den Einrichtungen zugenommen. Das lässt sich auf den bereits bestehenden Fachkräftemangel zurückführen. Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

➔ **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes sowie die Prüfung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte daher überprüfen, 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

➔ Die gesamte Pflegeplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises ist darauf ausgerichtet, alle Akteure im Kontext Pflege zu vernetzen, kontinuierliche Angebot nach Nachfrage und Entwicklungen zu optimieren und das Selbstbestimmungsrecht der pflegebedürftigen Person zu beachten. Hierzu zählt insbesondere der Ausbau alternativer Wohnformen, wie die Pflege Wohngemeinschaft, die präventiven Angebote und Angebote für pflegende Angehörige.

➔ **Feststellung**

Die Plätze der Kurzzeitpflege sind von 2020 auf 2021 gesunken.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat sich für eine örtliche Pflegeplanung gem. § 7 Abs. 1 bis 5 APG NRW entschieden. Der Planungsstab Inklusion, Senioren und Pflege des Amtes für Soziales und Inklusion ist für die Pflegeplanung zuständig. Beteiligt sind die Sozialplanung sowie die Fachämter unter Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen. Der Pflegebericht wird alle

vier Jahre fortgeschrieben. Derzeit gilt der „Pflegerbericht 2019 – Örtliche Planung 2019-2022“, der für 2023 bis 2026 neu erarbeitet worden ist. Das ergänzende „Handlungskonzept „Inklusiv leben und wohnen, aktiv altern und versorgt sein im Rheinisch-Bergischen Kreis“ wird jährlich angepasst.

Wie schon im Kapitel Demografische Entwicklung aufgegriffen, ist die Pflegeplanung ein wichtiger Bestandteil der Sozialplanung „Motiv Mensch“. Daraus wird die kleinräumige Gliederung unterhalb der Gemeindeebene übernommen, die sogenannten Wohnplätze der Sozialplanung (WPS). Auf dieser Grundlage findet kreisweit eine Bestandsaufnahme vorhandener Pflegeangebote statt, um festzustellen, ob ausreichende quantitative und qualitative Angebote vorhanden sind. Aus den Erkenntnissen werden entsprechende Planungen, Maßnahmen und Projekte abgeleitet, in Kooperation mit den unterschiedlichen Netzwerkpartnern inklusive potenzieller Investoren. Der Grundsatz vom Menschen aus zu denken, steht im Vordergrund. Dazu zählt insbesondere, ein würdevolles, inklusives, selbstbestimmtes Leben im frei gewählten Wohnumfeld zu ermöglichen. Ziel ist eine aufeinander abgestimmte Unterstützungsstruktur für ältere pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen.

Die kommunale Konferenz Alter und Pflege findet zweimal jährlich statt. Zusätzlich finden jährliche Treffen zwischen den Leitungen von Einrichtungen und ambulanten Wohngemeinschaften sowie den Baugenossenschaften bzw. -gesellschaften statt.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	8,60	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	36,75	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,13	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,00	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,41	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Rheinisch-Bergischen Kreis gibt es verhältnismäßig wenig stationäre Pflegeplätze.

Nach eigener Einschätzung des Rheinisch-Bergischen Kreises fehlen stationäre Dauerpflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze. Das hängt mit einer steigenden Nachfrage von Pflegeangeboten bei gleichzeitigem Pflegefachkraftmangel zusammen. Zusätzlich fehlen ausgewiesene Grundstücke für den Bau von Dauerpfleegeeinrichtungen in den kreisangehörigen Kommunen.

Gleichzeitig können Betreiber die Versorgung in den Einrichtungen nicht mehr sicherstellen, weil Pflegepersonal fehlt.

Ein weiteres Problem stellt die Modernisierung auf die geänderten baulichen Mindestvorgaben (Einzelzimmerquote) dar. Um die Einzelzimmerquote zu erreichen, sind Doppelzimmer abgebaut worden. Das führt dazu, dass eingestreute Kurzzeitpflegeplätze zunehmend für die Dauerpflege eingesetzt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte forcieren, dass die Kurzzeitpflege weiter ausgebaut wird. Sie ist ein wichtiger Baustein für den häuslichen Verbleib. Sie kann ein Entlastungsangebot für pflegende Angehörige darstellen oder nach einer stationären Behandlung die Zeit bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken.

Das Angebot an Tagespflegeplätzen wird vom Kreis als ausreichend angesehen. Aktuell gibt es 17 Tagespflegeeinrichtungen mit insgesamt 252 Tagespflegeplätzen, weitere acht Tageseinrichtungen sind in Planung.

Die ambulante Versorgung wird über Pflegedienste gedeckt, die zunehmend Personal benötigen, um den Pflegebedarf zu decken. Durch fehlende Fachkräfte kann die Nachfrage der häuslichen Versorgung der Pflegebedürftigen bereits jetzt nicht mehr gedeckt werden. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat wegen dieser Problematik einen gemeinsamen Arbeitskreis der ambulanten Dienstleister initiiert. Der Austausch untereinander und die gegenseitige Unterstützung wird gefördert, um die Versorgung der Menschen zuhause zu verbessern.

Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt seit Jahren den Fokus auf alternative Wohnformen, wie z.B. ambulant betreute Wohngemeinschaften für pflegebedürftige und dementiell erkrankte Menschen. 2006 ist in Wermelskirchen die erste Pflegewohngemeinschaft eröffnet worden. Aus einem daraus resultierenden Modellprojekt sind weitere Wohngemeinschaften in den kreisangehörigen Kommunen entstanden. Aktuell gibt es 25 ambulant betreute Pflegewohngemeinschaften mit insgesamt 247 Pflegewohnplätzen, mindestens 19 weitere Pflegewohngemeinschaften mit weiteren 209 Plätzen sind in Planung.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschweligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Für die Koordination der präventiven Angebote werden die Strukturen der Sozialplanung genutzt. Durch das Netzwerk Kommunale Seniorenarbeit werden Angebote und Maßnahmen für ein gutes Leben im Alter koordiniert und abgestimmt. In den einzelnen Kommunen geben neben einem Unterstützungslink des Ministeriums Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, die Seniorenwegweiser Informationen über die Angebote vor Ort. Ansonsten wird in viele Richtungen Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Das geht von der Veröffentlichung von Flyern der Wohn- und Pflegeberatung z.B. in Arztpraxen und an Informationsständen, z.B. in der Rhein-Berg Galerie bis zu Veranstaltungen in den Kommunen u.a. in Kooperation mit der Seniorenberatung.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt derzeit ein umfassendes Konzept zur Neuausrichtung der Pflegeberatung um. Positiv herauszuheben ist das Ziel, einheitlich und rechtzeitig aus einer Hand die Pflegebedürftigen zu beraten. Die Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch den Kreis statt, die zusätzlich durch dezentrale Standorte gestärkt wird. Oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. Im **Rheinisch-Bergischen Kreis** findet derzeit eine Umstrukturierung des Systems Pflege- und Wohnberatung statt. Für vier Kommunen koordiniert der Kreis die kommunale Pflegeberatung. In den weiteren vier Kommunen wird die Pflegeberatung durch den Kreis durchgeführt. Die Wohnberatung wird für fünf Kommunen zentral durch den Kreis durchgeführt. In der Vergangenheit ist sukzessive die Pflege- und Wohnberatung aus der kommunalen Pflegeplanung an den Kreis zurückgegangen. Der Übergang wird bis zum 31.12.23 abgeschlossen sein. Das Ziel ist, Unterschiede in der Beratung aufzubrechen und steuernd eine gemeinsame Richtung einzuschlagen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat hierzu ein Konzept der Neuausrichtung der Pflegeberatung initiiert, um die Pflegeberatung neu aufzustellen und zu optimieren. Es steht der proaktive Ansatz im Vordergrund. Der Schwerpunkt liegt auf der Prävention und Gesundheitsförderung. Viele Menschen sollen frühzeitig über das Angebot der Pflegeberatung im Rheinisch-Bergischen Kreis informiert, erreicht und längerfristig begleitet werden. Als Ziel ist definiert, dass Menschen im Rheinisch-Bergischen Kreis sozialraumorientiert kompetent und umfassend Beratung zu den Themen Alter, Pflege, Wohnen, Behinderung, Vorsorge und rechtliche Betreuung sowie die notwendige Unterstützung als auch bei Bedarf qualifizierten Zugang zum Leistungssystem erhalten.

Die Kommunale Pflegeplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises umfasst von der Information, präventiven Angebotsberatung über die Einzelfallberatung sowie Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit die Komponenten des Case- und Caremanagements. Das heißt, die passende Versorgung eines pflegebedürftigen Menschen mit dem gleichzeitigen Aufbau des Betreuungs- und Pflegenetzes innerhalb des Wohn- und Sozialraums. Dazu gehören auch Angebote und Unterstützungsleistungen für pflegenden Angehörige. Ein Projekt zum Casemanagement für pflegende Angehörige befindet sich im Aufbau (Projekt PuRpA).

Die Art der Beratung teilt sich in unterschiedliche Module. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege wird für die ambulante Hilfe zur Pflege die Pflegebedarfsfeststellung durch die Pflegeberater und Pflegeberaterinnen durchgeführt. Für die stationäre Hilfe zur Pflege oder bei einer geplanten

24-Stunden Betreuung wird die Heimnotwendigkeit geprüft. Hier findet eine enge Zusammenarbeit mit der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege oder mit den Pflegeberatern und Pflegeberaterinnen der kreisangehörigen Kommunen statt.

Die Fallbearbeitung in der Pflegeberatung soll durch eine Software für das Fallmanagement unterstützt werden. Diese wird derzeit eingeführt. Die Erstellung von Auswertungen und Statistiken wird durch die neue Software erleichtert. Der Kreis kann so auswerten, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Aus dem festgestellten Beratungsbedarf können passgenaue Angebote erstellt werden. Außerdem kann der Kreis die Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung mithilfe der Softwareunterstützung leichter evaluieren. Dazu zählen, wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote, wie Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Vermeidung der stationären Heimaufnahme.

➔ **Empfehlung**

Die Auswertemöglichkeiten der geplanten Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten Module für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen beinhalten. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- ➔ Das Fach- und Finanzcontrolling bietet dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine gute Steuerungsgrundlage.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und—verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat im Amt 50 die Fachabteilung 50.11 Controlling und IT eingerichtet. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erken-

nen. Für das Controlling gibt es kreiseinheitliche Vorgaben, die zu beachten sind. Der Rheinisch-Bergische Kreis legt die Ziele und Maßnahmen in der Haushaltsplanung fest. Das Controlling erfolgt über Kennzahlen. Die Evaluation wird anhand der Ergebnisse der Haushaltsplanung, des Controllings und des Jahresabschlusses vorgenommen.

Das Finanz- und Fachcontrolling ist in Sachgebiet 50.11 zusammengeführt. Dort werden die Finanzdaten erstellt und mit den Sachgebietsleitungen anhand der Fachdaten verknüpft. Zusätzlich findet ein regelmäßiger Austausch von Daten und Informationen statt. Monatlich werden Controllingberichte mit einem Bericht zur Entwicklung der Produktziele für u. a. für die Amtsleitung, den Dezernenten und den Kämmerer erstellt. Ein sachgebietsinternes Controlling zu einzelnen Hilfen befindet sich im Aufbau.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt des Rheinisch-Bergischen Kreises unter dem Produkt 05.500.01 Hilfen für pflegebedürftige Menschen und Seniorenförderung geführt. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre fast vollständig geliefert werden.

Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt für die Steuerung bereits ein umfangreiches Ziel- und Kennzahlensystem. Neben einem übergeordneten Globalziel hat der Kreis strategische und operationale Ziele definiert und konkretisiert. Sie dienen auch als Grundlage für Bemessung einer produktübergreifenden Wirkung von steuerungsrelevanten Prozessen.

Die Zielerreichung wird jährlich mithilfe von Leistungsmengen und Kennzahlen überprüft. Hierzu erhebt der Kreis neben sogenannten Grundzahlen (z. B. Fallzahlen) auch Wirkungskennzahlen. Komplettiert wird das Kennzahlensystem durch Strukturdaten und Kennzahlen zum Arbeitsablauf bzw. Prozessdaten.

Beispielhaft werden die folgenden Ziele aus dem Haushalt 2022 genannt:

- Ab dem Jahr 2021 nehmen 80 Prozent der Bevölkerung im Alter ab 70 Jahren, die noch im häuslichen Umfeld leben, eine Pflegeberatung in Anspruch.
- Das Angebot an Wohnplätzen in alternativen Wohnformen für Menschen mit pflegerischem Unterstützungsbedarf wird bis einschließlich 2024 um mindestens zehn Prozent ausgebaut. (Basis 2019).
- Durch hohe Qualität der Leistungssachbearbeitung nach SGB IX (Teil 2) und SGB XII beläuft sich die Quote der stattgegebenen Widersprüche wegen fehlerhafter Rechtsanwendung auf unter fünf Prozent.
- Die jährliche Steigerungsquote der Gesamtsozialhilfearaufwendungen nach dem SGB XII ist kleiner/gleich dem NRW-Durchschnitt.

Im Vordergrund bei den Zielen, steht insbesondere der Beratungsansatz, um das Globalziel zu erreichen: Menschen mit einem betreuerischen und/oder pflegerischen Unterstützungsbedarf sollen möglichst lange in ihrem häuslichen Umfeld verbleiben.

Das bestehende Ziel- und Kennzahlensystem bietet der Leitungsebene insgesamt eine gute Steuerungsgrundlage.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine hohe Leistungsdichte. Ursächlich ist die hohe Anzahl ambulanter Leistungsbezieher.	189	E1	Die Ursachen für die hohe Leistungsdichte, insbesondere der ambulanten Versorgung, und deren Entwicklung sollten durch den Rheinisch-Bergischen Kreis näher betrachtet werden. Beeinflussende Faktoren können die Bevölkerungsstruktur, die soziostrukturellen Rahmenbedingungen, die Kosten der Pflege und die Steuerungsleistung des Kreises sein.	191
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements steht erneut im Fokus.	204	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte, wie bereits begonnen, die Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen vorantreiben. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.	205
F3	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. 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.	206	E3	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes sowie die Prüfung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	208
Steuerung und Controlling					
F4	Die Plätze der Kurzzeitpflege sind von 2020 auf 2021 gesunken.	208	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte forcieren, dass die Kurzzeitpflege weiter ausgebaut wird. Sie ist ein wichtiger Baustein für den häuslichen Verbleib. Sie kann ein Entlastungsangebot für pflegende Angehörige darstellen oder nach einer stationären Behandlung die Zeit bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken.	210

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis setzt derzeit ein umfassendes Konzept zur Neuausrichtung der Pflegeberatung um. Positiv herauszuheben ist das Ziel, einheitlich und rechtzeitig aus einer Hand die Pflegebedürftigen zu beraten. Die Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.	211	E5	Die Auswertemöglichkeiten der geplanten Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten Module für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen beinhalten. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.	212

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	283.304	283.344	283.455	283.271	283.275
Einwohner ab 65 Jahre	65.015	65.393	65.605	66.292	66.833
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	90.885	90.773	90.568	89.785	88.983
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	46.056	45.539	44.791	44.352	43.944
Einwohner ab 80 Jahre	18.959	19.854	20.814	21.940	22.889

*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	253	269	273	247	245

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	923	938	943	963	922
Summe	1.176	1.207	1.216	1.210	1.167
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	2.748.656	3.138.385	3.586.710	2.280.406	2.130.383
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	7.409.916	7.763.442	8.654.119	9.417.596	10.039.553
Summe in Euro	10.158.572	10.901.827	12.240.829	11.698.002	12.169.936
Erträge aus Unterhaltsheranziehung					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	47.404	61.187	43.710	16.298	27.794
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	338.645	337.294	425.364	154.301	32.972
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	386.048	398.482	469.074	170.599	60.766

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises 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

Zu den Aufgaben, die der Rheinisch-Bergische Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt und die wir in diesem Teilbericht zur überörtlichen Prüfung betrachten, zählt die Bearbeitung von Bauanträgen und die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Die hierfür vorgesehenen gesetzlichen Fristen kann der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllen und auf Grundlage seiner Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher agieren.

Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) sowie die Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption beim Rheinisch-Bergischen Kreis fordern die Einhaltung des Vieraugenprinzips in korruptionsgefährdeten Bereichen. Zu diesen Bereichen gehört auch die Bauantragsbearbeitung. Daher sollte der Kreis in der Bauaufsicht das Verfahren zur stichprobenhaften Überprüfung abschließender Entscheidungen in Bauantragsverfahren noch verbindlich festlegen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit Blick auf die bislang durch den Kreis verwendeten Kennzahlen fehlen aber noch aussagekräftige und steuerungsunterstützende Kennzahlen zum Personaleinsatz. Hier könnte er z. B. die im Rahmen der überörtlichen Prüfung erhobenen Kennzahlen nutzen und weiter fortschreiben.

Mit Blick auf die Digitalisierung unterstützt die eingesetzte Fachsoftware den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich und wurde zum Prüfungszeitpunkt insbesondere zur Fristüberwachung genutzt. Mit der Einführung und Nutzung der neuen Version dieser eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden und die Bestrebungen des Rheinisch-Bergischen Kreises, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren, weiter vorantreiben.

Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Insgesamt zeigte sich im Prüfungsverlauf, dass die Bauaufsicht im

Rheinisch-Bergischen Kreis ihre Möglichkeiten zur Prozessoptimierung – soweit es ihr möglich ist – ausschöpft.

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 Rheinisch-Bergische Kreis 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 **Rheinisch-Bergischen Kreis** haben von den kreisangehörigen Kommunen die große kreisangehörige Stadt Bergisch Gladbach sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Leichlingen (Rheinland), Overath, Rösrath und Wermelskirchen eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die drei kleinen kreisangehörigen Kommunen Burscheid sowie Kürten und Odenthal erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Rheinisch-Bergische Kreis. Somit ist der Kreis für rund 53.000 Einwohner und 134,5 qkm Fläche als Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	98	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	3,87	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	95,96	86,87	90,67	91,97	95,13	100,00	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	4,04	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

2020 hat der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen ein sehr hohes Fallaufkommen. Dabei weist der Kreis einen sehr hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf. Dies hängt mit den bebaubaren Flächen bzw. der Bebauungsstruktur der Stadt Burscheid sowie der Gemeinden Kürten und Odenthal zusammen: die Baugenehmigungen können hier meist im einfachen Verfahren abgewickelt werden.

Das hohe Fallaufkommen als solches ist dem zunehmenden Wohnungsdruck im Ballungsraum Köln geschuldet. Aufgrund der dortigen Immobilienpreise und der Knappheit an Wohnraum weichen die Interessenten vermehrt in das Umland aus. Dadurch werden zunehmend auch Mehrfamilienhäuser oder Reihenhausbauungen in den kreisangehörigen Kommunen wie Kürten und Odenthal gebaut. Zusätzlich wachsen die bestehenden Gewerbegebiete und neue Baugebiete wie z. B. das Burscheider Gewerbegebiet Straßerhof werden erschlossen. Während die Preise für gewerbliche Bauflächen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben sind, stiegen sie für Baugrundstücke des individuellen Wohnungsbaus in Burscheid, Kürten und

Odenthal um zehn Prozent¹⁴. Damit trotz steigender Bodenpreise zukünftig Wohnraum erschlossen werden kann, werden nicht nur neue Gebiete entwickelt, um die Nachfrage zu befriedigen, sondern auch Altbauten beseitigt und Baulücken besser ausgenutzt. Zudem werden durch die Realisierung von An- und Ausbauten bereits bestehende Flächen besser genutzt. Diese Maßnahmen erfordern in der Regel Bauanträge. Die Tendenz von gleichbleibender bzw. leicht ansteigender Belastung mit Neuanträgen zeigt sich auch in der Betrachtung der vergangenen Jahre:

Entwicklung der Fallzahlen Rheinisch-Bergischer Kreis

Grundzahlen	2019	2020	2021
Bauanträge im einfachen Verfahren	503	499	504
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	17	21	22
Summe Bauanträge	520	520	526

(Summe Antragszahlen aus der Stadt Burscheid, Gemeinde Kürten und Gemeinde Odenthal)

6.3.2 Rechtmäßigkeit

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis kann die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung erfüllen und auf Grundlage seiner Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher agieren.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hält die in der BauO gesetzte Frist nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit in der Regel ein. Hier kommt es nur ausnahmsweise zu Fristüberschreitungen, wenn eine unerwartete Häufung von Antragseingängen erfolgt und die zeitgleich erforderlichen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können.

Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält der Kreis immer ein, so dass er hier fristgerecht agiert und keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen riskiert.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen, so dass er sicherstellt, dass für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien durch die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung herangezogen werden. Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Austauschtermine stellt er sicher, dass die Sachbearbeitenden über die Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können. Die Sachbearbeitung dokumentiert diese Kriterien bzw. die vorgenommene Ermessensausübung sowohl in der Papierakte, da

¹⁴ vgl. Grundstücksmarktbericht 2021 für den Rheinisch-Bergischen Kreis ohne die Stadt Bergisch Gladbach des Gutachterausschusses für Grundstückswerte im Rheinisch-Bergischen Kreis

diese z. B. bei Gerichtsverfahren maßgeblich ist, als auch in der Fachsoftware, da entsprechende Aktenvermerke durch die Sachbearbeitenden in der Regel dort gefertigt werden und diese somit auch elektronisch im Vorgang hinterlegt sind.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist auch notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit decken die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier z. B. in der Ermittlung eines Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für den Kreis. So kann er beurteilen, wie auskömmlich seine Gebühren tatsächlich sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals?

Nach Auskunft des Kreises erfolgt eine Überwachung der Einnahme-Situation jährlich über das eingeplante Einnahmen-Budget des Haushaltes.

Einen Aufwandsdeckungsgrad hat der Rheinisch-Bergische Kreis allerdings seit Jahren nicht mehr für den Bereich der Bauaufsicht ermittelt. Diese – zumindest stichprobenhafte – Ermittlung ist wie zuvor beschrieben aus Sicht der gpaNRW wichtig, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. Die Daten zur Ermittlung können z. B. aus dem jeweiligen Haushaltsplan (ordentlicher Aufwand, ordentliche Erträge) gezogen werden. Die Entwicklung der Kennzahl sollte den anhand der Fälle erwarteten Entwicklungen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollte der Kreis die Ursachen für die Fehlentwicklung ermitteln und nach Möglichkeit angemessen gegensteuern. Defizite, die aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden müssen, sollte der Kreis so gering wie möglich halten. Zwar kann er die zugrunde zu legenden Rohbausummen oder vorgesehenen Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung dabei nicht beeinflussen – aber auf zwei Faktoren hat er Einfluss: zum einen die tatsächlich möglichen Gebährentatbestände anzuwenden, so dass er eine Gebühr festsetzen kann und zum anderen den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen. Da die festsetzbaren Gebühren auch tatsächlich festgesetzt werden und die Rahmengebühren im Verhältnis nur einen geringen Anteil von rund fünf Prozent nach Einschätzung der Bauaufsicht ausmachen, ist der beeinflussbare Gebührenanteil eher gering.

6.3.3 Geschäftsprozesse

➔ Feststellung

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie

Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die Entscheidungsbefugnisse sind jedoch nur teilweise schriftlich fixiert.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf¹⁵ Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben entweder direkt dem Landrat oder direkt dem Kreisdirektor unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat V (Umwelt, Mobilität, Bau) angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 63 (Bauaufsicht und Brandschutzdienststelle) angegliedert.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Rheinisch-Bergischen Kreises ergeben, besteht keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen im Amt 63. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt aber den zu durchlaufenden Prozess bei der Sachbearbeitung, da der Kreis in ihr Bearbeitungsbögen hinterlegt hat. Diese enthalten die jeweils zu beachtenden Bearbeitungsschritte, so dass die Sachbearbeitung sicherer agieren kann.

Aktuell werden Befugnisse beispielsweise durch Absprachen in Dienstbesprechungen geregelt. Bei Unsicherheiten erfolgen Rücksprachen im Einzelfall. Dies gibt dem eingesetzten Personal ein gewisses Maß an Handlungssicherheit. Aus Sicht der gpaNRW ist eine solche mündliche Absprache aber nicht ausreichend. Durch eine schriftliche Regelung werden Befugnisse klarer und vor allem verbindlicher geregelt. Missverständnisse sind so besser zu vermeiden. Einen Teil seiner Regelungen hat der Kreis als „Handlungsanweisungen“ bereits schriftlich fixiert. Diese einzelnen Regelungen sind für die Beschäftigten gebündelt in einem zentralen Laufwerk unter dem Ordner „Arbeitshilfen“ gut aufzufinden und einzusehen. In der Fachsoftware z. B. bei Gegenzeichnungsregeln mögliche Verankerungen gibt es bislang jedoch nicht.

➔ **Empfehlung**

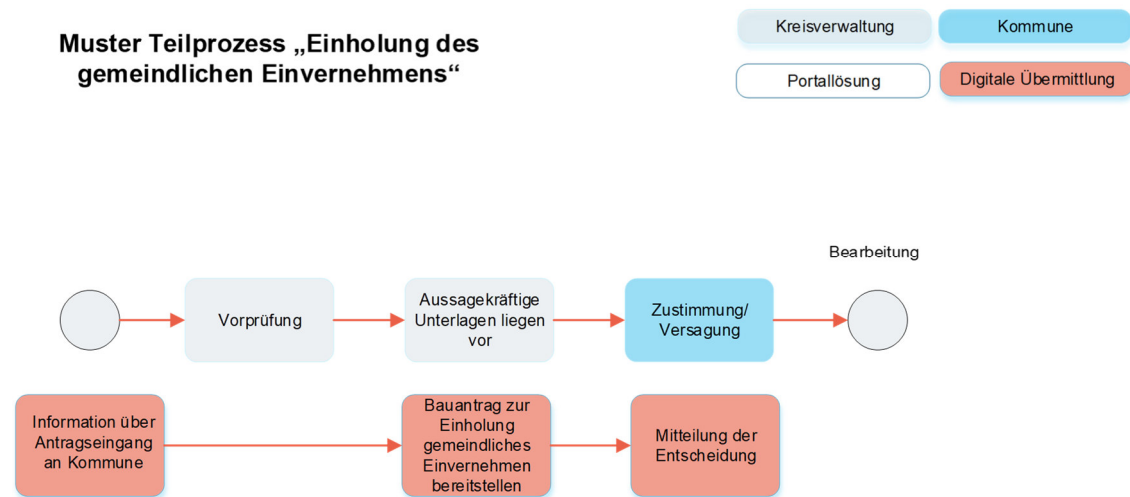
Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine schriftlichen Regelungen ergänzen, wenn grundsätzliche mündliche Absprachen getroffen wurden, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Wenn Gegenzeichnungsregeln bestehen, sollten diese entsprechend in der Fachsoftware verankert werden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.

¹⁵ Verwaltungsgliederungsplan des Rheinisch-Bergischen Kreises mit Stand vom 01. Januar 2022

6.3.4 Schnittstellen

- ➔ Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Rheinisch-Bergische Kreis immer so zeitnah wie möglich, um das Verfahren zu beschleunigen. Dabei beschränkt er die einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.



Wie in der vorstehenden Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des **Rheinisch-Bergischen Kreises** sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung. Dabei könnte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert. Zur Digitalisierung folgen detaillierte Ausführungen im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis darüber hinaus 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	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,28	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,00	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,29	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die am ersten Viertelwert bzw. noch unter dem Median liegenden Werte des Rheinisch-Bergischen Kreises weisen auf keine Auffälligkeiten hin. Dem Rheinisch-Bergischen Kreis gelingt es, die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu beschränken. So beschleunigt er das Verfahren und belastet die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

➔ Feststellung

Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden umgesetzt, diese Umsetzung bietet aber noch 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.

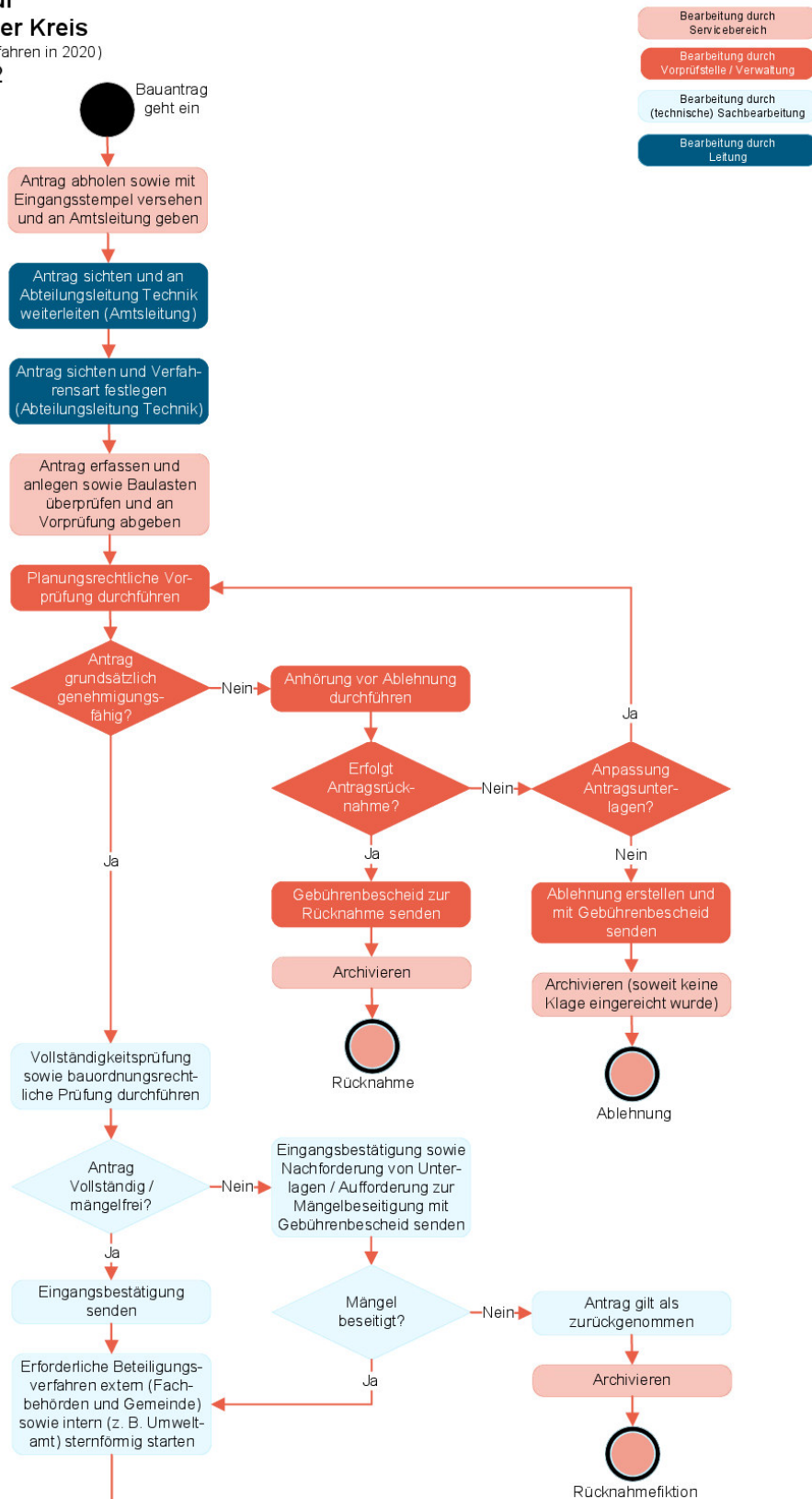
Der **Rheinisch-Bergische-Kreis** setzt an mehreren Punkten zur Korruptionsprävention an. Es gibt beispielsweise ein Rotationsprinzip bei den Zuständigkeitsbezirken und dort, wo aufgrund des Fallaufkommens zwei bis drei Personen die Bearbeitung der Falleingänge übernehmen, gibt es keine feste Zuordnung z. B. nach Flurstücken. Kritische oder strittige Bauvorhaben sowie auch Bauvorhaben mit größerer Außenwirkung werden durch die Abteilungsleitung und durch die Amtsleitung inhaltlich begleitet. In solchen Fällen behält sich die Leitung die Gegenzeichnung des Vorganges vor, bevor es zum Versand einer Entscheidung kommt und macht dies durch den Vermerk „vor Abgang zur Kenntnis“ für die Sachbearbeitung deutlich. Auf diesem Weg werden fachliche Entscheidungen gegengeprüft und das Vier-Augen-Prinzip eingehalten.

In der Fachsoftware ist zudem eine Chronologie hinterlegt, mit der jede Änderung im Vorgang nachvollzogen werden kann.

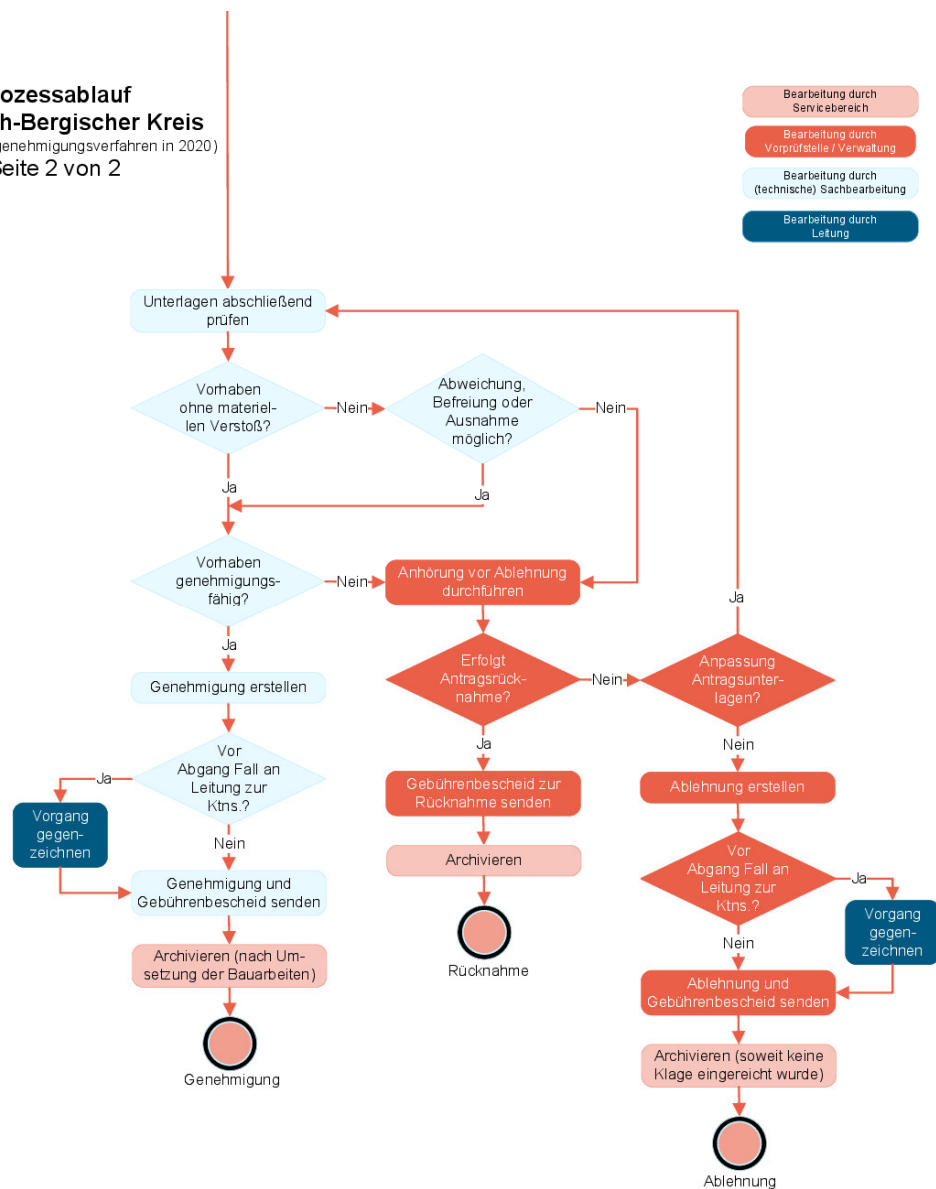
Darüber hinaus bestehen mit Blick auf die gebührentechnischen Entscheidungen weitere Absicherungen. Beispielsweise können Soll-Stellungen nicht einfach wieder durch die jeweilige Sachbearbeitung gelöscht werden – hierfür ist die Einbeziehung eines Administrators nötig. Weiterhin werden zweimal wöchentlich Listen der Soll-Stellungen erzeugt, mit denen z. B. eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Gebühren ermöglicht wird. Weiterhin werden die Gebühren beispielsweise auch stichprobenmäßig im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung geprüft.

Stichprobenmäßig kontrolliert auch der Abteilungsleiter das Endprodukt Baugenehmigung und zwar sowohl in Bezug auf die fachliche Entscheidung als auch in Bezug auf die Höhe der Gebühren, um dem Vier-Augen-Prinzip gerecht zu werden. Dies fordert neben dem Korruptionsbekämpfungsgesetz auch die interne Dienstanweisung zur Bekämpfung von Korruption, da sie in Ziffer 4.2 vorsieht, in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen geeignete Kontrollmaßnahmen verstärkt umzusetzen. Hierzu zählen z. B. insbesondere die verstärkte Dienst- und Fachaufsicht sowie die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. Diese stichprobenhaften Überprüfungen sind aber in der Bauaufsicht nicht verbindlich festgelegt und können so bei Personalwechseln oder zu Zeiten hohen Arbeitsaufkommens leicht an Aufmerksamkeit und Beachtung verlieren. Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im Rheinisch-Bergischen Kreis dar:

Prozessablauf
Rheinisch-Bergischer Kreis
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 1 von 2



Prozessablauf
Rheinisch-Bergischer Kreis
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



Der Prozessablauf ist klar strukturiert und vermeidet unnötige Schnittstellen oder Doppelarbeiten. Überregulierungen – indem z. B. auch Bagatellfälle mehrere Gegenprüfstellen durchlaufen müssen – sind nicht vorhanden. Der Sachbearbeitung wird so eine zügige Abwicklung des Verfahrens ermöglicht.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG¹⁶: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen,

¹⁶ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG¹⁷ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies unterstreicht wie zuvor bereits beschrieben auch die Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption des Rheinisch-Bergischen Kreises. Wenn Entscheidungen (Genehmigung oder Ablehnung) durch die jeweils zuständige Sachbearbeitung aus dem technischen Bereich oder der Verwaltung alleine getroffen werden, stärkt dies zwar einerseits eine ganzheitliche Sachbearbeitung und das Verantwortungsbewusstsein des jeweiligen Sachbearbeiters bzw. der jeweiligen Sachbearbeiterin – wird jedoch andererseits den Vorgaben des Korruptionsschutzes nicht gerecht. In diesen Fällen sollte zumindest mit unregelmäßig gezogenen Stichproben das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt werden – diese Regelung ist aber in der Bauaufsicht nicht verbindlich festgelegt. Zum einen wäre damit das Vieraugenprinzip gewahrt. Zum anderen kann die oder der Vorgesetzte so gleichzeitig auch eine Qualitätssicherung vornehmen. Die Qualitätssicherung kann sich positiv auf die gleichbleibende Güte der Bescheide und die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Ermessensausübung auswirken. Dabei kann die Stichprobe im laufenden Verfahren oder nach der Entscheidung gezogen werden – mit den entsprechenden Vor- bzw. Nachteilen des jeweiligen Zeitpunktes. Beispielsweise wird während des Verfahrens ggf. eine rechtswidrige Entscheidung verhindert – dies aber zu Lasten der Laufzeit, da die Prüfung des Vorganges entsprechend Zeit kostet. Im Nachgang zur Entscheidung kann die Überprüfung ohne Zeitdruck erfolgen – eine dann rechtswidrig erteilte Entscheidung müsste aber aufwendiger zurückgenommen werden.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des KorruptionsbG und der internen Dienstanweisung für korruptionsgefährdete Bereiche noch besser gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

6.3.6 Digitalisierung

➔ **Feststellung**

Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Rheinisch-Bergischen Kreises, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *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.*

¹⁷ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

Zum Prüfungszeitpunkt ist im **Rheinisch-Bergischen Kreis** der Einsatz der Fachsoftware und die digitale Bearbeitung vor allem ein Hilfsinstrument 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.

Bislang gehen die Anträge beim Kreis in Papierform ein. Da der Kreis die Papierakte auch als federführendes Medium bearbeitet, werden die Papierunterlagen nicht eingescannt und stehen somit digital nicht zur Verfügung. Grundsätzlich regt die gpaNRW an, alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden. Aufgrund des erheblich geringeren Bedarfs an Speicher-Kapazitäten für den nachträglich digitalisierten Gesamtvorgang gegenüber eingescannten Einzeldokumenten, verzichtet der Rheinisch-Bergische-Kreis aktuell auf das laufende Scannen von Papierunterlagen. Zudem kann bei Einzelscans die Revisionssicherheit nicht garantiert werden. Insoweit behält der Rheinisch-Bergische-Kreis das Vorgehen bei, bis das digitale Verfahren über ein Austauschportal funktionsfähig ist.

Um den Schriftverkehr schneller abwickeln zu können, nutzt der Rheinisch-Bergische Kreis die eingesetzte Fachsoftware. Dort hat er aktuell ca. 800 Textbausteine zur weiteren Verwendung durch die Sachbearbeitung hinterlegt. Nach Anschluss an das Bauportal sollen dann sämtliche schriftlichen Kontakte mit den Verfahrensbeteiligten über die Plattform abgewickelt werden. Wie im Kapitel 6.3.4 (Schnittstellen) ausgeführt, holt der Rheinisch-Bergische Kreis das gemeindliche Einvernehmen auf dem Postweg ein. Hier hat der Kreis ebenso wie beim zuvor beschriebenen Schriftverkehr sowie auch bei der Beteiligung interner und externer Dienststellen die Absicht, diese zukünftig ausschließlich in elektronischer Form durchzuführen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW eine optimale Möglichkeit, um Postlaufzeiten zu vermeiden und so den Verfahrensablauf zu optimieren. Bereits jetzt führt die Bauaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises auf freiwilliger Basis teilweise schon eine digitale Beteiligung von Fachbehörden durch. Dabei handelt es sich noch um Einzelfälle, um vor der beabsichtigten Umstellung des kompletten Verfahrens erste Erfahrungen zu gewinnen.

➔ **Empfehlung**

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, da eine digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien bietet und so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern kann.

Über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten verfügt der Rheinisch-Bergische Kreis bereits. Als eines der Globalziele für die untere Bauaufsicht hat er die „Digitalisierung der dauerhaft aufzubewahrenden Bauakten“ im Haushalt des Kreises in der Produktgruppe Bauaufsicht verankert. Daher werden auch die Alt-Akten systematisch eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert – aktuell erfolgt dies durch Vergabe an eine Fremdfirma. Diese übernimmt die Vorgänge nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens und digitalisiert sie. Der Anteil der digitalisierten Bauakten an den Bauakten insgesamt betrug im Jahr 2020 rund 80 Prozent und entsprach damit einer Anzahl von 2.300 digitalisierten Bauakten.

Wenn die Vorgänge entsprechend archiviert wurden, kann die Sachbearbeitung diese über eine Funktion im System aufrufen. Entsprechende Suchkriterien können in der Fachsoftware eingegeben werden, so dass die gesuchten Informationen schnell verfügbar sind.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 im Rheinisch-Bergischen Kreis zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Rheinisch-Bergischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9

Anforderung	Status des Rheinisch-Bergischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

➔ Feststellung

Im Vergleich 2020 stand dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine mittlere Personalausstattung zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung. Neben diesen neuen Falleingängen hatte der Rheinisch-Bergische Kreis 2020 noch eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen zu bearbeiten.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden 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“.

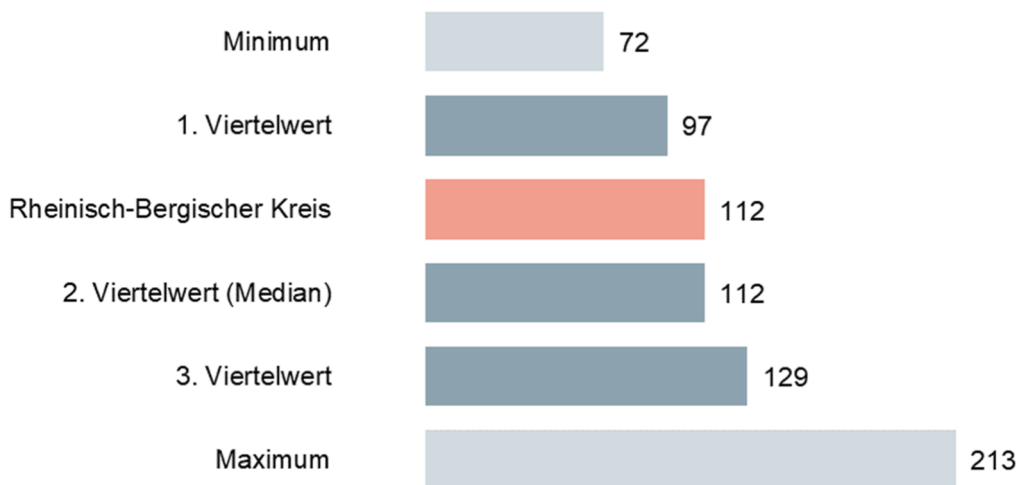
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für 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 **Rheinisch-Bergischen Kreis** in 2020 insgesamt 6,44 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Dabei standen für die Sachbearbeitung 0,83 Vollzeit-Stellen weniger zur Verfügung, als dies noch 2019 der Fall war. Darin enthalten ist ein Anteil von 1,00 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Dieser liegt mit 15,5 Prozent über dem Median der Kreise von 11,4 Prozent.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert für den Rheinisch-Bergischen Kreis die im Jahr 2020 eingegangen 520 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 90 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 5,44 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 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der am Median liegende Kennzahlenwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 eine im Vergleich mittlere Personalausstattung zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand. Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	k.A.	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	97	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt knapp über dem Median im Vergleich. Dies bedeutet, dass das eingesetzte Personal eine im Vergleich mittlere Anzahl an Fällen durch Bescheide abschließen konnte.

Dabei ist die Bescheid-Erstellung durch eine vergleichsweise hohe Zahl an Ablehnungen belastet. 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 zudem im Rheinisch-Bergischen Kreis 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, wenn 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. Der Rheinisch-Bergische Kreis konnte die Daten zu Rückständen nicht vergleichbar zu den anderen Kreisen erfassen – daher ist er in der vorseitigen Tabelle nicht aufgeführt. Der Kreis führt aber interne Auswertungen zu den Rückständen durch. Nach internen Auswertungen hatte der Kreis zum 01. Januar 2019 einen Rückstand von 185 Fällen aus 2018 zu verzeichnen – dies entspricht einem Verhältnis von 35,58 Prozent zu den 520 neuen Bauanträgen 2019 und läge im Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert. Hilfsweise hat die gpaNRW mit den erfassten Fallzahlen berechnet, ob der Rückstand in 2020 angestiegen ist.

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 lt. Auskunft des Kreises	185
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	520
- zurückgenommene Bauanträge 2019	36
- Baugenehmigungen 2019	449
- Ablehnungen 2019	30
Unerledigte Bauanträge zum 01. Januar 2020	190

Nach internen Auswertungen des Rheinisch-Bergischen Kreises waren es gegenüber der hilfsweisen Berechnung noch neun Fälle weniger, so dass nachfolgend mit dem Wert von 181 aus der Auswertung des Kreises weitergerechnet wird:

Grundzahlen	2020
Errechneter Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	181
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	520
- zurückgenommene Bauanträge 2020	28
- Baugenehmigungen 2020	470
- Ablehnungen 2020	14
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021	189

Die hilfsweise berechneten Werte zeigen, dass das Personal aktuell die Rückstände in einem moderaten Rahmen halten kann.

Aus den erfassten Grundzahlen (Bauanträge, Erledigungen) für den Rheinisch-Bergischen Kreis ergibt sich rechnerisch zum 01. Januar 2021 ein nochmals um 26 Fälle geringerer Bestand an unerledigten Bauanträgen von 163 unerledigten Bauanträgen – diese steigen zum 01. Januar 2022 auf 204 an und sinken nach der internen Auswertung des Kreises zum 01. Januar 2023 auf den bisher niedrigsten Stand von 148 Fällen.

➔ Empfehlung

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar weiter 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. Diese werden nur zur Information nachfolgend mit aufgeführt, da der Rheinisch-Bergische Kreis – wie auch elf andere Kreise im Vergleich – die Aufteilung nicht vornehmen konnte und somit keine Ausführungen dazu gemacht werden können.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

➔ Feststellung

Die Bauberatung des Rheinisch-Bergischen Kreises stellt Bauinteressenten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Auf der Internetseite des **Rheinisch-Bergischen Kreises** sind von der Startseite aus grundlegende Informationen mit wenigen Klicks verfügbar. So erscheint z. B. nach Eingabe des Suchwortes „Bauaufsicht“ ein Link zum „Bauen im Rheinisch-Bergischen Kreis“ mit umfassenden Informationen sowie auch Kontaktdaten zu Ansprechpersonen.

Auch ohne Suchwort können Interessierte durch direktes Anklicken des „Geoportals“ beispielsweise Bürgerauskünfte zur Bauleitplanung abrufen. Für Bauinteressierte stehen im Geoportal

neben den Flächennutzungsplänen im Punkt „Dokumente“ auch die jeweiligen Bebauungspläne der Kommunen zum Download bereit. Da für die planungsrechtlichen Aspekte die jeweiligen Kommunen zuständig sind, sind zudem unter „Ansprechpartner“ Kontaktdaten zu den kreisangehörigen Kommunen aufgeführt.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge, da z. B. der im Vergleich unterhalb des Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge des Rheinisch-Bergischen Kreises für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	5,38	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,65	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	80,00	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein.

Im Zusammenspiel mit dem Anteil der Ablehnungen und dem Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge zeigt sich, dass diese beiden Werte deutlich überdurchschnittlich sind. Sie liegen am bzw. noch deutlich über dem dritten Viertelwert. Damit weisen Dreiviertel der Kreise einen geringeren Anteil an unvollständigen Anträgen auf und haben somit weniger Unterlagen bei den Antragstellenden nachzufordern. Dies lässt aus Sicht der gpaNRW den Rückschluss zu, dass die grundsätzlichen Informationen zum Verfahren von den Interessierten aufgenommen werden, aber insbesondere die erforderlichen Unterlagen für das Einreichen eines vollständigen prüffähigen Antrages scheinbar nicht aufgenommen oder umgesetzt werden können.

Dabei weist der Kreis darauf hin, dass sich auf der Homepage des Rheinisch-Bergischen-Kreises z. B. eine Auflistung der erforderlichen Antragsformulare und auch eine Checkliste mit Bauvorlagen für mögliche Bauvorhaben befindet, sodass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung bzw. mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen eigentlich vermeiden können.

Nach Aussage des Kreises sind in seinem Zuständigkeitsbereich eher mangelhafte als gänzlich fehlende Bauvorlagen festzustellen.

Die Erfolgsaussichten ihres eingereichten Bauantrages schätzen die Antragstellenden häufig falsch ein, dies zeigt der vergleichsweise hohe Anteil an Ablehnungen. Diese Anträge binden aber dennoch in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen. Der Rheinisch-Bergische Kreis muss dabei die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den grundsätzlichen Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Ablehnung. Dies sollte den Interessenten schon vor der Antragstellung bewusst sein.

➔ **Empfehlung**

Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Rheinisch-Bergische Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.

Bislang gibt es keinen Servicepunkt oder ein Servicetelefon mit Zeiträumen für offene Sprechzeiten zur Bauberatung oder eine andere zentrale Anlaufstelle für Anfragen von Interessenten. Allerdings werden diese bei allgemeinen Anfragen, die kein konkretes Bauvorhaben betreffen, in der Regel an einen von zwei bestimmten Kräften in der Bauaufsicht weitergeleitet. Betrifft das Auskunftersuchen schon ein konkretes Flurstück bzw. ein konkretes Vorhaben, wird die Anfrage aufgrund der Örtlichkeit des Bauvorhabens an die entsprechend zuständige Sachbearbeitung weitergegeben. Dieses System hat sich für die untere Bauaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises bewährt. Daher wird es auch zukünftig keine zentrale Anlaufstelle zur Bauberatung geben.

Die vom Kreis angebotene Möglichkeit einer individuellen Beratung, die auf den Einzelfall eingeht, bietet zudem weitere Vorteile. Hier hat der Antragsteller die Möglichkeit, per E-Mail kurz das Bauvorhaben zu erläutern und das Bauvorhaben zu skizzieren. Missverständnisse werden – anders als bei mündlichen Beratungen – weitestgehend vermieden. Diese Anfragen sind seit 2019 von jährlich 238 Anfragen auf 297 Anfragen in 2021 um über 20 Prozent gestiegen. Die Prognose des Kreises für das Jahr 2022 liegt bei 312 Anfragen. Die Ergebnisse der Anfragen werden digital im Fachverfahren hinterlegt. Im förmlichen Verfahren wird dann auf diese Ergebnisse verwiesen und sie können durch die Sachbearbeitung eingesehen und entsprechend berücksichtigt werden.

Wir haben in 18 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Kreise, die solche zentralen Anlaufstellen oder Servicepunkte anbieten, können in der Regel den Anteil der Bauberatung einfacher konkret ermitteln. Die absolute Zahl dieser Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt und die Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in Prozent verglichen. Dieses Streudiagramm verdeutlicht die große Spannweite.

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht in Prozent 2020



Das Streudiagramm enthält dabei keine Positionierung für den Rheinisch-Bergischen Kreis, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- ➔ Während der Rheinisch-Bergische Kreis bei den einfachen Bauantragsverfahren eine überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer aufweist, erzielt er bei den normalen Antragsverfahren bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit den Minimalwert im Vergleich.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019¹⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

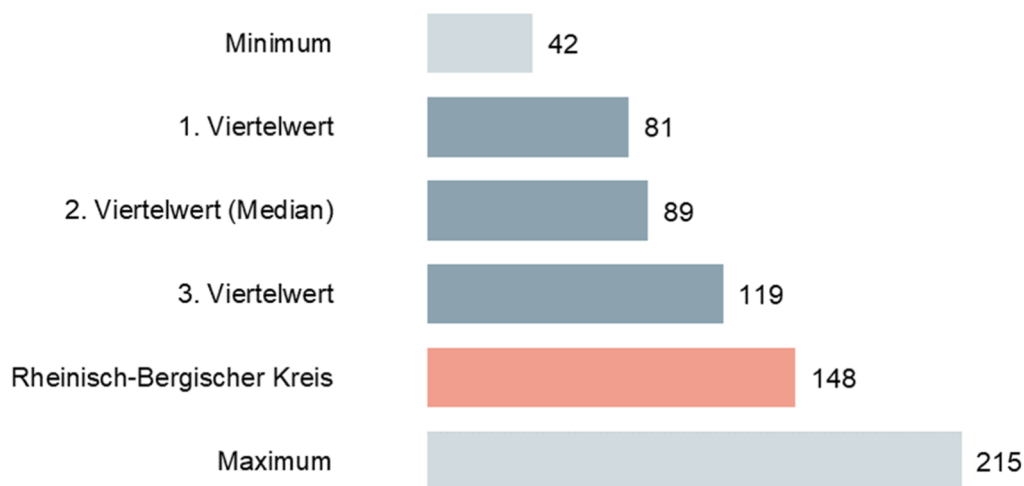
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

¹⁸Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

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. Teilweise erheben die Kreise bereits eigene Laufzeiten. So auch im **Rheinisch-Bergischen Kreis**: dieser erhebt beispielsweise für den Haushalt die durchschnittliche Bearbeitungszeit in den Baugenehmigungsverfahren. Da die Bearbeitungszeit nicht der Laufzeit-/Gesamtlaufzeit-Definition der gpaNRW entspricht, weisen die Angaben im Haushalt andere Zeiten aus, als dies im vorliegenden Bericht der Fall ist. Zu den Bearbeitungszeiten, die der Rheinisch-Bergische Kreis im Haushalt verankert hat, folgen weitere Ausführungen im Kapitel 6.3.10 – Transparenz und Steuerung.

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 Rheinisch-Bergischen Kreis machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 96 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:



Die Gesamtlaufzeit des Rheinisch-Bergischen Kreises liegt bei den einfachen Verfahren deutlich über dem 3. Viertelwert. Nach Auskunft des Kreises war dies im Jahr 2020 Corona-bedingten Verzögerungen geschuldet, da Arbeitsabläufe umgestellt werden mussten.

Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
78	19	41	55	60	86	13

Die Differenz von 70 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Rheinisch-Bergischen Kreises im einfachen Genehmigungsverfahren bedeutet, dass die Antragsstellenden durchschnittlich rund zehn Wochen benötigen, um den Antrag zu vervollständigen. Auf diesen Zeitraum hat die Bauaufsicht nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

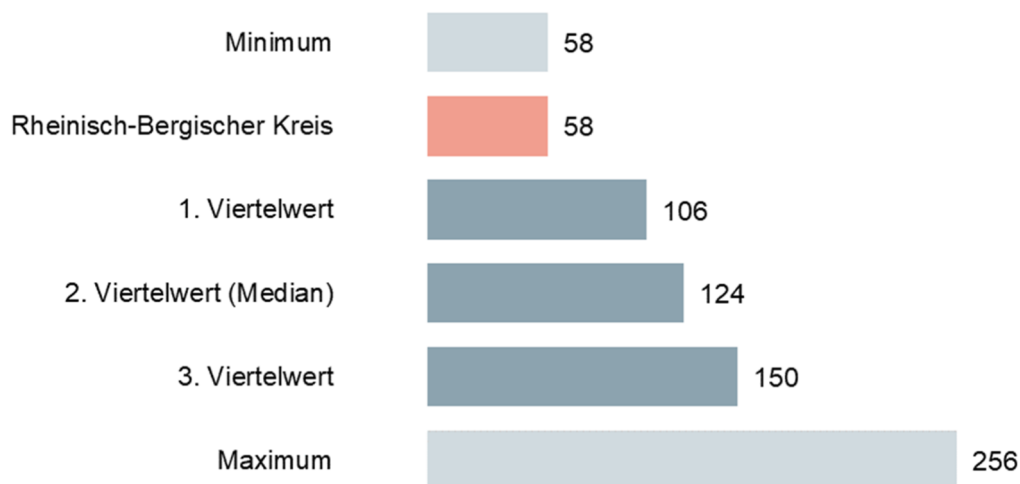
Der Rheinisch-Bergische Kreis legt die Fristen jeweils einzelfallbezogen fest. Diese sind nach seiner Auffassung auch angemessen. Eine Ursache für die langen Laufzeiten sieht der Kreis jedoch in den Corona-bedingten Einschränkungen des Jahres 2020. Inwieweit sich diese tatsächlich auf die Laufzeiten ausgewirkt haben, lässt sich aufgrund der erfassten Daten nicht auswerten.

Die Gesamtlaufzeit 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 erfolgen auch im Rheinisch-Bergischen Kreis. Da die langen Antwortzeiten nach Auskunft des Kreises der personellen Situation der Fachbehörden geschuldet sind und die Sachlage häufig eine fachliche Stellungnahme erfordert, so dass das Nutzen der Zustimmungsfiktion nicht zielführend wäre, kann der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nicht noch konsequenter nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.

Insgesamt zeigt sich auch mit Blick auf die vorangegangenen Kapitel, dass die Bauaufsicht im Rheinisch-Bergischen Kreis ihre Möglichkeiten zur Prozessoptimierung – soweit es ihr möglich ist – ausschöpft.

Neben den einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW auch die Verfahrensdauern bei den normalen Genehmigungsverfahren in den Vergleich gestellt.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Rheinisch-Bergischen Kreises bildet bei den normalen Genehmigungsverfahren den Minimalwert im Vergleich ab. Mit 80 Tagen weist der zweitniedrigste Wert im Vergleich eine über ein Drittel längere Gesamtlaufzeit auf. Ein Blick auf die Laufzeit zeigt, dass bei den normalen Genehmigungsverfahren die Vervollständigung durch die Antragstellenden mit nur 13 Tagen im Rheinisch-Bergischen Kreis nur einen kleinen Zeitraum einnimmt. Fristverlängerungen gewährt der Kreis konsequent nur auf Antrag.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020

Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45	20	37	45	46	77	11

Wie der Vergleich der Antragsanteile auf Seite 5 (Kapitel 6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen) dieses Teilberichtes zeigt, machen die normalen Genehmigungsverfahren nur einen ver-

gleichsweise minimalen Anteil an den Verfahren aus. Die absoluten Zahlen zur Fallzahlentwicklung auf Seite 6 zeigen insgesamt 21 Anträge in 2020. Insoweit können diese spezialisiert bearbeitet werden.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Anfang August 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Rheinisch-Bergische Kreis bereits jetzt nutzt, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen sehr gut gerecht werden.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Er arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Die interne Steuerung in der Bauaufsicht könnte durch die ergänzende Bildung und Fortschreibung weiterer Kennzahlen optimiert werden.

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.

Die gesetzlichen Vorgaben werden vom **Rheinisch-Bergischen Kreis** als grundsätzliches Ziel angestrebt, beispielsweise im Hinblick auf das Einhalten von Bearbeitungsfristen. Die Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, heißt auch, dass es möglich wird, anhand übergeordneter Ziele Aufgaben zu priorisieren, wenn die Ressourcen knapper werden. Für die untere Bauaufsicht hat der Rheinisch-Bergische Kreis bereits folgende übergeordnete Ziele als Globalziele gesetzt:

- Schnelle, bürgerfreundliche und wirtschaftliche Leistungserbringung,
- Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und
- Digitalisierung der dauerhaft aufzubewahrenden Bauakten.

Neben diesen Globalzielen hat der Kreis im Haushalt zusätzlich folgende operationalen Ziele verankert:

- Die durchschnittliche Bearbeitungszeit in Baugenehmigungsverfahren liegt bei 2,8 Monaten.

- Quote von mindestens 95 Prozent für den Kreis erfolgreich abgeschlossener Klageverfahren.

Die Einhaltung bzw. den Umsetzungsstand dieser Ziele überwacht der Rheinisch-Bergische Kreis mit entsprechend zielbezogenen Kennzahlen. Dazu werden folgende Kennzahlen im Haushalt abgebildet und regelmäßig jährlich fortgeschrieben:

- Durchschnittliche Bearbeitungszeit speziell im Baugenehmigungsverfahren (in Monaten),
- Quote der für den Kreis erfolgreich abgeschlossenen Klageverfahren (in Prozent) und
- Anteil der digitalisierten Bauakten an den Bauakten insgesamt (in Prozent).

Zudem wird die Gesamtzahl sämtlicher Verfahren und die Anzahl der digitalisierten Bauakten jeweils als absolute Zahl im Haushalt abgebildet und fortgeschrieben. Um diese Werte und die vorgenannten Kennzahlen entsprechend pflegen und fortschreiben zu können, erstellt die Bauaufsicht regelmäßig Auswertungsberichte zu diesen Daten.

➔ **Empfehlung**

Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) sollte die Bauaufsicht für ihre interne Steuerung zusätzlich fortschreiben. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die Entscheidungsbefugnisse sind jedoch nur teilweise schriftlich fixiert.	222	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte seine schriftlichen Regelungen ergänzen, wenn grundsätzliche mündliche Absprachen getroffen wurden, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Wenn Gegenzeichnungsregeln bestehen, sollten diese entsprechend in der Fachsoftware verankert werden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.	223
F2	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden umgesetzt, diese Umsetzung bietet aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	226	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des KorruptionsbG und der internen Dienstanweisung für korruptionsgefährdete Bereiche noch besser gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.	229
F3	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Rheinisch-Bergischen Kreises, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.	229	E3	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, da eine digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien bietet und so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern kann.	231
F4	Im Vergleich 2020 stand dem Rheinisch-Bergischen Kreis eine mittlere Personalausstattung zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung. Neben diesen neuen Falleingängen hatte der Rheinisch-Bergische Kreis 2020 noch eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen zu bearbeiten.	232	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar weiter beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.	235

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Bauberatung des Rheinisch-Bergischen Kreises stellt Bauinteressenten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.	236	E5	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Rheinisch-Bergische Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.	238
F6	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Er arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Die interne Steuerung in der Bauaufsicht könnte durch die ergänzende Bildung und Fortschreibung weiterer Kennzahlen optimiert werden.	243	E6	Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) sollte die Bauaufsicht für ihre interne Steuerung zusätzlich fortschreiben. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.	244

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat **keine zentrale Vergabestelle**. Es gibt eine **Beschaffungsstelle**, diese ist aber nicht für alle Organisationseinheiten des Kreises zuständig. Geplant ist eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle; auch diese Planung sieht aber keine vollumfängliche Zentralisierung vor.

Die Implementierung einer zentralen Vergabestelle gewährleistet die rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben am effektivsten. Diese Vorteile nutzt der Kreis durch seine aktuelle und auch seine geplante Vergabeorganisation noch nicht.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist bereits ab niedrigen Wertgrenzen in das Vergabewesen eingebunden. Eine zusätzliche präventive Einbindung der Rechnungsprüfung bereits vor der Auftragsbekanntmachung ist aus Sicht der gpaNRW empfehlenswert.

Bei der **Vergabeordnung** des Kreises als maßgeblicher Grundlage für eine rechtssichere und standardisierte Abwicklung der Vergabeverfahren sehen wir noch Optimierungsbedarf. Hierzu zählt eine klare Abgrenzung der Aufgaben von Beschaffungs- und Bedarfsstellen.

Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist beim Rheinisch-Bergischen Kreis vergleichsweise niedrig. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist¹⁹, begrüßen wir die Reduzierung der beschränkten zu Gunsten einer öffentlichen Ausschreibungsform.

Der Rheinisch-Bergische Kreis prüft zurzeit den Einsatz einer **Vergabemanagement-Software**. Diese bietet eine gute und systemische Unterstützung für eine rechtssichere Maßnahmenabwicklung. Daher befürworten wir die Implementierung einer Unterstützungs-Software.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Hierzu zählen die **Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption** und die Ernennung einer **Antikorruptionsbeauftragten**. Eine **Gefährdungsanalyse** zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat der Kreis bereits vorgenommen und aktualisiert diese auch regelmäßig.

¹⁹ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich im Zeitraum der Berichtserstellung auch schon mit den technischen Alternativen zur Umsetzung der **EU-Hinweisgeber-Richtlinie** auseinandergesetzt. Sobald die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt ist, gilt es ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen gesicherten Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen.

Sponsoringmaßnahmen betreibt der Kreis zurzeit der Berichtserstellung nach eigenen Angaben nicht. Es gibt nur wenige verbindliche Vorgaben zur Durchführung von Sponsoring beim Kreis. Für zukünftige Sponsoringmaßnahmen sehen wir daher noch weiteren Regelungsbedarf.

Ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt der Rheinisch-Bergische Kreis noch nicht. Es bietet sich an, dass der Kreis die bereits bestehenden Ansätze nun ausbaut und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung regelt.

Wir haben beim Rheinisch-Bergischen Kreis die **Abweichungen der Schlussrechnungen** von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Hierbei zeichnet sich ein differenziertes Bild beim Rheinisch-Bergischen Kreis ab. Während er in den Jahren 2019 und 2020 noch bei der Hälfte der Kreise mit den niedrigsten Abweichungsquoten lag, positionierte er sich im Jahr 2021 bei dem Viertel der Kreise mit den höchsten Abweichungen. Hierfür zeichnen sich im Wesentlichen einzelne Baumaßnahmen verantwortlich, die deutlich höher als geplant abgerechnet wurden.

Zur Abwicklung von **Auftragsänderungen** hat der Kreis Regelungen in der Vergabeordnung getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab niedrigen Wertgrenzen als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen **Nachtragsmanagement** könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** im Baubereich zeigen **Defizite** bei der **Organisation** und der **Durchführung** auf. Hierzu zählen neben einer unzureichenden Dokumentation der Maßnahmen auch nicht ausreichende Begründungen für die Anwendung von Dringlichkeitsverfahren sowie das Einhalten von Veröffentlichungs- und Beteiligungspflichten.

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 Rheinisch-Bergischen Kreis 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

Bisher ist das Vergabewesen beim Rheinisch-Bergischen Kreis noch für einige Bereiche der Kreisverwaltung dezentral organisiert. Der Kreis plant, die Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle auszuweiten. Auch hierbei ist keine vollumfängliche Zentralisierung aller

Auftragsvergaben vorgesehen.

Der Kreis berücksichtigt bereits umweltfreundliche Kriterien bei der Vergabe.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat zwar eine Beschaffungsstelle beim Amt 17 Zentrale Dienste eingerichtet, diese führt aber nicht für alle Organisationseinheiten die Auftragsvergaben durch. So führen beispielsweise die Gebäudewirtschaft und das Job-Center ihre Vergaben eigenständig durch.

Für Direktaufträge hat der Kreis unter Ziffer 7.3 der Vergabeordnung die Wertgrenze von 5.000 Euro netto festgelegt. Ansonsten orientiert er sich laut Auskunft an den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze und weist auch allgemein unter Ziffer 3 i. V. m. der Anlage 1 auf die Kommunalen Vergabegrundsätze als anzuwendende Vorschrift hin. Zur Konkretisierung für die betroffenen Beschäftigten bietet sich ein konkreter Hinweis an, dass sich der Kreis bei der Wahl der Vergabeart an den Wertgrenzenregelungen der Kommunalen Vergabegrundsätze orientiert.

Bei der Durchsicht der Vergabeordnung fällt auf, dass der Kreis zum Teil Brutto-Beträge, also inklusive Umsatzsteuer, und teils Netto-Beträge ausweist. Zur vereinfachten Handhabung der Vergabeordnung ist eine Harmonisierung der Beträge zu empfehlen. Hierbei halten wir eine Ausrichtung auf Netto-Beträge für sachdienlich, da alle Wertgrenzen-Vorgaben in den vergaberechtlichen Regelungen ebenfalls Beträge ohne Umsatzsteuer ausweisen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Wertangaben in der Vergabeordnung harmonisieren und einheitlich Netto-Beträge ausweisen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt für Vergaben ab der beschränkten Ausschreibung einen digitalen Vergabemarktplatz. Gemäß Ziffer 9.4 der Vergabeordnung müssen die elektronisch im Vergabemarktplatz enthaltenen Dokumente weder als Papierausdruck noch in Papierform zur Akte genommen werden. Es reiche ein Hinweis auf die entsprechenden Projekt-Vergabenummern.

Die **Aktenführung** dient dazu, das **Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu dokumentieren**. Die Bearbeitung eines Vorganges durch die Verwaltung soll also in der Hauptakte so dokumentiert sein, dass eine mit der Sache nicht vertraute Person nachvollziehen kann, wie und warum es zu den konkreten Verwaltungsentscheidungen gekommen ist²⁰. Innerhalb der Verwaltung ermöglicht die Nachvollziehbarkeit eines Vorganges qua Akte zunächst einmal, dass andere Behördenmitarbeitende als die Ursprünglichen die Sache (weiter) bearbeiten können. Das ist zum Beispiel dann erforderlich, wenn der bearbeitende Beschäftigte den Dienstposten wechselt, in den Ruhestand geht oder krank wird. Im Übrigen soll die Aktenführung das Verwaltungshandeln auch für Vorgesetzte, Aufsichts- und Prüfbehörden oder Gerichte kontrollierbar machen.

Dabei können Akten in Papierform oder in digitaler Form vorliegen. Mischformen, also Hybridakten, sind dabei zu vermeiden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine vollständige Hauptakte könnte der Kreis dadurch gewährleisten, dass er die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist auch bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden. Auch das Führen einer vollständigen Papier-Akte wäre denkbar. Dann müssten die wichtigsten Unterlagen des Ausschreibungsvorgangs, wie der Vergabevermerk, die Bieterkommunikation, das Submissionsergebnis, der Preisspiegel, die Zuschlagsentscheidung, die Beteiligung der Rechnungsprüfung und der Auftrag²¹ ausgedruckt und der Papierakte beigelegt werden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit halten wir die digitale Alternative für vorteilhafter. Hinzu kommt, dass Vorgänge dann auch jederzeit aus dem Homeoffice bearbeitet werden können.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, dass alle maßgeblichen Dokumente zu einer Vergabemaßnahme von der Planung über die Ausschreibung bis zur Schlussrechnung vollständig in einer Hauptakte abgelegt sind.

²⁰ Siehe hierzu auch Ziffer 2 Verwaltungsvorschrift zur elektronischen Aktenführung in der Landesverwaltung nach dem E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 2. August 2018

²¹ Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Darüber hinaus sollte der Kreis in der Vergabeordnung darlegen, welche Aufgaben die Bedarfsstellen und welche die Beschaffungsstellen beim Vergabeprozess zu erfüllen haben. Zwar ist aus der tabellarischen Anlage 2 zur Dienstanweisung Quer zu entnehmen, welche Beschaffungen die Beschaffungsstelle des Amtes 17 durchführt. Es ist aber nicht beschrieben, welche Aufgaben im Einzelnen zur Auftragsvergabe zu zählen sind und welche Aufgaben die Bedarfsstellen innehaben. Hierbei sind beispielsweise die Fragen zu klären, wer die Entscheidung über die Vergabeart trifft und wer bei beschränkten Ausschreibungen den Bieterkreis festlegt u.v.m. Die Aufgabenabgrenzung ist für eine nachvollziehbare und rechtssichere Handhabung sowohl in den Beschaffungs- als auch in den Bedarfsstellen eine wichtige Voraussetzung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte in der Vergabeordnung eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Beschaffungs- und den Bedarfsstellen vornehmen.

Da der Kreis nach eigenen Angaben eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle beim Amt 17 plant, wird eine Überarbeitung der Vergabeordnung erforderlich. Dann bietet es sich an, die Anregungen der gpaNRW mit aufzunehmen und klare Regelungen für eine rechtssichere und korruptionspräventive Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu schaffen.

Dabei strebt der Kreis auch zukünftig keine zentrale Beschaffungsstelle für alle Ämter der Kreisverwaltung an. So sollen beispielsweise die Vergaben für Baumaßnahmen weiterhin eigenverantwortlich durch Amt 18 Gebäudewirtschaft abgewickelt werden und auch das Jobcenter bleibt für seine Beschaffungen selbstverantwortlich zuständig. Darüber hinaus gibt es noch weitere dezentrale Sonderregelungen.

Hinzu kommt, dass die Beschaffungsstelle des Amtes 17 selbst auch Maßnahmen plant und begleitet. Hierzu zählt beispielsweise die Beschaffung von Papier und Büromöbeln. Somit ist auch in der Beschaffungsstelle selbst keine vollumfängliche Funktionstrennung gewährleistet.

Wir empfehlen dem Rheinisch-Bergischen Kreis, die angestrebte Lösung noch einmal zu überdenken. Die Gründe, die für eine Zentralisierung aller Auftragsvergaben sprechen, sind vielfältig. Sie wurden bereits gründlich im Allgemeinen Berichtsband der örtlichen Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2020 unter Ziffer 3 herausgearbeitet.

Durch eine zentrale Organisation findet eine Bündelung der vergaberechtlichen Kompetenz statt. Diese Kompetenz kann in einer zentralen Vergabestelle wesentlich ausgeprägter als dezentral in den Fachämtern vorgehalten werden. Für die Beschäftigten in den Bedarfsstellen, die sich nicht hauptsächlich mit Vergaben beschäftigen, ist es nahezu unmöglich, die dynamischen Entwicklungen des Vergaberechts und der dazugehörigen Rechtsprechung zu verfolgen. Die rechtssichere Vergabedurchführung ist somit dezentral kaum zu erfüllen.

Die gpaNRW erachtet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für angezeigt. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§§ 9 und 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Kreis die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

Aufgrund der höheren Professionalität kann das Vergabeverfahren in einer zentralen Vergabestelle zudem zügiger abgewickelt werden. Demgegenüber würden Arbeitszeiteile in den Bedarfsstellen frei, die für anderweitige Aufgaben zur Verfügung stünden oder ggf. zu einem geringeren Stellenbedarf führen können. Die regelmäßig nötigen Schulungen zum Vergaberecht können auf wenige Beschäftigte aus der zentralen Vergabestelle begrenzt werden, wodurch weitere Kosteneinsparungen möglich wären.

Darüber hinaus ist eine zentrale Vergabestelle auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle stellt die gebotene Voraussetzung zur Funktionstrennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung in der Beschaffung dar.

Daher sieht die gpaNRW in der Implementierung einer zentralen Vergabestelle eine vorteilhafte und wirtschaftliche Organisationsform des Vergabewesens, die eine rechtssichere, wirtschaftliche, einheitliche und zügige Vergabeverfahrensabwicklung zu gewährleisten vermag.

➔ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen und zur Korruptionsprävention sollte der Kreis eine zentrale Vergabestelle für die Durchführung aller Auftragsvergaben ab zu bestimmenden Wertgrenzen einrichten.

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt Regelungen für eine ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe. In § 97 Abs. 3 GWB²² und § 31 Abs. 3 VgV²³ heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Und auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggeber zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich bereits **vorbildlich** mit dem Thema **Nachhaltigkeit** in der Beschaffung **auseinandergesetzt**. Zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge hat der Kreis eine am 01. Dezember 2019 in Kraft getretene **Richtlinie** erlassen. Der Kreis spricht sich darin deutlich für seine Klimaschutz-Verantwortung aus. Daher sollen energetische Einsparpotentiale bei den Gebäuden und Verbrauchsgütern bei der Auftragsvergabe berücksichtigt werden.

Bei der Vergabe von Bauleistungen sollen die gesamten Lebenszykluskosten einer Maßnahme berücksichtigt werden. Den Firmen soll möglichst die Abgabe von Nebenangeboten ermöglicht werden. So können die Bieter auch neue umwelttechnische Varianten anbieten, von denen der

²² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

²³ Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18.04.2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02.08.2021

Kreis ggf. noch keine Kenntnis hat. Aspekte des Umweltschutzes und der Energieeinsparung sollen bereits in der ersten Planungsphase einbezogen werden. Dabei ist auf eine hohe Gesundheits- und Umweltverträglichkeit der Baustoffe zu achten. Diese allgemeinen Vorgaben hat der Kreis dann noch in einem zwölf Punkte umfassenden Katalog praxisrelevant konkretisiert.

Die Vorgaben für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen sind ähnlich konkret ausgearbeitet. So sollen beispielsweise Stromlieferung mindestens einen Öko-Anteil von 75 Prozent aufweisen und bei Bürobedarf und Papier soll Produkten aus Recyclingmaterial der Vorrang eingeräumt werden.

Bei der Betrachtung abgeschlossener Baumaßnahmen ist uns aufgefallen, dass die Vorgaben der Richtlinie nicht immer umgesetzt wurden. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien könnte der Kreis einfordern, indem er die Auseinandersetzung hiermit in den Vergabevermerken vorsieht. So müssten die Bedarfsstellen nicht nur eine Aussage zu möglichen Nebenangeboten oder der Aufteilung in Lose, sondern auch zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien treffen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Bedarfsstellen die Vorgaben der Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien bei Vergaben beachten. Dazu könnte er eine Darlegungspflicht in den Vergabevermerken vorsehen.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist vor der Auftragserteilung in das Vergabeverfahren ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeordnung geregelt.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Gemäß Ziffer 11 der Vergabeordnung hat die Vorlage bzw. die Anzeige von Aufträgen (in der Vergabeordnung: Verträge) bei der örtlichen Rechnungsprüfung nach der Unterzeichnung des Vergabevermerks und vor Vertragsabschluss zu erfolgen. Die Vorlagepflicht gemäß Ziffer 11.1 besteht für die Verträge, die der Entscheidungsbefugnis des Kreistages bzw. des Kreisausschusses unterliegen und darüber hinaus immer dann, wenn ein Betrag von 12.500 Euro brutto überschritten wird. Zur Angabe von Brutto-Beträgen in der Vergabeordnung verweisen wir auf unsere Empfehlung unter Ziffer 5.3.1.

Anzeigepflichtig sind darüber hinaus alle Verträge mit einem Betrag zwischen 5.000 und 12.500 Euro brutto gemäß Ziffer 11.2 der Vergabeordnung.

Die Vorlage- bzw. Anzeigepflicht besteht somit erst nach erfolgter Ausschreibung. Beim Workflow der Auftragsvergabe fehlt zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen nur noch die abschließende Beauftragung. Wenn die Rechnungsprüfung in diesem Stadium der Auftragsvergabe Mängel feststellt, kann es ggf. bereits zu spät sein, diese noch zu heilen. Ein Mangel könnte beispielsweise darin liegen, dass zu Beginn des Vergabeverfahrens die falsche Vergabeart ge-

wählt wurde. Dann müsste das Vergabeverfahren unter Umständen aufgehoben und neu eingeleitet werden. Dadurch entstünde zusätzlicher zeitlicher, personeller und damit auch wirtschaftlicher Aufwand. Darüber hinaus könnten ggf. Schadensersatzforderungen der Bieter auf den Kreis zukommen, wenn Vergabeverfahren auf Grund eigenen Verschuldens aufgehoben werden müssten.

Daher prüft die örtliche Rechnungsprüfung in vielen Kreisen zusätzlich präventiv die Vergabeverfahren zu einem früheren Zeitpunkt und zwar vor der Veröffentlichung der Ausschreibung. So können mögliche Mängel, die bei der Vorbereitung auf die Ausschreibung unterlaufen sind, bereits frühzeitig ausgeräumt werden.

Da der Rheinisch-Bergische Kreis zurzeit keine vollumfängliche zentrale Vergabestelle hat und auch die Planungen nicht auf eine solche zentrale Beschaffungslösung ausgerichtet sind, wäre aus Sicht der gpaNRW eine zusätzliche präventive Kontrollinstanz durch die Rechnungsprüfung anzuraten. Sollte der Kreis den Empfehlungen der gpaNRW folgen und die Aufgaben und Kompetenzen der örtlichen Rechnungsprüfung ausweiten, bietet sich die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals anhand einer analytischen Stellenbemessung an.

➔ **Empfehlung**

Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Veröffentlichung der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.

Über Submissionstermine erhält die örtliche Rechnungsprüfung Auskunft. Diese hat aber nach eigenen Angaben bisher nicht an Submissionen teilgenommen.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Abnahme von Baumaßnahmen. Die Rechnungsprüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises hat bestätigt, dass sie seit der Wiederbesetzung der Stelle des technischen Prüfers über Abnahmetermine informiert wird. Der technische Prüfer nimmt dann auch im Regelfall an den Terminen teil.

Diese Vorgehensweise begrüßen wir, da sie zu einer Bündelung des technischen Sachverständes der Verwaltung bei den Abnahmeterminen vor Ort führt.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 5.7.2.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine in vielen Kreisen häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Der **Rheinisch-Bergische Kreis** nutzt diese Vergabeart für Baumaßnahmen im Vergleich zu vielen anderen Kreisen weniger oft.

Die gpaNRW hat den Prozess dieser Vergabeart für alle Kreise in einem Prozessablauf-Diagramm dargestellt. Dadurch machen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparenter und können mögliche Unterschiede zu den anderen Kreisen leichter erkennen. Für den Rheinisch-Bergischen Kreis ist der Prozessablauf als Anlage beigefügt. Hierbei ist anzumerken, dass die Beschaffungsstelle nur für einen kurzen Übergangszeitraum die Ausschreibungen für die Ge-

bäudewirtschaft übernommen hat. Der Prozessablauf fußt auf dieser zeitweiligen Vergabeabwicklung über die Beschaffungsstelle. Die Planung sieht allerdings vor, dass die Gebäudewirtschaft die in diesem Bereich anfallenden Ausschreibungen wieder eigenverantwortlich durchführt.

➔ **Feststellung**

Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen dem aktuellen Workflow entsprechend im Wesentlichen rechtssicher durch. Die Beschaffungsstelle ändert und erweitert die Bieterliste bisher nicht.

Bei den Vergabeverfahren sollte der Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** fällt die Anzahl der **beschränkten Ausschreibungen** zu Gunsten des Anteils der **öffentlichen Ausschreibungen** niedrig aus.

Diese Vorgehensweise begrüßen wir. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietern richtet. Daher ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.

Dem als Anlage beigefügten **Prozessablauf** ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstellen und die zentrale Beschaffungsstelle verantwortlich sind. Und auch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist aus der bildlichen Darstellung ablesbar.

Im Vorfeld einer baulichen Maßnahme führen die Bedarfsstellen die Bedarfsermittlung und eine Machbarkeitsstudie durch. Sie schätzen die Kosten und erstellen den Vergabevermerk sowie das Leistungsverzeichnis und den Bauzeitenplan. Bei Bedarf bedienen sie sich zur Erfüllung dieser Aufgabe eines Architektur- oder Ingenieurbüros. Die Bedarfsstellen legen darüber hinaus die Art des Vergabeverfahrens fest und schlagen den Bieterkreis vor.

Die Beschaffungsstelle prüft die Antragsunterlagen und die gewählte Vergabeart. Sie nimmt die Ex-Ante-Veröffentlichung vor und legt die digitalen Ausschreibungsunterlagen an.

Die Ex-Ante-Veröffentlichung ist gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A für beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 000 Euro netto vorgeschrieben. Die Maßnahmenbetrachtung hat unter Ziffer 5.8.1 gezeigt, dass diese in der Vergangenheit nicht immer vom Kreis vorgenommen wurde. Insofern verweisen wir auf die Empfehlung zu dieser Maßnahme.

Änderungen oder Ergänzungen der Bieterauswahl der Bedarfsstelle nimmt die Beschaffungsstelle nicht vor. Grund hierfür ist, dass die Beschaffungsstelle nicht über eine Bieterdatenbank für Bauleistungen verfügt, aus der sie gewerkescharf geeignete Bieter entnehmen könnte. Der Aufbau einer **zentralen Bieterdatenbank** ist empfehlenswert, denn die Durchmischung der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen ist aus korruptionspräventiven Gründen dringend angeraten.

Die Vorgabe, dass auch **auswärtige Bewerber** zu berücksichtigen sind, findet sich im Prozess nicht wieder. Zwar hat uns der im Zeitraum der Berichtserstellung Verantwortliche für die Gebäudewirtschaft versichert, dass er auf die Berücksichtigung von auswärtigen Bietern achtet, ein verbindlicher Hinweis hierzu ist der Vergabeordnung aber nicht zu entnehmen.

Gemäß § 6 Abs. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Daraus folgt, dass eine Beschränkung des Bewerber- oder Bieterkreises auf eine bestimmte Region, zum Beispiel eines Kreises oder Regierungsbezirks oder gar auf einen bestimmten Ort, nicht zulässig ist.

Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis in seiner Vergabeordnung eine Regelung zur Berücksichtigung von auswärtigen Bietern bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufnehmen.

Dabei ist die Berücksichtigung auswärtiger Bieter vor allem auch bei fördermittelfähigen Maßnahmen dringend angeraten. So ist uns bereits ein Fall bekannt, bei dem der Fördermittelgeber die Zusage verweigerte, weil der Kreis bei der durchgeführten beschränkten Ausschreibung keinen auswärtigen Bieter einbezogen hatte

➔ **Empfehlung**

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabeordnung des Kreises an. Aus korruptionspräventiven Gründen sollte die Beschaffungsstelle eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern oder erweitern.

Die Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt in anonymisierter Form über die Beschaffungsstelle. Dadurch verhindert der Kreis, dass Bieter und Bedarfsstellen bereits vor der Vergabeentscheidung in Kontakt zueinander treten. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen richtig und wichtig.

Die eigentliche Durchführung der Submission erfolgt von zwei weiteren Beschäftigten des Amtes 17 Zentrale Dienste. So gewährleistet der Kreis das Vieraugenprinzip und nimmt zusätzlich noch eine personelle Trennung zwischen der Person, die die Vergabemaßnahmen ausschreibt, und denen, die die Submission durchführen, vor. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen zu befürworten.

Die Beschaffungsstelle nimmt dann die formale und rechnerische Prüfung der Angebote vor und fordert ggf. fehlende formale Unterlagen nach. Sie erstellt den Preisspiegel und die Angebotswertung, wenn keine Fachplanung involviert ist. Wird die Maßnahme von einer Fachplanung begleitet, übernimmt diese das Erstellen des Preisspiegels sowie die Wertung.

Bei nicht heilbaren formalen Mängeln schließt die Beschaffungsstelle die Bieter aus und informiert diese gemäß § 19 VOB/A. Dann leitet sie die Angebote zur fachlichen Wertung an die Bedarfsstellen weiter.

Die Bedarfsstellen führen die fachliche Prüfung durch und fordern ggf. weitere Unterlagen nach. Bei hohen Abweichungen der Angebotswerte von der Kostenschätzung prüfen sie ggf. die Auskömmlichkeit der Preise. Den unterschriebenen Vergabevorschlag geben sie anschließend an die Beschaffungsstelle zurück.

Die Beschaffungsstelle erstellt den Vergabevermerk und holt die notwendigen Registereinsichten ein. Anschließend leitet sie den Vergabevorschlag zur Prüfung an die örtliche Rechnungsprüfung weiter.

Stellt die Rechnungsprüfung Mängel fest, gibt sie die Unterlagen mit einem entsprechenden Vermerk an die Bedarfsstelle zurück. Falls die Bedarfsstelle die Mängel nicht heilen kann, muss die Vergabe ggf. von der Beschaffungsstelle aufgehoben werden. Ansonsten legt die Bedarfsstelle die geänderten Unterlagen erneut über die Beschaffungsstelle der Rechnungsprüfung vor.

Erteilt die Rechnungsprüfung ihre Zustimmung zum Vergabevorschlag, holt die Beschaffungsstelle die noch fehlenden Unterschriften ein, beteiligt ggf. den Kreisausschuss und fertigt das Auftragsschreiben. Die Beschaffungsstelle nimmt die Ex-Post-Veröffentlichung sowie die Vergabestatistikmeldung vor, versendet das Auftragsschreiben und unterrichtet die unterlegenen Bieter gemäß § 19 VOB/A.

Zum Abschluss gibt die Beschaffungsstelle die Unterlagen an die Bedarfsstelle, die dann die Maßnahme im weiteren Verlauf fachlich begleitet.

Zukünftig sollen die Bauvergaben nicht mehr von der Beschaffungsstelle begleitet werden. Dies war wie oben beschrieben nur für einen kurzen Übergangszeitraum vorgesehen. Dann ist die aus korruptionspräventiven Gründen so wichtige Funktionstrennung zwischen Auftragsvergabe und Maßnahmenbegleitung nicht mehr gegeben. Zudem haben die Maßnahmenbetrachtungen von abgeschlossenen Baumaßnahmen gezeigt, dass hier in der Vergangenheit Defizite bei der Anwendung des Vergaberechts sowie der kreisinternen Vorgaben bestanden.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen auch die Gebäudewirtschaft von der Beschaffungsstelle verbindlich und dauerhaft vergaberechtlich begleiten zu lassen, um so die wichtige Funktionstrennung zwischen Vergabedurchführung und Maßnahmenbegleitung zu gewährleisten und die Rechtssicherheit zu erhöhen.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend²⁴. 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:

²⁴ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware profitieren.

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für alle Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung standardmäßig eine digitale Vergabepattform. Zurzeit prüft der Kreis die Einführung einer Vergabemanagement-Software. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht gefallen.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** wickelt bereits **alle Vergabemaßnahmen** ab der beschränkten Ausschreibung **elektronisch** ab, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten. Hierfür nutzt die Beschaffungsstelle den Vergabemarktplatz Rheinland.

Darüber hinaus setzt sich der Kreis zurzeit damit auseinander, eine Vergabemanagement-Software einzuführen.

Die Software sollte geeignet sein, die Beschaffungsstelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren sowie beim Führen der elektronischen Vergabeakte zu unterstützen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung sowie die Bedarfsstellen könnten über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte optimal und medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden werden.

Alternativ überlegt der Kreis das bestehende Dokumenten-Management-System um einen Vergabe-Bereich zu ergänzen. Auch wenn eine solche Lösung sicher nicht alle Vorteile einer vergabespezifischen Software bietet, ist sie sicherlich vorteilhafter als gar keine prozessbegleitende digitale Unterstützung. Der Kreis sollte aber klären, ob auch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertrags-Verwaltung hierüber möglich wären.

Eine spezielle **Vergabemanagement-Software** böte zudem umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein **zentrales Controlling**. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

Die finale Einführung einer Vergabemanagement-Software oder alternativ einer Lösung über das Dokumentenmanagement-System ist auch für das Arbeiten aus dem Homeoffice erstrebenswert. Liegen alle Daten elektronisch vor, ist die umfassende Bearbeitung aus dem Homeoffice problemlos für alle Verfahrensbeteiligten möglich.

➔ **Empfehlung**

Wir unterstützen die Überlegungen des Rheinisch-Bergischen Kreises zum Einsatz einer Software-Unterstützung für die Durchführung von Vergabemaßnahmen. Dabei bietet es sich an, die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow einzubinden.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Die Beschaffungsstelle des Rheinisch-Bergischen Kreises übernimmt zurzeit keine Aufgaben beim Vergabewesen der kreisangehörigen Kommunen.

Wir haben festgestellt, dass einige Kreise im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen erbringen, die keine eigene zentrale Vergabe- oder Beschaffungsstelle haben. Die Zusammenarbeit ist dann im Regelfall über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

Beim **Rheinisch-Bergische Kreis** gibt es im Zeitraum der Berichtserstellung **keine generelle Vereinbarung** mit einer kreisangehörigen Kommune zur Übernahme von Aufgaben im Vergabewesen.

Bei der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises hat sich in den letzten Jahren auf Anfrage der Kommunen eine Kooperation bei der IT-Anwendungsprüfung mit einigen kreisangehörigen Kommunen angebahnt. Die Überlegungen hierzu waren einschließlich einer ausgearbeiteten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bereits weit vorangeschritten, nach den Kommunalwahlen aber seitens der kreisangehörigen Kommunen nicht weiterverfolgt worden.

Darüber hinaus gibt es laut Auskunft des Kreises bei einigen kreisangehörigen Kommunen untereinander öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit beim Vergabewesen.

Sollte sich der Kreis im Anschluss an den weiteren Aufbau der Beschaffungsstelle zukünftig auch für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, kann er hierzu eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließen.

Die Vereinbarung sollte insbesondere

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung enthalten.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 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 Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG²⁵. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption erlassen als auch eine Antikorruptionsbeauftragte ernannt. Der Kreis hat eine Gefährdungsanalyse erstellt und aktualisiert diese jährlich.

Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sind im Zeitraum der Berichtserstellung in Vorbereitung.

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) zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

²⁵ 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 Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vier-Augenprinzip 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat in seiner am 01. Dezember 2020 in Kraft getretenen **Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption** allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstanweisung zugreifen. Das Amt 11 Personal und Organisation lässt sich von den neu eingestellten Beschäftigten den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung quittieren. Darüber hinaus nehmen alle neuen Beschäftigten verpflichtend an einem Online-Seminar zur Korruptionsprävention teil.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat eine **Antikorruptionsbeauftragte** benannt. Die Beauftragte ist Justiziarin beim Amt 30 Recht/Datenschutz/Antikorruption und in dieser Funktion direkt der Behördenleitung unterstellt. Sie nimmt regelmäßig an Fortbildungen zu Themen der Korruptionsprävention teil. Im Jahr 2015 hat sie den Zertifikatslehrgang „Antikorruptionsbeauftragte/r in der öffentlichen Verwaltung“ erfolgreich abgelegt.

Die Beschäftigten können aus dem allgemeinen Schulungsprogramm Fortbildungen zur Korruptionsprävention auswählen. Korruptionsgefährdete Bereiche, wie beispielsweise die Beschaffungsstelle, besuchen zusätzliche für ihren Aufgabenbereich spezialisierte Fortbildung zu dieser Thematik.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine regelmäßige und verbindliche Sensibilisierung aller Beschäftigten für dieses wichtige Thema. So könnte die Antikorruptionsbeauftragte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise einmal jährlich über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den kreisinternen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie so kontinuierlich für das Thema sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen.

Die Dienstanweisung führt unter Ziffer 4.1 aus, dass die Ämter zur Ermittlung der korruptionsgefährdeten Bereiche eine jährliche Ist-Analyse über die Aufgaben- und Arbeitsstrukturen durchführen. Diese Analyse legen sie dann über die Dezernatsleitung der Antikorruptionsbeauftragten vor. Die Antikorruptionsbeauftragte führt die Meldungen zu einer flächendeckenden Gefährdungsanalyse aller Stellen zusammen und fragt ggf. nach, um problematische Sachverhalte zu klären.

Um gesicherte Erkenntnisse zu erlangen, hat sich das Instrument der **Befragung** der Beschäftigten bewährt. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Die Befragung ermöglicht es den Beschäftigten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen.

➔ **Empfehlung**

Zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse für die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete bietet es sich an, die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einzubinden.

Gemäß Ziffer 61 der Dienstanweisung sollen Beschäftigte in **Verdachtsfällen** unverzüglich ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten informieren.

Darüber hinaus haben die Beschäftigten gemäß Ziffer 3.2.1 die Möglichkeit eine auf Wunsch vertrauliche Beratung und Aufklärung in allen Angelegenheiten der Korruptionsprävention und –bekämpfung bei der Antikorruptionsbeauftragten einzuholen. Das macht vor allem bei Zweifelsfällen Sinn oder wenn sich ein potenzieller Verdacht gerade gegen eine vorgesetzte Führungskraft richtet.

Darüber hinaus sollte der Kreis die Kanäle ausdrücklich benennen, über die ein Verdachtsfall gemeldet werden kann. Also beispielsweise per E-Mail, in einem vertraulichen Gespräch, telefonisch oder über einen dann noch zu erarbeitenden Vordruck.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst **keine Vergünstigungen** annehmen. Der Kreis kann jedoch **Ausnahmen** schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Rheinisch-Bergische Kreis in seiner Dienstanweisung Gebrauch gemacht.

Gemäß Ziffer 2.3 gelten als stillschweigend genehmigte Zuwendungen geringwertige Aufmerksamkeiten wie Massenwerbeartikel, Kalender, Kugelschreiber oder Schreibblöcke. Zudem gilt eine übliche und angemessene Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen als genehmigt.

Darüber hinaus benennt der Kreis in Ziffer 2.3 Abs. 3 der Dienstanweisung eine **Wertgrenze** für geringwertige Aufmerksamkeiten in Höhe von zehn Euro. Solch eine Wertgrenzen-Regelung unterstützt das rechtssichere Handeln der Bediensteten und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Regelungen zur **Veröffentlichungspflicht** von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in der Dienstanweisung.

Alternativ sind Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten oft in der Ehrenordnung der Kreise vermerkt. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat zurzeit **keine Ehrenordnung**. In der Ehrenordnung sind regelmäßig auch Befangenheitsregelungen für die Tätigkeiten im Kreistag sowie den Ausschüssen festgelegt.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die Kreistags-Informationssysteme zu veröffentlichen²⁶. Hierzu zählt auch der Rheinisch-Bergische Kreis. Der Kreis erbringt hiermit nicht nur ein Höchstmaß an Transparenz, sondern auch einen Beitrag zur Digitalisierung des Kreishauses.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Der Landrat des Rheinisch-Bergischen Kreises legt die Abrechnung seiner Nebentätigkeiten dem Kreistag jährlich vor und veröffentlicht die Tätigkeiten auf der Homepage des Kreises.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten praktizierten Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festschreiben. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden können.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**²⁷ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, beispielsweise die Presse, zu wenden.

²⁶ Siehe beispielsweise auch der Kreis Mettmann

²⁷ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschreibt, liegt im Zeitraum der Berichtserstellung lediglich der Referentenentwurf der Bundesregierung vor. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kommunen zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Dem **Rheinisch-Bergischen Kreis** ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bekannt. Eine Umsetzung ist noch nicht erfolgt. Der Kreis eruiert aber bereits technische Möglichkeiten, die ihn bei der Umsetzung unterstützen können.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der EU-Richtlinie auf die öffentliche Verwaltung ist bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von geschützten Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines vertraulichen Workflows. Hierbei ist zu beachten, dass Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung haben, wie mit ihren Hinweisen verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund der Hinweise erfolgt sind.

Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte weitere Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie zeitnah ein Hinweisgebersystem implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen zu können.

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**

Beim Rheinisch-Bergischen Kreis spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat nur wenige Regelungen zur Durchführung von Sponsoring Maßnahmen verbindlich festgelegt.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat bereits Überlegungen zum Thema **Sponsoring** angestellt und unter Ziffer 7.2 der Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgenommen. Allerdings sind dies eher rudimentäre Aussagen definitorischer Natur. Dafür ist hier vermerkt, dass im Übrigen die zum Sponsoring erlassenen Sonderregelungen gelten. Wie der

Kreis mitteilte, waren in der bis zum 30. November 2020 gültigen Dienstanweisung noch weitere Regelungen zum Sponsoring enthalten. Diese sollten aber nach der Novellierung der Dienstanweisung in einem separaten Regelwerk Einzug halten.

Auf Nachfrage bestätigte die Beauftragte für Sponsorship, dass die Sonderregelungen noch nicht abschließend erarbeitet worden seien. Einige Regelungen zum Sponsoring seien in der neuen Tax-Compliance Richtlinie enthalten, die zum 01. Oktober 2022 in Kraft treten soll.

Die in der Tax-Compliance Richtlinie aufgenommenen Regelungen beziehen sich auf die Verpflichtung, mit dem Amt für Finanzen vor dem Abschluss einer Sponsoringvereinbarung abzustimmen, ob hieraus eine **Steuerpflicht** resultieren kann.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Kreishaushalts durch Steuernachforderungen ist die Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einzubeziehen. Daher ist die Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Amt für Finanzen sinnvoll und wichtig.

Weitere Regelungen sowie einen **Mustervertrag** zum Sponsoring gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung **nicht** beim Rheinisch-Bergischen Kreis.

Laut Auskunft des Kreises gibt es aktuell auch keine praktischen Sponsoring-Fälle.

Eine Sponsoring-Maßnahme kann zum Beispiel die von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen oder die Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen sein.

Ein Sponsoring-Vertrag sollte für den Kreis grundsätzlich **kostenneutral** sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoring-Vertrag **zeitlich zu befristen**. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoring-Verträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Bei Sponsoring-Verträgen sollte der Kreis zudem die **Haftung begrenzen**. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors kann der Kreis damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind zum Beispiel die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der kommunalen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine **vollständige Transparenz** des Umfangs und der Art des Sponsorings ist daher dringend zu empfehlen. Der Kreis sollte daher dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres einen Bericht über alle Sponsoring-Aktivitäten vorlegen. Für eine maximale Transparenz bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich auf der Homepage zu veröffentlichen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der

gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 3 findet sich zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

➔ **Feststellung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat noch kein Bauinvestitionscontrolling eingerichtet, auch eine Dienstanweisung zur Regelung eines Bauinvestitionscontrollings gibt es noch nicht. Das Amt 18 Gebäudewirtschaft befolgt aber bereits einzelne Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings. Auf diese Ansätze könnte der Kreis weiter aufbauen.

Nach der Bedarfsfeststellung in den Fachbereichen erarbeitet die Gebäudewirtschaft zunächst eine **Machbarkeitsstudie**. Zu Beginn der geplanten Baumaßnahmen bezieht sie dann unterschiedliche Interessengruppen mit ein. Hierzu zählt beispielsweise der hausinterne IT-Service (Amt 16). Soll ein Verwaltungsgebäude errichtet werden, befragt die Gebäudewirtschaft die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer, ob zum Beispiel besondere Sicherheitsvorkehrungen wie ein zweiter Rettungsweg erforderlich sind. Die politischen Vertreterinnen und Vertreter werden in

den entsprechenden Fachausschüssen über die Baumaßnahme informiert. Der Kreistag erhält die Informationen zum geplanten Bau bei den Haushaltsberatungen.

Die Projektleitung soll gemäß Ziffer 3 der Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge **Aspekte des Umweltschutzes und der Energiegewinnung** bei der Gebäudeplanung berücksichtigen. Gemäß Ziffer 4 der Richtlinie soll der Kreis nur Baustoffe verwenden, die bei ihrer Gewinnung, Verarbeitung, Funktion und Entsorgung eine hohe Gesundheits- und Umweltverträglichkeit aufweisen.

Für dieses Engagement ist der Rheinisch-Bergische Kreis vom **European Energy Award mit der höchsten Stufe „Gold“ ausgezeichnet** worden. Der European Energy Award ist ein internationales Qualitätsmanagement- und Zertifizierungsinstrument für kommunalen Klimaschutz.

Ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling²⁸ umfasst darüber hinaus eine systematische Bedarfs- und **Bedarfsdeckungsprüfung** unter Einbeziehung von Aspekten zur **Demografie**. Zudem sollten die Ziele des Projekts, seine Notwendigkeit, die Folgekosten, die Dringlichkeit und die Vereinbarkeit mit gesamt kommunalen Interessen formuliert werden. Und nicht zuletzt sollte ein Bauinvestitionscontrolling den gesamten Lebenszyklus bis hin zum Rückbau eines geplanten Baus berücksichtigen. Eine Berechnungshilfe für die **Lebenszykluskosten** findet sich zum Beispiel auf der Homepage des Umweltbundesamtes²⁹.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die **Priorisierung** aller anstehenden Baumaßnahmen unter Berücksichtigung der personellen Kapazitäten in der Gebäudewirtschaft. Das heißt, plant der Kreis mehr Baumaßnahmen, als er mit dem vorhandenen Personal umsetzen bzw. begleiten kann, sind Verzögerungen und Kostensteigerungen oft unvermeidbar.

Abschließend gehört zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ein **Berichtswesen** mit einem Soll-Ist-Vergleich. Hierbei geht es um die notwendige Erfolgskontrolle bei der Fertigstellung von Baumaßnahmen. Konnten die zu Beginn der Maßnahme festgelegten Standards erfüllt werden? Wurde der Kostenrahmen eingehalten und falls nicht, woran lag dies? Gab es Besonderheiten oder Probleme in der Projektsteuerung, die künftig optimiert werden können? Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Baumaßnahmen anwenden.

Die Ansätze, die der Rheinisch-Bergische Kreis bereits verfolgt, sollte er konsequent ausbauen, um das mögliche Steuerungspotenzial vollumfänglich nutzen zu können. Ein systematisch eingebundenes und durch eine Dienstanweisung verbindliches Bauinvestitionscontrolling ist hierbei maßgeblich.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

²⁸ siehe hierzu auch den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“

²⁹ unter www.beschaffung-info.de

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁰. 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 Rheinisch-Bergische Kreis vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Vergleichsjahr 2020 leicht über dem ersten Viertelwert. Im Jahr 2021 lag die Abweichungsquote deutlich erhöht, was vor allem an hohen Auftragsänderungen im Baubereich lag.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen ab 75.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021³¹

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	11.644.029,44	
Abrechnungssummen	12.607.136,54	
Summe der Unterschreitungen	314.484,15	2,70

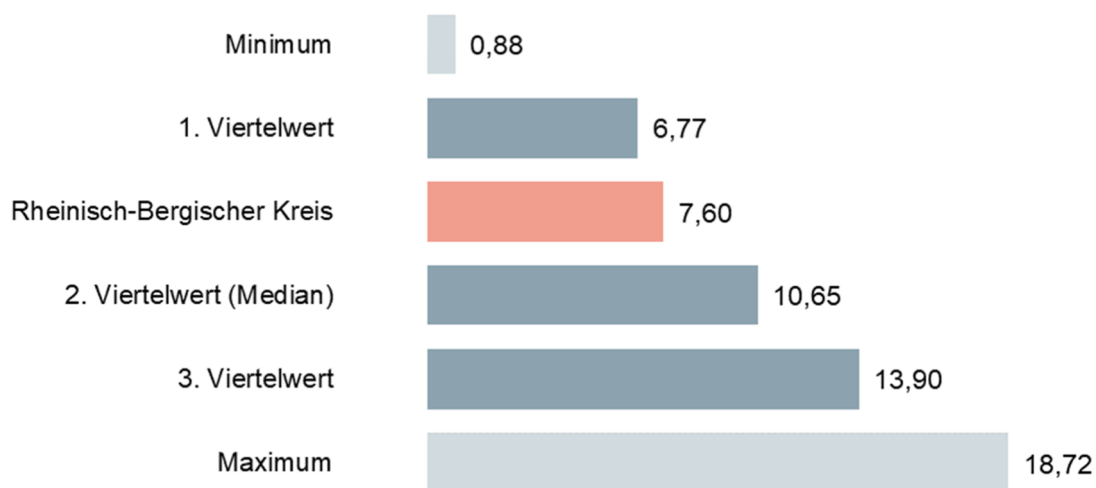
³⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

³¹ bis einschließlich 18. November 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Summe der Überschreitungen	1.277.591,25	10,97
Summe der Abweichungen insgesamt	1.592.075,40	13,67

Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Rheinisch-Bergische Kreis** acht Maßnahmen ab 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 230.000 Euro bei einer Gesamtauftragssumme von gut drei Millionen Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



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



Mit einer Abweichungsquote von 7,6 Prozent liegt der Rheinisch-Bergische Kreis im Vergleichsjahr 2020 kurz über dem ersten Viertelwert und damit bei der Hälfte der Kreise mit den geringsten Abweichungsquoten. Im Jahr 2019 lag der Kreis bei einer ähnlich niedrigen Abweichungsquote von 7,5 Prozent.

Das Betrachtungsjahr 2021 schlägt im Zeitreihenvergleich nach oben aus. Hier liegt der Kreis bei 22,5 Prozent. Über alle drei Jahre gesehen, ergibt sich dann der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von rund 13,7 Prozent.

Im Jahr 2021 waren vor allem Baumaßnahmen für die hohen Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme maßgeblich. Auftragsänderungen haben im Rheinisch-Bergischen Kreis somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Siehe hierzu auch die Ausführungen zu Punkt 7.6 Bauinvestitionscontrolling.

➔ **Empfehlung**

Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**

In der Vergabeordnung hat der Rheinisch-Bergische Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat die allgemeinen Regelungen für Auftragsänderungen, hier Vertragsänderungen, unter Ziffer 7.4 ff aufgeführt. So ist bei Auftragsänderungen grundsätzlich

§ 132 GWB³² zu beachten. Bei Liefer- und Dienstleistungen gilt zudem § 47 UVgO³³ und für Bauleistungen § 2 Abs. 3 VOB/B³⁴.

Die Ziffern 8.3 ff der Vergabeordnung regeln darüber hinaus, wer über die Vertragsänderungen zu entscheiden hat. Hiernach entscheidet grundsätzlich die- oder derjenige über Vertragsänderungen, die bzw. der über den Hauptauftrag entschieden hat. Wird die Entscheidungswertgrenze des Gesamtauftragswertes um mehr als zehn Prozent überschritten, ist der nächst höhere Entscheidungsträger bzw. die Entscheidungsträgerin zuständig.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist von den Bedarfsstellen gemäß Ziffer 11.3 i.V.m. Ziffern 11.1 und 11.2 ab denselben Wertgrenzen bei Auftragsänderungen zu beteiligen, ab denen sie auch bei den Ursprungsaufträgen zu beteiligen gewesen wären. Bedeutet; ab einem Auftragsänderungswert von 12.500 Euro brutto ist der Auftrag vorab vorzulegen und bei einem Auftragsänderungswert zwischen 5.000 und 12.500 Euro brutto ist der Auftrag anzuzeigen.

Das gilt auch dann, wenn durch die Änderung die neue Auftragssumme, die sich aus Ursprungssumme und Auftragsänderungssumme zusammensetzt, diese Wertgrenzen erstmals erreicht oder überschreitet.

Auf Nachfrage hat der Kreis erklärt, dass die Beschaffungsstelle immer dann die Auftragsänderungen und Nachträge auf Geheiß der Bedarfsstellen abwickelt, wenn ihr auch die Abwicklung des Hauptauftrages oblag. Diese Zuständigkeitsregelung findet sich nicht in der Vergabeordnung wieder.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte in der Vergabeordnung Zuständigkeitsregelungen zur Abwicklung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen aufnehmen.

Die Einbindung der Beschaffungsstelle und der örtlichen Rechnungsprüfung in den Nachtragsworkflow ist auch aus vergaberechtlicher Sicht wichtig, da der Umfang der Auftragsänderungen einer Maßnahme einer rechtlichen Wertung bedarf. Denn die Vergabevorschriften definieren verschiedene Wertgrenzen für Auftragsänderungen. Bei Oberschwellenvergaben gilt § 132 GWB in Verbindung mit § 22 VOB/A - EU. Danach ist bei wesentlichen Änderungen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich. § 132 Abs.3 GWB (sowie § 22 Abs.3 VOB/A-EU) erlaubt die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neuem Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme und bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Darüber hinaus regelt § 132 Abs.2 GWB (sowie § 22 Abs.2 VOB/A-EU) Ausnahmetatbestände, die dann nachvollziehbar in der Vergabeakte zu dokumentieren sind.

Ausnahmen sind zum Beispiel dann gegeben, wenn eine erneute Ausschreibung aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und mit beträchtlichen Zusatzkosten für

³² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

³³ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 2. Februar 2017

³⁴ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen Fassung 2016 (Bekanntmachung vom 31.7.2009, BAnz. Nr. 155 vom 15.10.2009) geändert durch Bekanntmachung vom 26. Juni 2012 (BAnz AT 13.07.2012 B3) zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 7. Januar 2016

den öffentlichen Auftraggeber zu rechnen ist. Dann darf der Wert allerdings 50 Prozent der Auftragssumme pro Änderung des Auftrags nicht überschreiten. Eine Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände muss nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Zudem sind solche Auftragsänderungen gemäß § 132 Abs. 5 GWB im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

Ähnliche Vorschriften gibt es auch bei Unterschwellenvergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich. Die UVgO verweist hierzu grundsätzlich auf die Vorschriften des GWB, weist aber einen differenzierten Grenzwert aus. In § 47 Abs. 2 heißt es, dass Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreiten dürfen.

Zurzeit nimmt der Rheinisch-Bergische Kreis noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch noch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen. Für das Einrichten eines Nachtragsmanagements hat sich in anderen Kommunen die zentrale Vergabestelle bewährt. Sollte der Kreis den Empfehlungen der gpaNRW folgen und die Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle ausweiten, müssten die hierfür erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F 1	Bisher ist das Vergabewesen beim Rheinisch-Bergischen Kreis noch für einige Bereiche der Kreisverwaltung dezentral organisiert. Der Kreis plant, die Aufgaben und Kompetenzen der Beschaffungsstelle auszuweiten. Auch hierbei ist keine vollumfängliche Zentralisierung aller Auftragsvergaben vorgesehen. Der Kreis berücksichtigt bereits umweltfreundliche Kriterien bei der Vergabe.	249	E 1.1	Der Kreis sollte die Wertangaben in der Vergabeordnung harmonisieren und einheitlich Netto-Beträge ausweisen.	251
			E 1.2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte darauf achten, dass alle maßgeblichen Dokumente zu einer Vergabemaßnahme von der Planung über die Ausschreibung bis zur Schlussrechnung vollständig in einer Hauptakte abgelegt sind.	251
			E 1.3	Der Kreis sollte in der Vergabeordnung eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Beschaffungs- und den Bedarfsstellen vornehmen.	252
			E 1.4	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen und zur Korruptionsprävention sollte der Kreis eine zentrale Vergabestelle für die Durchführung aller Auftragsvergaben ab zu bestimmenden Wertgrenzen einrichten.	253
			E 1.5	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Bedarfsstellen die Vorgaben der Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien bei Vergaben beachten. Dazu könnte er eine Darlegungspflicht in den Vergabevermerken vorsehen.	254
F 2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist vor der Auftragserteilung in das Vergabeverfahren ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeordnung geregelt.	254	E 2	Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Veröffentlichung der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.	255

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 3	Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen dem aktuellen Workflow entsprechend im Wesentlichen rechtssicher durch. Die Beschaffungsstelle ändert und erweitert die Bieterliste nicht.	256	E 3.1	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabeordnung des Kreises an. Aus korruptionspräventiven Gründen sollte die Beschaffungsstelle eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern oder erweitern.	257
			E 3.2	Wir empfehlen auch die Gebäudewirtschaft von der Beschaffungsstelle verbindlich und dauerhaft vergaberechtlich begleiten zu lassen, um so die wichtige Funktionstrennung zwischen Vergabedurchführung und Maßnahmenbegleitung zu gewährleisten und die Rechtssicherheit zu erhöhen.	258
F 4	Der Rheinisch-Bergische Kreis nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für alle Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung standardmäßig eine digitale Vergabeplattform. Zurzeit prüft der Kreis die Einführung einer Vergabemanagement-Software. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht gefallen.	259	E 4	Wir unterstützen die Überlegungen des Rheinisch-Bergischen Kreises zum Einsatz einer Software-Unterstützung für die Durchführung von Vergabemaßnahmen. Dabei bietet es sich an, die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow einzubinden.	260
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Rheinisch-Bergische Kreis erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption erlassen als auch eine Antikorruptionsbeauftragte ernannt. Der Kreis hat eine Gefährdungsanalyse erstellt und aktualisiert diese jährlich. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sind im Zeitraum der Berichtserstellung in Vorbereitung.	261	E5.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie so kontinuierlich für das Thema sensibilisieren.	262
			E5.2	Zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse für die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete bietet es sich an, die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einzubinden.	263
			E5.3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die guten praktizierten Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festschreiben. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann	264

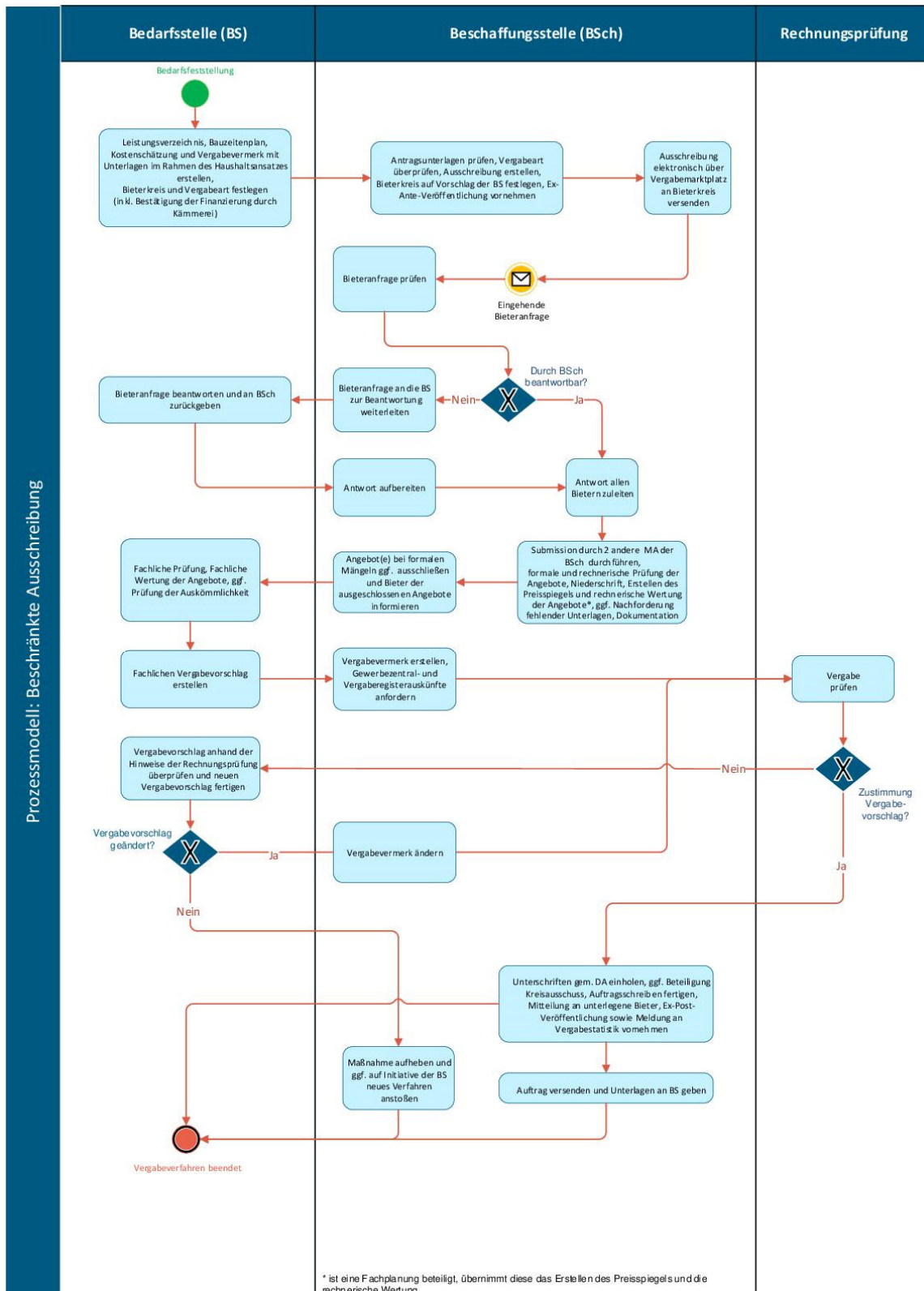
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden können.	
			E5.4	Der Kreis sollte weitere Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie zeitnah ein Hinweisgebersystem implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen zu können.	265
Sponsoring					
F6	Beim Rheinisch-Bergischen Kreis spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat nur wenige Regelungen zur Durchführung von Sponsoring Maßnahmen verbindlich festgelegt.	265	E6	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.	267
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Rheinisch-Bergische Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling.	267	E7	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.	268
Nachtragswesen					
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Vergleichsjahr 2020 leicht über dem ersten Viertelwert. Im Jahr 2021 lag die Abweichungsquote deutlich erhöht, was vor allem an hohen Auftragsänderungen im Baubereich lag.	269	E8	Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	271
F9	In der Vergabeordnung hat der Rheinisch-Bergische Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	271	E9.1	Der Kreis sollte in der Vergabeordnung Zuständigkeitsregelungen zur Abwicklung von Auftragsänderungen bzw. Nachträgen aufnehmen.	272
			E9.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	273

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F 10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Rheinisch-Bergischen Kreises entsprechen nicht voll umfänglich den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Dokumentation der Verfahren ist vielfach nicht ausreichend. Die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung wurde nicht immer eingehalten. Fehlende Unterlagen konnten zum Teil auf Grund personeller Vakanzen nicht vorgelegt werden.				
F 11	Die Kostenberechnung ist nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen enthalten.		E 11	Der Kreis sollte darauf achten, dass er maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert.	
F 12	Der Kreis hat keine Binnenmarktrelevanz für die Maßnahme angenommen. Die Begründung für das Nichtbestehen einer Binnenmarktrelevanz ist nicht ausreichend.		E 12.1	Bei der Verneinung einer möglichen Binnenmarktrelevanz sollte der Kreis auch qualitative Kriterien heranziehen und diese nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	
F 13	Der Kreis hat keine Vorabveröffentlichung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgenommen.		E 13	Der Kreis sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	
F 14	Der vorgelegte Vergabevermerk ist nicht unterschrieben.		E 14	Der Kreis sollte auf die Dokumentation des Vieraugenprinzips durch Unterzeichnen der maßgeblichen Unterlagen des Vergabeverfahrens achten.	
F 15	Das Nichtvorliegen von Angeboten zum Eröffnungstermin ist nicht in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.		E 15	Wenn zum Ende der Angebotsfrist keine Angebote vorliegen, sollte der Kreis dies durch einen unterzeichneten Aktenvermerk dokumentieren.	
F 16	Die Kostenberechnung für das zweite Vergabeverfahren ist nicht in den vorgelegten Unterlagen enthalten. Die Kostenschätzung hat sich im Vergleich zur ersten Ausschreibung erhöht. Die Gründe hierfür sind nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen dokumentiert.		E 16	Der Kreis sollte Änderungen der Kostenberechnung nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	
F 17	Aus der Dokumentation der Vergabemaßnahme ist nicht ersichtlich, warum eine erneute Ausschreibung keine Aussicht auf ein annehmbares Ergebnis erwarten ließ.		E 17	Nutzt der Kreis nach vorheriger Aufhebung einer öffentlichen oder beschränkten Bauausschreibung die Vergabeart der freihändigen Vergabe, sollte er nachvollziehbar begründen, warum eine erneute Ausschreibung keine Aussicht auf Erfolg verspricht.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 18	Die Durchführung einer freihändigen Vergabe entbindet den Kreis nicht davon die allgemeinen Vergabegrundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung zu beachten. Die Beachtung dieser Grundsätze ist in den vorgelegten Vergabeunterlagen nicht ausreichend dokumentiert.		E 18	Bei freihändigen Vergaben von Baumaßnahmen sollte der Kreis auf eine besonders sorgfältige Dokumentation der Vergabeakte achten. Die allgemeinen Vergabegrundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung sind auch bei freihändigen Vergaben zu beachten.	
F 19	Die deutliche Abweichung des Schlussrechnungs- zum Auftragswert ist nicht nachvollziehbar in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.		E 19	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe sowie den Entscheidungs- und Beteiligungsprozess nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.	
F 20	Der vorgelegte Vergabevermerk ist weder unterzeichnet, noch enthält er die Bestätigung für die Verfügbarkeit der Mittel vom Amt 20 (Finanzen/Beteiligungen/Wohnungsbauförderung).		E 20	Der Kreis sollte darauf achten, dass die in der Vergabeordnung vorgeschriebenen Unterschriften auf dem Vergabevermerk für die Einleitung des Vergabevorgangs eingehalten werden.	
F 21	In den Ausschreibungsunterlagen ist das begleitende Ingenieurbüro zu erkennen.		E 21	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte der Kreis darauf achten, dass aus den Ausschreibungsunterlagen weder die fachlich verantwortlichen Beschäftigten aus den Bedarfsstellen noch ein ggf. begleitendes Architektur- oder Ingenieurbüro für potenzielle Bieter erkennbar sind.	
F 22	Die Kostenberechnung ist nicht in den vorgelegten Vergabeunterlagen enthalten.		E 22	Der Kreis sollte darauf achten, dass maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert sind.	
F 23	Nebenangebote ließ der Kreis ohne Begründung nicht zu.		E 23	Der Kreis sollte Nebenangebote gemäß seiner Richtlinie zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Kriterien möglichst zulassen und einen Verzicht auf die Zulassung maßnahmenbezogen begründen.	
F 24	Aus den Vergabeunterlagen ist die gewählte Vergabeart nicht eindeutig zu erkennen.		E 24	Der Kreis sollte darauf achten, dass aus den Vergabeunterlagen eindeutig zu erkennen ist, welches Vergabeverfahren er gewählt hat.	
F 25	Die Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung für den Nachtrag 1 sowie die förmliche Beauftragung des Nachtrags sind nicht in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert.		E 25	Der Kreis sollte sicherstellen, dass Auftragsänderungen ab den in der Vergabeordnung ausgewiesenen Wertgrenzen der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Auftragsänderungen sollten förmlich beauftragt werden.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 26	Nicht alle Nachtragsaufträge sind in den vorgelegten Unterlagen dokumentiert und begründet.		E 26	Der Kreis sollte darauf achten, dass Auftragsänderungen sowie abgelehnte Nachtragsangebote nachvollziehbar begründet in der Akte dokumentiert sind.	
F 27	Der Kreis hat im Vorfeld der Vergabemaßnahme keine Kostenschätzung dokumentiert. Diese ist aber wesentliche Voraussetzung für die Wahl der Vergabeart. Dem Einwand der Dringlichkeit kann nicht gefolgt werden, da dieser nicht ausreichend begründet ist.		E 27.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass er die Vergabeart im Vorfeld einer Vergabemaßnahme auf Grund einer nachvollziehbar dokumentierten Kostenschätzung ermittelt.	
			E 27.2	Der Kreis sollte beachten, dass vereinfachte Vergabeverfahren nur in Ausnahmefällen mit Dringlichkeitsgründen zu rechtfertigen sind. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an eine ausreichende und nachvollziehbar dokumentierte Begründung.	
F 28	Aus den vorgelegten Vergabeunterlagen ist nicht ersichtlich, dass die Rechnungsprüfung vor der Beauftragung beteiligt wurde.		E 28	Der Kreis sollte darauf achten, dass die erforderliche Beteiligungspflicht der Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung erfolgt. Dies ist ggf. durch einen Ab-Vermerk auf der Beauftragung zu kennzeichnen.	
F 29	Der Kreis hat eine Auftragserweiterung vorgenommen, obwohl kein hinreichend begründeter sachlich-inhaltlicher Zusammenhang mit dem Hauptauftrag bestand.		E 29	Der Kreis sollte Auftragsänderungen bzw. –erweiterungen neu aufschreiben, wenn diese nicht in einem sachlich-inhaltlichen Bezug zum Ursprungsantrag stehen.	
F 30	Die zwingende Verpflichtung zur Teilnahme an einer Ortsbesichtigung war vorliegend aus Sicht der gpaNRW nicht ausreichend begründet und der Ausschluss der Bieter, die keine Ortsbesichtigung wahrgenommen haben, somit nicht gerechtfertigt.		E 30	Der Kreis sollte Ortsbesichtigungen nicht als zwingende Teilnahmevoraussetzung definieren, wenn sich dieses Erfordernis nicht hinreichend begründen lässt.	
F 31	Der Kreis hat sich vom Bestbieter nicht die Auskömmlichkeit der Preise bestätigen lassen.		E 31	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis sich die Auskömmlichkeit der Preise durch den Bestbieter bestätigen lassen.	
F 32	Der vorgelegte Vergabevermerk ist nur von einer Person unterzeichnet und erfüllt damit nicht die Vorgaben des Vieraugenprinzips.		E 32	Der Kreis sollte darauf achten, dass er bei der Dokumentation der Vergabeverfahren das Vieraugenprinzip stets beachtet.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rheinisch-Bergischen Kreises 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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen geschaffen. Die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten konnte er überwiegend zur Verfügung stellen. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere durch die Einführung einer Kostenrechnung sowie die Definition von steuerungswirksamen Zielvorstellungen und Kennzahlen.

Die Straßendatenbank beinhaltet alle wesentlichen Daten und Informationen. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung. Der Kreis plant, im Laufe des Jahres 2023 die Datenbank zu erneuern. Dadurch wird der Bereich weiter optimiert.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Rheinisch-Bergische Kreis eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befindet sich zwar ein großer Teil der Verkehrsflächen (44 Prozent) in einem guten bis sehr guten Zustand. Allerdings befindet sich gleichzeitig mit 48 Prozent fast die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Hieraus könnte sich für den Kreis ein Risiko ergeben. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist (vermutlich) deutlich mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer bereits überschritten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen überjährig betrachtet leicht unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und somit auf einem hohen Niveau. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Sind die Reinvestitionen dauerhaft zu gering, könnte sich hieraus ebenfalls ein Risiko ergeben.

Beim Rheinisch-Bergischen Kreis werden zurzeit noch zahlreiche (abgeschlossene) Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen als Anlagen im Bau geführt. Das Fachamt arbeitet intensiv daran, die entsprechenden Umbuchungen vorzunehmen. Allerdings führt dies bei der aktuellen Analyse zu (leichten) Ungenauigkeiten bei der Bildung und Bewertung der Kennzahlen.

Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt (Amt 60) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

Straßenbegleitgrün

Für den Bereich Straßenbegleitgrün sind dem Rheinisch-Bergischen Kreis die Grunddaten bekannt.

Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt über eine gute Datenlage. Die Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Dem **Rheinisch-Bergischen Kreis** sind die Flächendaten seiner Verkehrsflächen bekannt. Diese hat der Kreis mit rund 1,3 Mio. qm angegeben.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Rheinisch-Bergische Kreis in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung seiner Verkehrsflächen durch. Die letzten Zustandserfassungen wurden in 2015 und 2019 durchgeführt. Dabei wurden die Zustandserfassungen der Straßen über ein Ingenieurbüro durchgeführt und die der Radwege (vollständige Dokumentation mit Bildmaterial) vom Kreis selbst vorgenommen.

Der Rheinisch-Bergische Kreis konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen liefern.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- ➔ In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und weitestgehend aktuell.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen wie Leit-, Querschnitts- oder auch Aufbaudaten enthalten sind. Über das im Kreis vorhandene Geoportal werden die Zustandsdaten abgebildet.

Weiterhin verfügt der Kreis über ein Programm (Bildbetrachter), über das das vollständiges Bildmaterial der Straßenbefahrung dargestellt und gesichtet werden kann. Dies ist für die Abwicklung des Tagesgeschäftes sehr hilfreich, da regelmäßig auf Ortsbesichtigungen verzichtet werden kann.

Der Kreis hat dargestellt, dass die Straßendatenbank bzw. die entsprechende Software mittlerweile veraltet ist. Eine neue Datenbank ist in Planung. Mit der neuen Software sollen die Zustandsdaten mit der Datenbank verknüpft werden. Der Kreis plant, im Lauf des Jahres 2023 die vorhandene Straßendatenbank zu erweitern sowie zu aktualisieren.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen grundsätzlich regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

Im Rheinisch-Bergischen Kreis werden entsprechende Begehungen bzw. Befahrungen durch sog. Streckenwarte (jeweils für den Nord- und Südkreis) durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der die Kontrollaufgaben, der Kontrollumfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Die Kontrollen werden schriftlich dokumentiert. Aktuell werden die Daten noch in Papierform aufgenommen, aber anschließend eingescannt und digitalisiert. Der Kreis plant allerdings, den Bereich zu digitalisieren und die Dokumentation der Kontrollen mit mobilen Endgeräten abzuwickeln. Dies soll ebenfalls im Laufe des Jahres 2023 umgesetzt werden.

Das Aufbruchmanagement wird beim Rheinisch-Bergischen Kreis im Amt 60 – Kreisstraßen, Verkehr abgewickelt. Aktuell werden alle Aufbrüche in einer digitalen Tabellenübersicht geführt. Die Kommunikation mit den Beteiligten (Kommunen und Vorhabenträger) erfolgt vorwiegend per Mail. Die Kommunen werden bei größeren Maßnahmen über TIC Kommunal informiert. Hierbei handelt es sich um ein Portal (von Straßen.NRW) zur regionalen Baustellenkoordination.

Der Kreis plant, das Aufbruchmanagement zukünftig über eine spezielle Software abzuwickeln. Diese soll mit der Straßenverkehrsbehörde verknüpft werden, da beide Bereiche sich regelmäßig

abstimmen müssen. Hierdurch ergeben sich Vorteile bei der Abwicklung der einzelnen Maßnahmen. Weiterhin soll die Software mit dem vorhandenen Geoportal des Kreises verbunden werden.

Wenn Maßnahmen erforderlich sind, versucht der Kreis diese nicht im Aufbruchbereich Straße durchzuführen. Überwiegend sind dann Bankette oder Grünflächen betroffen und die Fahrbahn wird unterquert.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Rheinisch-Bergische Kreis konkrete technische Vorgaben. Diese ergeben sich insbesondere aus den „Allgemeinen Technischen Bestimmungen für die Benutzung von Straßen durch Leitungen und Telekommunikationslinien“ (ATB-Be-Stra).

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat bei der Straßenmeisterei eine Leistungserfassung. Diese kann zu einer Kostenrechnung ausgebaut werden.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** wird bei der Straßenmeisterei eine Leistungserfassung für die Straßenunterhaltung durchgeführt. Dafür werden die Stunden der Mitarbeitenden für die unterschiedlichen Tätigkeiten sowie der Einsatz der Fahrzeuge in sogenannten Arbeitsbüchern aufgenommen. Diese werden anschließend monatlich in einer digitalen Tabellenkalkulation erfasst. Bei Bedarf können Auswertungen vorgenommen werden.

Dem Rheinisch-Bergischen Kreis ist bewusst, dass dies noch keine Kostenrechnung darstellt, um den Ressourceneinsatz vollständig und transparent abzubilden. Hierfür fehlen unter anderem differenziert erfasste Daten und eine geeignete Software. Dann lassen sich die Daten zielgenau auswerten und zur Steuerung nutzen.

➔ Empfehlung

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen der Straßenmeisterei auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte der Rheinisch-Bergische Kreis nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Der Rheinisch-Bergische Kreis kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe er die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Mit einer Kostenrechnung können die Kosten auf einzelne Anlagenteile verteilt oder nach Straßenkategorien (innerhalb oder außerhalb von Ortsdurchfahrten) differenziert werden. Auch ist es möglich, die Kosten einzelner Unterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln.

Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenenerhaltung bestimmen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat dargestellt, dass bereits erste Überlegungen bestehen, die Erfassung über mobile Geräte vorzunehmen und so den Bereich zu digitalisieren sowie eine vollständige Kostenrechnung einzuführen.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ Feststellung

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie Grund- und Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.

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 **Rheinisch-Bergische Kreis** hat im Rahmen der Produktbeschreibung für die Produktgruppe 12.600 Kreisstraßen zwei Globalziele definiert:

- Bereitstellung einer verkehrssicheren, funktionsfähigen, entwicklungsorientierten Verkehrsinfrastruktur,
- Erhaltung und schrittweiser Ausbau eines auch zur Nutzung in der Freizeit geeigneten Fahrradwegenetzes.

Strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Im Weiteren hat der Kreis operationale Ziele festgelegt:

- Fristgerechte Abwicklung der Bauprojekte im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel,
- Erfassung des Zustandes aller bestehenden Fahrradwege; Erfassung von Strecken, bei denen neue Fahrradwege sinnvoll sind; Erstellung und Fortschreibung einer Prioritätenliste zur Instandsetzung der bestehenden Fahrradwege sowie zum Bau neuer Fahrradwege; Instandsetzung der bestehenden Fahrradwege nach der Prioritätenliste; Neubau von Fahrradwegen nach der Prioritätenliste.

Daneben sind operationale Ziele zur Bürgerfreundlichkeit festgeschrieben. Hierbei handelt es sich um zeitliche Vorgaben zur Antwort bzw. Reaktion auf Anregungen, Beschwerden, externe E-Mails oder Anrufe.

Um diese Ziele zu erreichen, hat der Kreis zielbezogene Kennzahlen definiert. Zusammen mit bestimmten Grundzahlen werden diese beobachtet, analysiert und bei Bedarf von der Fachabteilung entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Allerdings handelt es sich hierbei ebenfalls insbesondere um Kennzahlen zum Antwort- bzw. Reaktionsverhalten.

Um die Steuerung in diesem Bereich zu optimieren, könnte der Rheinisch-Bergische Kreis auf Basis seiner vorhandenen Daten zum Beispiel folgende weitere kennzahlengestützte Ziele abbilden:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Zustandswert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 sollen die Straßen in der Zustandsklasse 5 einmal instandgesetzt worden sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Kreisstraßen soll nicht schlechter sein als X.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich dann konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten die Kennzahlen sich auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss der Rheinisch-Bergische Kreis bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitere Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser steuern.

Im Rahmen eines Berichtswesens berichtet das Fachamt regelmäßig dem zuständigen Ausschuss für Verkehr und Bauen (VB-Ausschuss) ausführlich über die fertiggestellten, die aktuellen sowie geplanten Maßnahmen. Dadurch ist gewährleistet, dass die Verwaltungsführung sowie die politischen Gremien stets über den Bereich Verkehrsflächen unterrichtet sind.

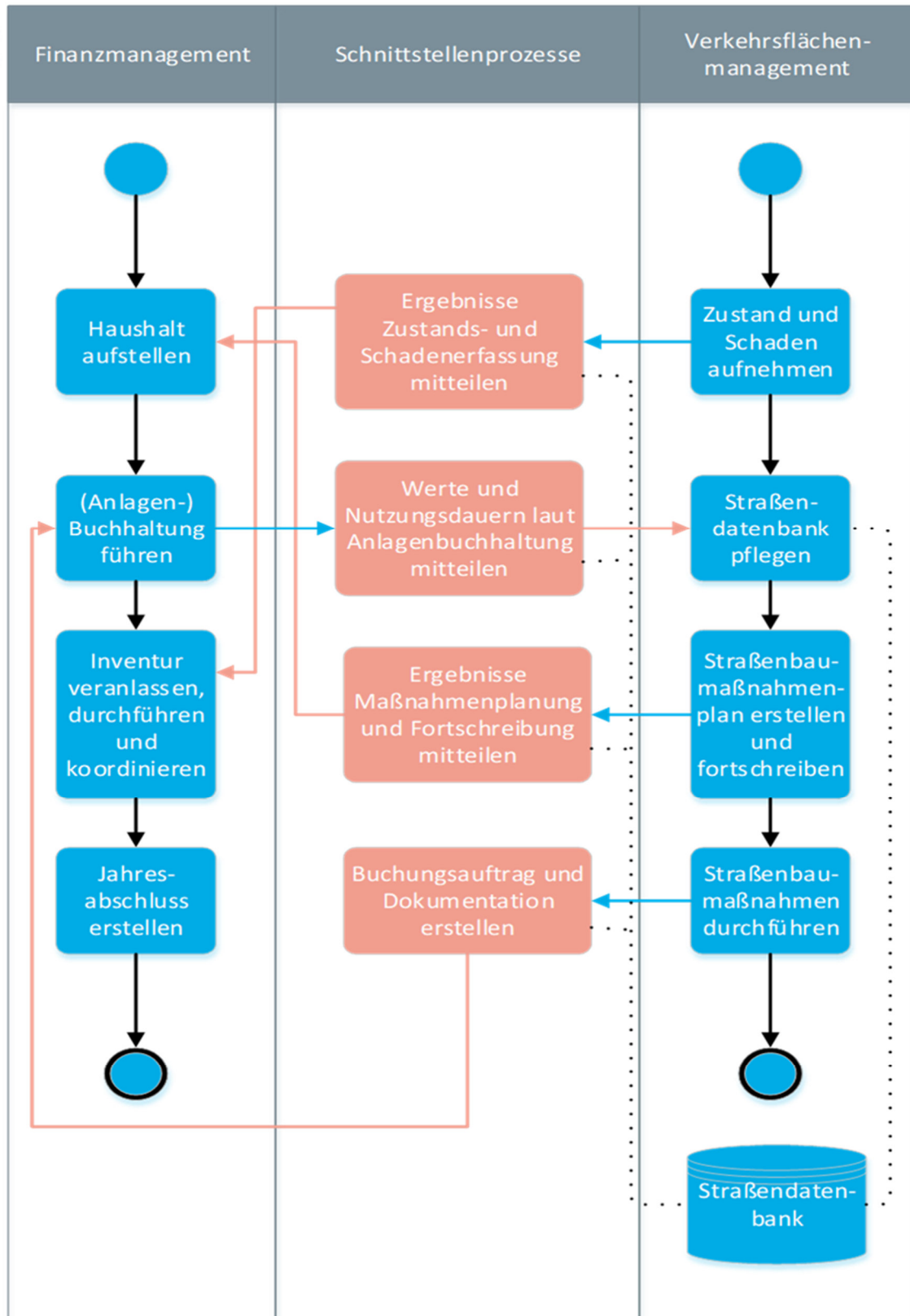
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- ➔ Beim Rheinisch-Bergischen Kreis stehen das Fachamt (Amt 60) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sind geregelt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** stimmen sich das Fachamt (Amt 60) und die Kämmerei bzw. Anlagenbuchhaltung (Amt 20) regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Die Buchwerte der Verkehrsflächen sowie die (Rest-)Nutzungsdauern führt der Kreis ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei. In der Straßendatenbank der Fachabteilung sind insbesondere die technischen Daten der Verkehrsflächen hinterlegt. Beim Fachamt besteht ein Lesezugriff auf die Finanzsoftware der Kämmerei. So ist gewährleistet, dass das Fachamt jederzeit notwendige Daten auswerten kann.

Das Fachamt meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Rechnungen.

Die Inventur führt das Fachamt in Absprache mit der Kämmerei gemäß den vorhandenen Regularien durch.

Die Haushaltsplanung führt die Fachabteilung direkt in der entsprechenden Software durch.

Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Fachabteilung und Kämmerei eng miteinander ab.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Rheinisch-Bergische Kreis eine eher hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner vergleichsweise eher wenig Verkehrsfläche zur Verfügung.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** liegt im Regierungsbezirk Köln und besteht aus insgesamt acht Kommunen. Die größte Stadt ist Bergisch Gladbach mit rund 110.000 Einwohnern.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	648	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	4,71	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,30	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Kreisstraßen in Bau- last des Kreises ge- samt in km	128	47,80	172	212	383	526	31

Die Fläche des Rheinisch-Bergischen Kreises beträgt rund 437 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 283.000 angegeben. Der Rheinisch-Bergische Kreis gehört zu den Kreisen mit einer eher kleineren Gebietsfläche. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt.

Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises rund 1,3 Mio. qm Verkehrsflächen. Aufgrund der kleinen Gebietsfläche und somit auch eher geringen Verkehrsfläche, ergibt sich eine eher geringe Verkehrsfläche je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich liegt diese im unteren Bereich.

Absolut betrachtet unterhält der Rheinisch-Bergische Kreis nach Angaben von IT.NRW insgesamt rund 128 km Straßen. Im Vergleich mit den anderen Kreisen liegt er damit im unteren Bereich. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

Verteilung Straßenlängen der Kreise in NRW in km 2020



Aufteilung der Kreisstraßen

Kennzahl	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	23,70	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	76,30	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Mit rund 1,0 Mio. qm (76 Prozent) umfassen diese überwiegend Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten bilden mit ca. 300.000 qm

(24 Prozent) den deutlich geringeren Teil ab. Mit dieser Aufteilung gehört der Rheinisch-Bergische Kreis zu den Kreisen, die eine etwas größere Verkehrsfläche innerhalb der Ortsdurchfahrten und eine etwas kleinere Verkehrsfläche außerhalb der Ortsdurchfahrten haben als andere Kreise.

Der Rheinisch-Bergische Kreis gehört zu den Kreisen, die vom Starkregenereignis im Sommer 2021 betroffen waren bzw. sind. Dabei sind auch beim Kreis umfangreiche Schäden entstanden. Insbesondere wurden Schäden an Schulgebäuden, Turnhallen, Brückenbauwerken sowie Verkehrsflächen festgestellt.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- ➔ Das Verkehrsflächenvermögen liegt im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit der Eröffnungsbilanz relativ konstant.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens des **Rheinisch-Bergischen Kreises**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Beim Rheinisch-Bergischen Kreis beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2020 rund 33 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von bestimmten Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Beim Rheinisch-Bergischen Kreis sind entsprechende Ausgliederungen nicht vorhanden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	9,16	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	22,22	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote liegt unter zehn Prozent. Das bedeutet, dass rund ein Zehntel des Haushaltes aus dem Verkehrsflächenvermögen besteht. Im Vergleich mit anderen Kreisen liegt dieser Wert im unteren Bereich.

Der durchschnittliche Bilanzwert bezogen auf die Verkehrsfläche liegt ebenfalls im unteren Bereich.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote beim Rheinisch-Bergischen Kreis seit der Eröffnungsbilanz 2007 leicht rückläufig ist.

Verkehrsflächenquote Rheinisch-Bergischer Kreis im Zeitverlauf

	2007	2017	2018	2019	2020
Verkehrsflächenquote in Prozent	12,07	10,64	9,87	10,16	9,16

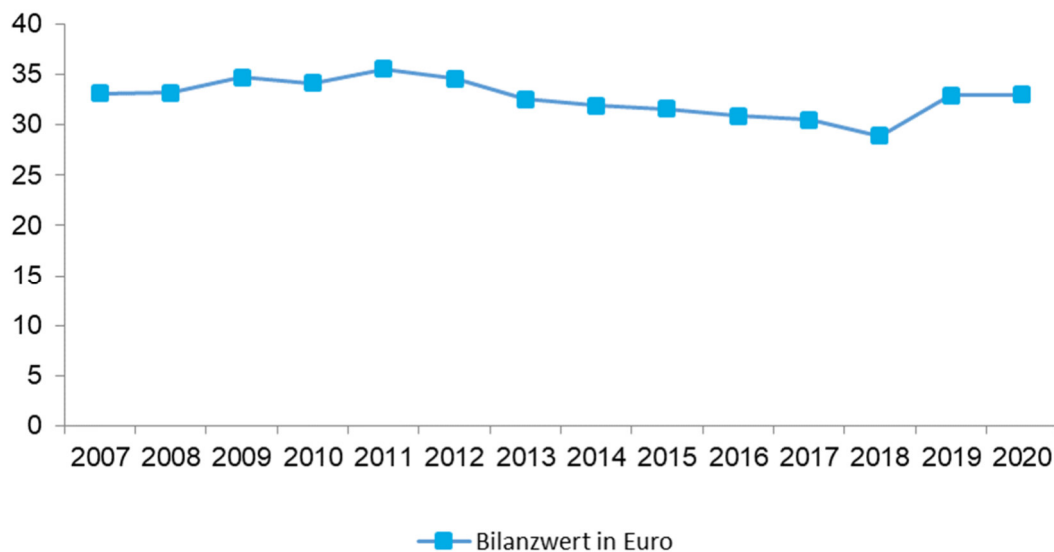
An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert allerdings nicht wesentlich verändert hat.

Bilanzwert Rheinisch-Bergischer Kreis im Zeitverlauf

	2007	2010	2015	2019	2020
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	33,1	34,1	31,6	32,9	33,0

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 33 Mio. Euro. Der Rheinisch-Bergische Kreis hat es bis zum Jahr 2020, mit leichten Schwankungen in den einzelnen Jahren, geschafft, den Bilanzwert konstant zu halten.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Rheinisch-Bergischer Kreis in Mio. Euro 2007 bis 2020



8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des Rheinisch-Bergischen Kreises gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Rheinisch-Bergischer Kreis
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,36
Reinvestitionsquote in Prozent	100	86,44
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k.A.*

* keine Angabe

Nachfolgend analysiert die gpaNRW diese Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

➔ Feststellung

Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befindet sich fast die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand; annähernd die andere Hälfte aber auch in einem guten bis sehr guten Zustand.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

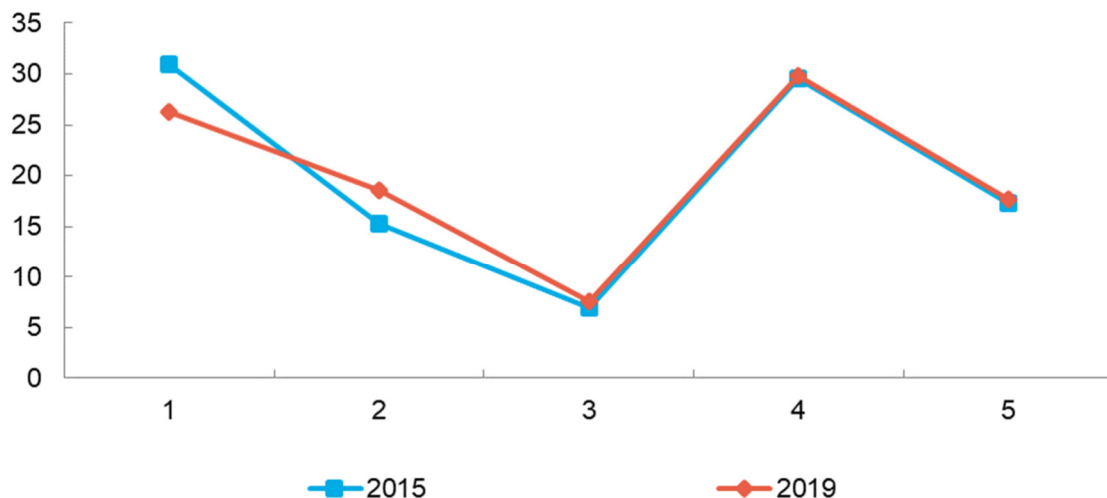
Als Nutzungsdauer hat der **Rheinisch-Bergische Kreis** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Über alle Kreisstraßen betrachtet, beträgt die mittlere Restnutzungsdauer zehn Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 80 Prozent. Damit liegt der Wert deutlich über dem Richtwert.

Allerdings hat der Kreis dargestellt, dass der Wert nicht die tatsächliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen widerspiegelt. So sind in der Restnutzungsdauer nicht die konsumtiven Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Deckenerneuerungen) berücksichtigt. Weiterhin gibt es zahlreiche (abgeschlossene) Maßnahmen, die noch als Anlage im Bau geführt werden. Diese sind hier ebenfalls nicht berücksichtigt. Insgesamt dürfte die angegebene Restnutzungsdauer höher liegen. In welchem Bereich sich diese allerdings einordnen würde, kann abschließend nicht beurteilt werden. Daher kann der hier beschriebene Wert nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen werden. In der oberen Tabelle ist der Hinweis „keine Angabe“ (k.A.) enthalten. Der Kreis hat dargestellt, dass er intensiv daran arbeitet, die entsprechenden Umbuchungen vorzunehmen.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für den Rheinisch-Bergischen Kreis liegen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2015 sowie in 2019 wurden in einem visuellen Verfahren Zustandserfassungen der Verkehrsflächen durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen nach Verkehrsflächen in Prozent 2015 und 2019



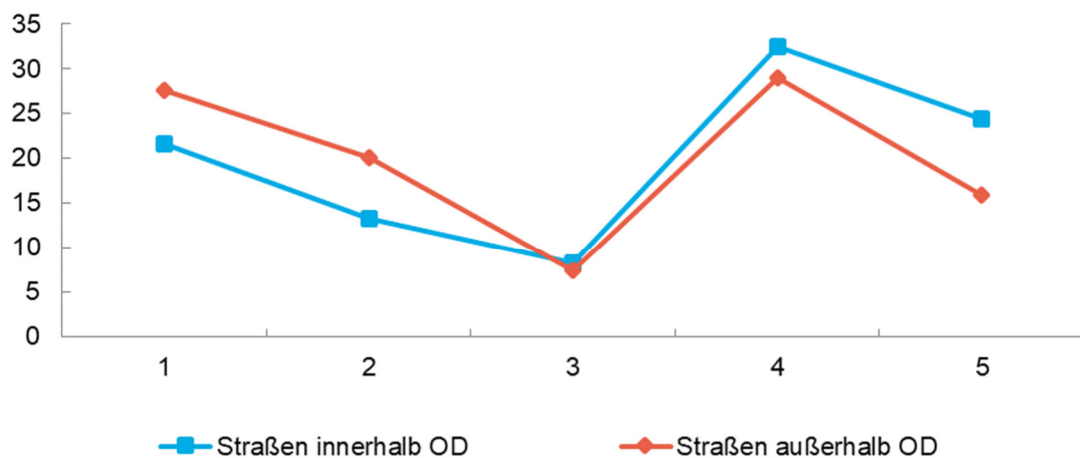
Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
2015	31	15	7	30	17
2019	26	18	8	30	18

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Grafik sowie an der prozentualen Aufteilung in der Tabelle ist zu erkennen, dass sich gemäß der Zustandserfassung aus 2019 zwar ein großer Teil der Verkehrsflächen (44 Prozent) in einem guten bis sehr guten Zustand befindet. Allerdings befindet sich gleichzeitig mit 48 Prozent fast die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand.

Im Jahr 2015 wurde ebenfalls eine Zustandserfassung durchgeführt. In der Entwicklung von 2015 nach 2019 ist zu erkennen, dass sich eine leichte Verschlechterung der Straßenzustände ergeben hat.

Verteilung der Zustandsklassen nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten in Prozent 2019



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen innerhalb Ortsdurchfahrten	22	13	8	32	24
Straßen außerhalb Ortsdurchfahrten	28	20	7	29	16

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Werden die Verkehrsflächen differenziert betrachtet, ist zu erkennen, dass die Verkehrsflächen außerhalb der Ortsdurchfahrten insgesamt einen leicht besseren Zustand haben als die Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahrten.

Aus der Verteilung der Zustandsklassen insgesamt könnte sich ein Risiko für den Rheinisch-Bergischen Kreis ergeben. Allein in der schlechtesten Zustandsklasse 5 (sehr schlechter Zustand) befinden sich aktuell rund 240.000 qm Straßenfläche, die möglicherweise kurzfristig erneuert werden müssen. Hinzu kommen noch weitere fast 400.000 qm Straßenfläche, die sich in einem schlechten Zustand (Zustandsklasse 4) befinden und womöglich mittelfristig einer Erneuerung bedürfen. In den letzten Jahren (seit 2017) hat der Kreis jährlich rund 5.000 bis maximal 25.000 qm Straßen instandgesetzt bzw. erneuert. Ein Grund hierfür ist, dass in den letzten

Jahren schwerpunktmäßig Brücken erneuert wurden. Ausbaumaßnahmen mit großer Ausbaufäche konnten aufgrund dessen nicht umgesetzt werden. Im Verhältnis zu dem Erneuerungsbedarf der schlechten und sehr schlechten Straßen ist hier nicht nur eine sehr große Herausforderung, sondern durchaus ein erhebliches Risiko für den Rheinisch-Bergischen Kreis zu erkennen.

➔ Empfehlung

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin regelmäßig die Zustandsdaten seiner Straßen auswerten, um das Risiko aufgrund der Verteilung der Straßen in die entsprechenden Zustandsklassen einschätzen zu können.

8.3.4.2 Unterhaltung

- ➔ Die Unterhaltungsaufwendungen des Rheinisch-Bergischen Kreises in ihre Verkehrsflächen befinden sich auf einem hohen Niveau.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung seiner Verkehrsflächen rund 1,8 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Für die Verkehrsflächen ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 1,36 Euro je qm für das Betrachtungsjahr 2020. Allerdings wurden in diesem Jahr außergewöhnlich hohe Aufwendungen getätigt. Insbesondere in den Vorjahren waren diese zum Teil deutlich geringer.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche im Zeitverlauf

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	1,7 Mio.	1,3 Mio.	920.000	1,8 Mio.
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,99	0,69	1,36

Im Durchschnitt der hier dargestellten Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 1,07 Euro je qm. Damit setzt der Rheinisch-Bergische Kreis geringere Mittel ein, die nach dem Richtwert (1,30 Euro je qm) für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Für die Folgejahre sind Unterhaltungsaufwendungen (für Eigen- und Fremdleistungen) von 1,5 Mio. Euro vorgesehen. Zuzüglich der Personalaufwendungen von rund 350.000 Euro ergeben sich gesamte Unterhaltungsaufwendungen von 1,85 Mio. Euro. Dies entspricht ca. 1,39 Euro je qm. Bleibt der Kreis bei dieser Aufwandshöhe, liegen die Aufwendungen über dem entsprechenden Richtwert und somit auf einem hohen Niveau.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. Wie bei den Strukturdaten bereits festgestellt, verfügt der Rhei-

nisch-Bergische Kreis über ein im Vergleich eher kleines Verkehrsflächennetz. Jedem Einwohner steht vergleichsweise wenig Verkehrsfläche zur Verfügung, was zu einer höheren Nutzungsintensität der Verkehrsflächen führen kann. Allerdings ist der Pendlerverkehr im Rheinisch-Bergischen Kreis eher gering. Im Vergleich mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen liegt die Summe der Pendler (Berufseinpendler, innergemeinschaftliche Berufspendler, Berufsauspendler) im unteren Bereich³⁵.

Weiterhin ist eine möglichst aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich annähernd die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befindet.

Um auch weiterhin einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte der Rheinisch-Bergische Kreis regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-) Investitionen, auswerten.

8.3.4.3 Reinvestitionen

➔ Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim Rheinisch-Bergischen Kreis in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich. Eine dauerhaft niedrige (Re-) Investitionsquote kann für den Rheinisch-Bergischen Kreis ein Risiko darstellen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim **Rheinisch-Bergischen Kreis** in den Jahren 2017 bis 2020 sehr unterschiedlich. Dies liegt insbesondere an den unterschiedlichen Planungs- und Vorlaufzeiten der einzelnen Maßnahmen. Dies kann zu zeitlichen Verschiebungen führen, was auch Auswirkungen auf den Geldmitteleinsatz hat.

Weiterhin hat der Kreis dargestellt, dass in den letzten Jahren eine hohe Priorität bei den Bauwerken (Brücken) lag. Diese sind nunmehr überwiegend abgearbeitet.

Abschreibungen, Reinvestitionen und Reinvestitionsquote 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände in Euro	1,17 Mio.	1,03 Mio.	1,01 Mio.	722.000
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	326.000	828.000	1,57 Mio.	624.000

³⁵ Quelle: Ministerium für Verkehr des Landes NRW, Mobilität in NRW, Daten und Fakten 2018/2019

	2017	2018	2019	2020
Reinvestitionsquote in Prozent	28	80	156	86

Der Rheinisch-Bergische Kreis bildet mit einer Reinvestitionsquote im Betrachtungsjahr 2020 von fast 90 Prozent einen hohen Wert ab. Auffällig ist an dieser Stelle allerdings, dass buchhalterische Gründe für diesen hohen Wert verantwortlich sind. Wie in der Tabelle zu erkennen ist, liegen die Reinvestitionen bei „lediglich“ 624.000 Euro. Maßgebend ist, dass sich die Abschreibung auf rund 722.000 Euro reduziert hat. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die in den letzten Jahren getätigten Investitionen in die Straßenflächen zum überwiegenden Teil noch auf Anlagen im Bau (AiB) gebucht sind, da die entsprechenden Maßnahmen noch nicht schlussgerechnet sind. Hierfür werden keine Abschreibungen berechnet. Gleichzeitig fallen viele Straßen durch Ablauf der Nutzungsdauer aus der Abschreibung. Dadurch reduziert sich der Wert der Abschreibungen.

Der Kreis hat dargestellt, dass der Abschluss dieser AiB-Maßnahmen nunmehr forciert werden soll, so dass davon auszugehen ist, dass sich der Abschreibungswert in den nächsten Jahren wieder erhöht.

Bei einer „eigentlich korrekten bzw. vollständigen“ Abschreibung in Höhe der Vorjahre (rund eine Mio. Euro) liegt die Reinvestitionsquote für das Jahr 2020 bei ca. 60 Prozent.

Allerdings handelt es sich hier lediglich um eine Momentaufnahme. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich und auch möglich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Im Zeitverlauf der Jahre 2017 bis 2020 zeigt sich, dass analog zu den Reinvestitionen auch die Reinvestitionsquoten sehr unterschiedlich sind.

Für die Folgejahre plant der Rheinisch-Bergische Kreis mit jährlichen Reinvestitionen in Höhe von mindestens einer Mio. Euro. Nach Möglichkeit soll dieser Betrag aber auch erhöht werden. Unter Berücksichtigung einer vollständigen Abschreibung von ca. einer Million Euro ergibt dies langfristig eine Reinvestitionsquote von ca. 100 Prozent.

➔ **Empfehlung**

Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) enthält seit 2019 verschiedene Neuerungen für Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Mit dem eingeführten Wirklichkeitsprinzip können über den Komponentenansatz unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Allerdings hat der Rheinisch-Bergische Kreis bisher noch keinen Gebrauch von diesen neuen Möglichkeiten gemacht. Somit sind auch noch keine Verschiebungen vorhanden.

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 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,99	0,69	1,36
Reinvestitionen je qm in Euro	0,24	0,62	1,18	0,47
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,49	1,61	1,87	1,83

Geprägt durch die unterschiedlichen Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Rheinisch-Bergische Kreis 1,70 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen ergibt sich für den Rheinisch-Bergischen Kreis ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,10 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) sowie
- Reinvestitionen 0,80 Euro je qm
(Abschreibung / Verkehrsfläche -> rd. 1 Mio. Euro / 1,3 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

- ➔ Dem Rheinisch-Bergischen Kreis sind die Grunddaten für den Bereich Straßenbegleitgrün bekannt.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische

u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Dem **Rheinisch-Bergischen Kreis** sind die Flächendaten seines Straßenbegleitgrüns bekannt. Auch kann der Kreis die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung dieser Flächen beziffern.

Das Straßenbegleitgrün wird vom Rheinisch-Bergischen Kreis selbst gepflegt und unterhalten. Die entsprechenden Arbeiten führt die Kreisstraßenmeisterei durch.

Eine Kostenrechnung ist für das Straßenbegleitgrün nicht vorhanden. Bei der Straßenmeisterei werden die entsprechenden Leistungen erfasst. Allerdings erachtet die gpaNRW auch für diesen Bereich eine Kostenrechnung als sinnvoll, um den Ressourceneinsatz darzustellen. Die Ausführungen zur Kostenrechnung bei den Verkehrsflächen (Kapitel 8.3.1.3) gelten hier entsprechend. Aufgrund der vergleichsweise geringen Fläche und eher geringen Aufwendungen sollten sich allerdings Aufbau und Gliederungstiefe insbesondere in diesem Bereich am Bedarf des Rheinisch-Bergischen Kreises orientieren.

Als maßgebendes Ziel für den Bereich des Straßenbegleitgrüns hat der Rheinisch-Bergische Kreis die Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten genannt.

8.4.2 Strukturen

- ➔ Der Rheinisch-Bergische Kreis verfügt einwohnerbezogen über vergleichsweise wenig Fläche für Straßenbegleitgrün.

Der **Rheinisch-Bergische Kreis** pflegt und unterhält rund 460.000 qm Straßenbegleitgrün. 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.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	1,61	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Beim Rheinisch-Bergischen Kreis liegt die Fläche des Straßenbegleitgrüns je Einwohner im Vergleich mit den anderen Kreisen im unteren Bereich. Ursächlich hierfür sind die geringe Gebietsfläche und damit verbunden das eher kleine Kreisstraßennetz. Dies geht einher mit der vergleichsweise geringen Verkehrsfläche je Einwohner. Besondere strukturelle Merkmale lassen sich nicht feststellen.

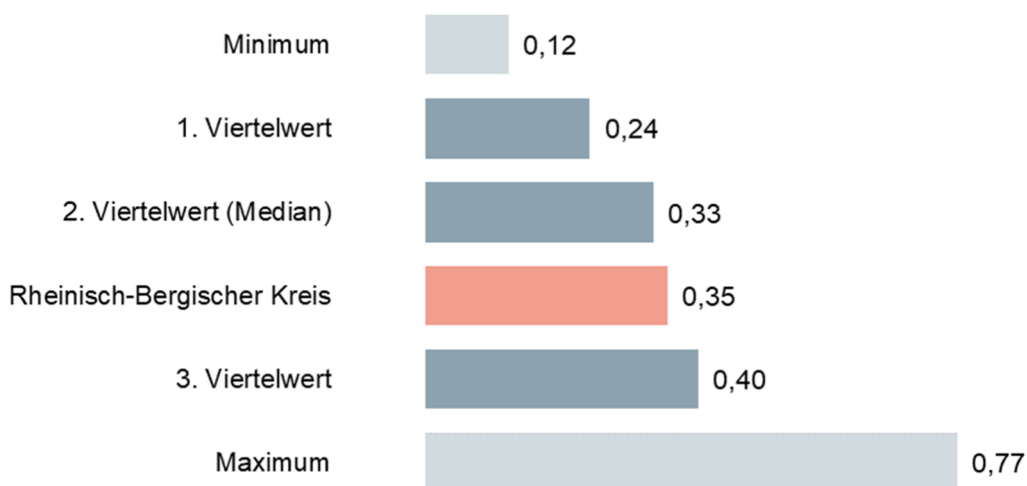
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- ➔ Die Unterhaltungsaufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind beim Rheinisch-Bergischen Kreis durchschnittlich.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des Rheinisch-Bergischen Kreises haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 160.000 Euro. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Eigenleistungen des Kreises.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Rheinisch-Bergischer Kreis in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Kennzahlenwert von 0,35 Euro je qm liegt der Rheinisch-Bergische Kreis im interkommunalen Vergleich beim Median und ist somit unauffällig. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat bei der Straßenmeisterei eine Leistungserfassung. Diese kann zu einer Kostenrechnung ausgebaut werden.	7	E1	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.	7
F2	Der Rheinisch-Bergische Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie Grund- und Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.	8	E2	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weitere Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser steuern.	9
F3	Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befindet sich fast die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand; annähernd die andere Hälfte aber auch in einem guten bis sehr guten Zustand.	222	E3	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte weiterhin regelmäßig die Zustandsdaten seiner Straßen auswerten, um das Risiko aufgrund der Verteilung der Straßen in die entsprechenden Zustandsklassen einschätzen zu können.	223
F4	Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim Rheinisch-Bergischen Kreis in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich. Eine dauerhaft niedrige (Re-) Investitionsquote kann für den Rheinisch-Bergischen Kreis ein Risiko darstellen.	19	E4	Der Rheinisch-Bergische Kreis sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	20

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Rheinisch-Bergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k.A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,36	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,07	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	86,44	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	85,12	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