ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Höxter 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Höxter	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Höxter	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
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 Kreis Höxter	18
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	20
0.5	Prüfungsmethodik	21
0.5.1	Kennzahlenvergleich	21
0.5.2	Strukturen	22
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	23
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**39**
1.1	Managementübersicht	39
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3	Haushaltssituation	42
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	43
1.3.2	Haushaltsstatus	46
1.3.3	Ist-Ergebnisse	48
1.3.4	Plan-Ergebnisse	56
1.3.5	Eigenkapital	60
1.3.6	Schulden und Vermögen	62
1.4	Haushaltssteuerung	68
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	69
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	70
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	72
1.4.4	Fördermittelmanagement	75

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
2.	**Tax Compliance Management System**	**88**
2.1	Managementübersicht	88
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
2.3	Ausgangslage	89
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	90
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	90
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	91
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	93
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	95
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	96
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	98
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	**Informationstechnik**	**101**
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	IT-Profil	103
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	105
3.3.2	IT-Kosten	106
3.3.3	Digitalisierung	112
3.3.4	Prozessmanagement	122
3.3.5	IT-Sicherheit	124
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	127
3.4	IT an Schulen	130
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**136**
4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
4.3	Strukturen	139
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	141
4.3.2	Präventive Angebote	142
4.4	Organisation und Steuerung	144
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	146
4.4.3	Finanzcontrolling	147
4.4.4	Fachcontrolling	148
4.5	Verfahrensstandards	149
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	149
4.5.2	Prozesskontrollen	155
4.6	Personaleinsatz	156
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	157

4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	158
4.7	Leistungsgewährung	159
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	159
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	170
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	182
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	184
5.	**Hilfe zur Pflege**	**190**
5.1	Managementübersicht	190
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	192
5.3	Demografische Entwicklung	193
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	195
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	196
5.5	Organisation und Personaleinsatz	212
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	212
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	214
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	219
5.6	Steuerung und Controlling	221
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	221
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	227
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	230
6.	**Bauaufsicht**	**233**
6.1	Managementübersicht	233
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	234
6.3	Baugenehmigung	234
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	235
6.3.2	Rechtmäßigkeit	236
6.3.3	Geschäftsprozesse	238
6.3.4	Schnittstellen	239
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	243
6.3.6	Digitalisierung	247
6.3.7	Personaleinsatz	250
6.3.8	Bauberatung	254
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	255
6.3.10	Transparenz und Steuerung	259
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	260
7.	**Vergabewesen**	**262**
7.1	Managementübersicht	262
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	263
7.3	Organisation des Vergabewesens	264

7.3.1	Organisatorische Regelungen	264
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	266
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	267
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	270
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	271
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	272
7.5	Sponsoring	275
7.6	Bauinvestitionscontrolling	278
7.7	Nachtragswesen	279
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	280
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	282
7.8	Maßnahmenbetrachtung	283
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	284
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**289**
8.1	Managementübersicht	289
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	290
8.3	Verkehrsflächen	291
8.3.1	Steuerung	291
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	298
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	301
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	304
8.4	Straßenbegleitgrün	312
8.4.1	Steuerung	312
8.4.2	Strukturen	313
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	314
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	317
	Kontakt	**320**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Höxter

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Kreis Höxter ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Jedoch ist die **Haushaltssituation** der kreisangehörigen Kommunen des Kreises angespannt. Die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter gehören landesweit zu den Kommunen mit der geringsten Finanzkraft. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf für den Kreis. Er gibt erzielte Jahresüberschüsse durch geplante Defizite und den Einsatz der Ausgleichsrücklage an die Kommunen zurück. Dies führt jedoch zu einem bewussten Eigenkapitalverzehr, wenn sich die geplanten Defizite tatsächlich realisieren. Allerdings hat der Kreis in den vergangenen Jahren oft Überschüsse erzielt. Das niedrige Eigenkapital hat sich dadurch seit der Eröffnungsbilanz mehr als verdoppelt. Es gibt aber keine Garantie, dass sich auch künftige Jahresergebnisse besser entwickeln als derzeit geplant.

Mit dem Haushaltsplan 2023 plant der Kreis Höxter bis 2026 Defizite. Trotz vorsichtiger Planung bestehen durch die allgemein unsicheren Rahmenbedingungen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Inflation) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die geplanten Jahresergebnisse. Mittelfristig droht ein höherer Umlagebedarf.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Höxter sind gering. Geplante Investitionen will der Kreis vorrangig mit Landeszuweisungen und sonstigen Fördermitteln finanzieren. Zur Deckung der Finanzierungslücke plant der Kreis allerdings von 2023 bis 2026 einen investiven Kreditbedarf in Höhe von 55,79 Mio. Euro ein. Er will die kalkulierte Kreditermächtigung aber wie bisher nur in Anspruch nehmen, wenn die (lt. Haushaltsplan sinkende) Liquidität nicht ausreicht.

Aus heutiger Sicht drohen für das Gebäudevermögen keine größeren Reinvestitionen in den kommenden Jahren. Kritisch ist hingegen der Zustand der Verkehrsflächen. Wir haben dies im

Prüfgebiet Verkehrsflächen dargestellt. Auch hieraus ergibt sich Handlungsbedarf für den Kreis Höxter.

Die Wirkungen der kommunalen **Haushaltssteuerung** zeigen, dass der Kreis seine stetig steigenden Aufwendungen, die er nur begrenzt beeinflussen kann, nicht allein durch eigene Konsolidierungsbemühungen kompensieren kann. So steigt der Umlagebedarf des Kreises Höxter fortschreitend.

Der Kreis hat eine hohe Drittfinanzierungs- und Zuwendungsquote. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, Fördermaßnahmen zentral zu dokumentieren und die Entscheidungsträgerinnen und -träger regelmäßig über den Stand der Fördermaßnahmen zu informieren.

Der Kreis Höxter hat frühzeitig mit der Einführung eines **Tax Compliance Managementsystems** (TCMS) begonnen. Die bereits getroffenen und noch zu treffenden Festlegungen zum TCMS sollte der Kreis in einer Dienstanweisung verankern.

Der Kreis Höxter betreibt seine **Informationstechnik** größtenteils eigenverantwortlich und kann frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Die IT-Kosten liegen auf einem niedrigen Niveau. Die gpaNRW begrüßt, dass der Kreis für die geplante Einführung der E-Akte zunächst die Prozesse in den Fachabteilungen betrachtet. Für den elektronischen Rechnungsworkflow, der bis Mitte des Jahres 2023 eingeführt sein soll, sollte der Kreis manuelle Tätigkeiten weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.

Für die Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis Höxter bereits wichtige Grundlagen geschaffen. Diese sollte der Kreis Höxter durch einen formellen Medienentwicklungsplan absichern.

Die Aufwendungen **Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind leicht unterdurchschnittlich. Das Jugendamt verfolgt einen präventiven und familienerhaltenden Ansatz, der Anteil ambulanter Hilfen ist daher überdurchschnittlich hoch. Jedoch kann dies aufwendige und kostenintensive Fälle, insbesondere im stationären Bereich, nicht verhindern. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, die Vollzeitpflege weiter auszubauen. Sie ist in der Regel kostengünstiger als eine Heimerziehung. Die Akquise von Pflegefamilien gestaltet sich schwierig. Die Aufgaben eines Pflegekinderdienstes sind vollständig an einen freien Träger vergeben. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, gemeinsam mit dem Träger Möglichkeiten auszuloten, mit denen die Akquise weiter verbessert werden kann.

Die Arbeit des Jugendamtes ist in den vergangenen Jahren stark durch den Missbrauchskomplex von Lügde, einer Stadt in unmittelbarer Nachbarschaft zum Kreis Höxter, geprägt. Zu den Opfern gehören auch Kinder, die zum Zeitpunkt des Missbrauchs durch das Jugendamt betreut wurden. Die Aufbereitung wirkt sich stark auf die Arbeit des Jugendamtes aus. Grundsätzlich positiv bewertet die gpaNRW die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss bei der Weiterentwicklung der Verfahrensstandards.

Auch das umfangreiche Handbuch bewerten wir positiv. Es sollte jedoch noch weiterentwickelt werden. Der Kreis Höxter sollte das Jugendamt bei der Entwicklung von Verfahrensstandards unterstützen und bei der o.g. Prozessbetrachtung im Rahmen der Digitalisierungsstrategie das Jugendamt frühzeitig einbeziehen.

Ebenso wie bei der Hilfe zur Erziehung steigen auch bei der **Hilfe zur Pflege** die Aufwendungen kontinuierlich an. Im Vergleich zu anderen Kreisen leben im Kreis Höxter überdurchschnittlich viele ältere Menschen. Der Kreis hat damit bereits jetzt viele Einwohner und Einwohnerinnen mit einem hohen Pflegerisiko. Viele Pflegebedürftige im Kreis Höxter können die Pflege aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege aus. Prognosen zur Folge wird der Kreis Höxter im Jahr 2030 die älteste Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen haben. Zeitgleich wird die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen und das Risiko von Versorgungsengpässen steigt.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine gute Grundlage zur effektiven Aufgabenwahrnehmung. Aber auch hier bestehen Optimierungspotenziale bei den Verfahrensstandards sowie dem Softwareeinsatz.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, eine verbindliche Pflegebedarfsplanung einzuführen und gleichzeitig den Ausbau der Kurzzeit- und Tagespflege weiter zu fördern. Der Kreis Höxter betont als Handlungsziele zum einen den Grundsatz „ambulant vor stationär“ und zum anderen den Nachranggrundsatz. Die Zielerreichung wird mithilfe von Grund- und Verhältniszahlen regelmäßig überprüft.

Der Kreis Höxter hat große Teile seines Bauaktenarchivs in der **Bauaufsicht** bereits digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren und die Beteiligung der internen und externen Stellen erfolgt jedoch in Papierform. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abzuwickeln. Die Beschäftigten der Bauaufsicht im Kreis Höxter bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge, als in anderen Kreisen. Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Höxter die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Die Bauberatung im Kreis Höxter ist effektiv. Der Anteil abgelehnter oder zurückgenommener Anträge ist gering. Der Kreis Höxter ermittelt Fallzahlen und bildet Kennzahlen in der Bauaufsicht. Die erhobenen Daten bilden eine gute Grundlage zur Steuerung der Bauordnung, wenn der Kreis für die bereits gebildeten Leistungskennzahlen der Bauordnung auch Zielwerte formuliert.

Der Kreis Höxter hat sein **Vergabewesen** in einer Dienstanweisung geregelt. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten sind eindeutig festgelegt. Die Fachabteilungen nehmen dabei wesentliche Funktionen in den Vergabeverfahren wahr. Die zentrale Submissionsstelle unterstützt insbesondere bei förmlichen Verfahren. Wir empfehlen dem Kreis Höxter, die zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle auszubauen und die Rechnungsprüfung regelmäßig in die Vergabeverfahren einzubinden. Dies wird zu einer strikten Trennung der Aufgaben bei Auftragsvergabe und -ausführung beitragen. Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass sich der Kreis nicht immer an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er dabei jedoch gesetzeskonform durch.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es im Kreis Höxter zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Wir empfehlen dem Kreis, Umfang und Gründe hierfür systematisch auszuwerten. Dies kann zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der

Korruptionsprävention. In diesem Bereich sollte der Kreis systematischer vorgehen. Dazu gehört, die an verschiedenen Stellen gemachten Vorgaben in einer Dienstanweisung zusammenzufassen. Insbesondere muss der Kreis die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse durchführen.

Die **Verkehrsflächen** machen einen großen Teil der Bilanzsumme des Kreises Höxter aus. Der Kreis nutzt für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung eine webbasierte Straßendatenbank. Wir empfehlen dem Kreis, diese u. a. durch Aufbau- und Erhaltungsdaten weiter auszubauen.

Mit dem Kreisstraßenkonzept hat der Kreis Vorgaben für die strategische Ausrichtung festgelegt. Die Erhaltungsstrategie legt fest, dass sich die werterhaltende Unterhaltung und die Reinvestitionen grundsätzlich auf die Straßen der Kategorie A beschränken. Die Straßen der Kategorie B werden nur eingeschränkt unterhalten. Hier nimmt der Kreis einen bilanziellen und technischen Substanzverlust in Kauf. Gleichzeitig muss die Verkehrssicherheit auch bei diesen Straßen gewährleistet werden.

Der Kreis Höxter verfügt über erste grundlegende Informationen, die für die Steuerung der Unterhaltung des **Straßenbegleitgrün**s notwendig sind. Das große Kreisgebiet mit einer großen Verkehrsfläche führt zu einer entsprechend großen Fläche des Straßenbegleitgrüns.

Die hierfür eingesetzten Aufwendungen sind flächenbezogen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Wir empfehlen dem Kreis die Ursachen hierfür zu analysieren und mögliche Optimierungsansätze zu identifizieren.

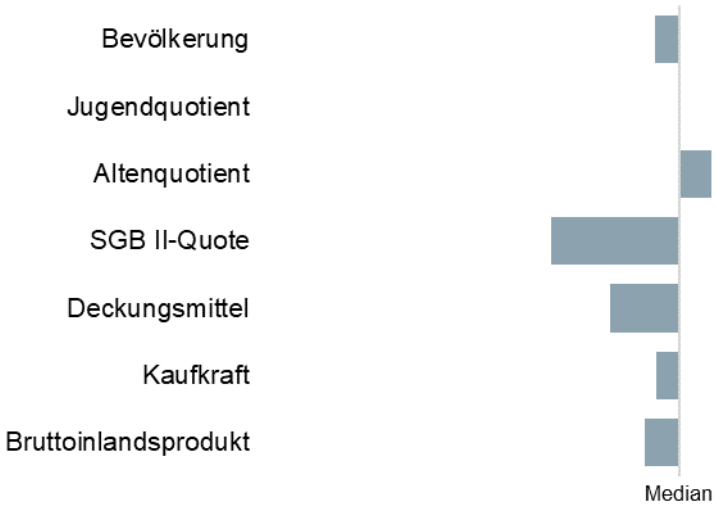
0.2 Ausgangslage des Kreises Höxter

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Kreis Höxter Jahr 2021



Der Kreis Höxter hat eine Fläche von rund 1.201 km². Flächenmäßig liegt der Kreis damit im Durchschnitt der Kreise in NRW. Dort leben rund 140 Tausend Einwohnerinnen und Einwohner. Nur ein Kreis in NRW hat weniger Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Bevölkerungsdichte je Quadratkilometer ist im Kreis Höxter mit 116 die niedrigste in NRW. Der Kreis Höxter wurde aus dem Altkreis Höxter und dem Kreis Warburg gebildet. Sitz des Kreises ist Höxter, in Warburg ist eine Nebenstelle des Kreises.

Der Kreis Höxter grenzt an die Bundesländer Niedersachsen (Höxter und Beverungen) und Hessen (Warburg und Borgentreich). Nur die Stadt Höxter ist mittlere kreisangehörige Kommune. Die Städte Bad Driburg, Beverungen, Borgentreich, Brakel, Marienmünster, Nieheim, Steinheim, Warburg und Willebadessen sind kleine kreisangehörige Kommunen. Das Kreisjugendamt ist für alle zehn kreisangehörigen Kommunen zuständig und für neun der zehn Kommunen als Untere Bauaufsichtsbehörde tätig. Für die Stadt Höxter nimmt der Kreis die Funktion als obere Bauaufsichtsbehörde war.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von rund 419 km Länge. Bezogen auf die Einwohnerzahl hat der Kreis Höxter die größte Verkehrsfläche der NRW-Kreise.

Nach der **Bevölkerungsmodellrechnung** von IT.NRW wird die Bevölkerungszahl im Kreis Höxter sinken. Der zunächst prognostizierte deutlichere Rückgang ist durch den Zuzug insbesondere der ukrainischen Flüchtlinge abgemildert. Besonders herausfordernd für den Kreis Höxter ist die Altersstruktur. Der **Jugendquotient**[2] von 32,62 Prozent liegt im Landesdurchschnitt der Kreise. Allerdings wächst die Zahl der älteren Menschen stetig und deutlich an. Beim **Altenquotient**[3] hat der Kreis Höxter mit 40,53 Prozent den vierthöchsten Wert. Die Zahl der älteren Menschen wird weiter steigen. Die sogenannten „Babyboomer“ erreichen die Altersgrenze

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

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

und scheiden aus dem Erwerbsleben aus. Auch die Zahl der Hochbetagten wird sich deutlich erhöhen.

Rund 58 Prozent der Menschen im Kreis Höxter sind im erwerbsfähigen Alter. Dieser Anteil dürfte sich bis 2040 - wie in der ganz überwiegenden Anzahl der Kreise - weiter in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografische Entwicklung stellt wachsende Anforderungen an die künftige Gestaltung der Angebote (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Pflege) eines Kreises.

Die **SGB II-Quote** im Kreis Höxter ist mit 5,16 Prozent in der Bevölkerungsgruppe der unter 65-jährigen deutlich unterdurchschnittlich. Der Kreis Höxter gehört zum Viertel der Kreise mit der niedrigsten SGB II-Quote. Gleichzeitig ist die **Kaufkraft der Bevölkerung**[4] mit 22.820 Euro pro Jahr ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich.

Die Wirtschaftskraft eines Kreises wird u.a. im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem liegt im Kreis Höxter bei 60.919 Euro. Das ist im Vergleich der Kreise der zweitniedrigste Wert. Dies wiederholt sich bei den **allgemeinen Deckungsmitteln**, auch hier ist der Kreis Höxter der Kreis mit dem zweitniedrigsten Wert. Insofern agiert der Kreis Höxter vor insgesamt eher entlastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen bei niedrigen wirtschaftlichen Kennzahlenwerten.

Weitere fachspezifische Strukturdaten sind in den Teilberichten aufgeführt und werden dort hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die jeweiligen Handlungsfelder analysiert.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise

[4] GfK Kaufkraft 2016, Werte aus 2014

nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

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

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

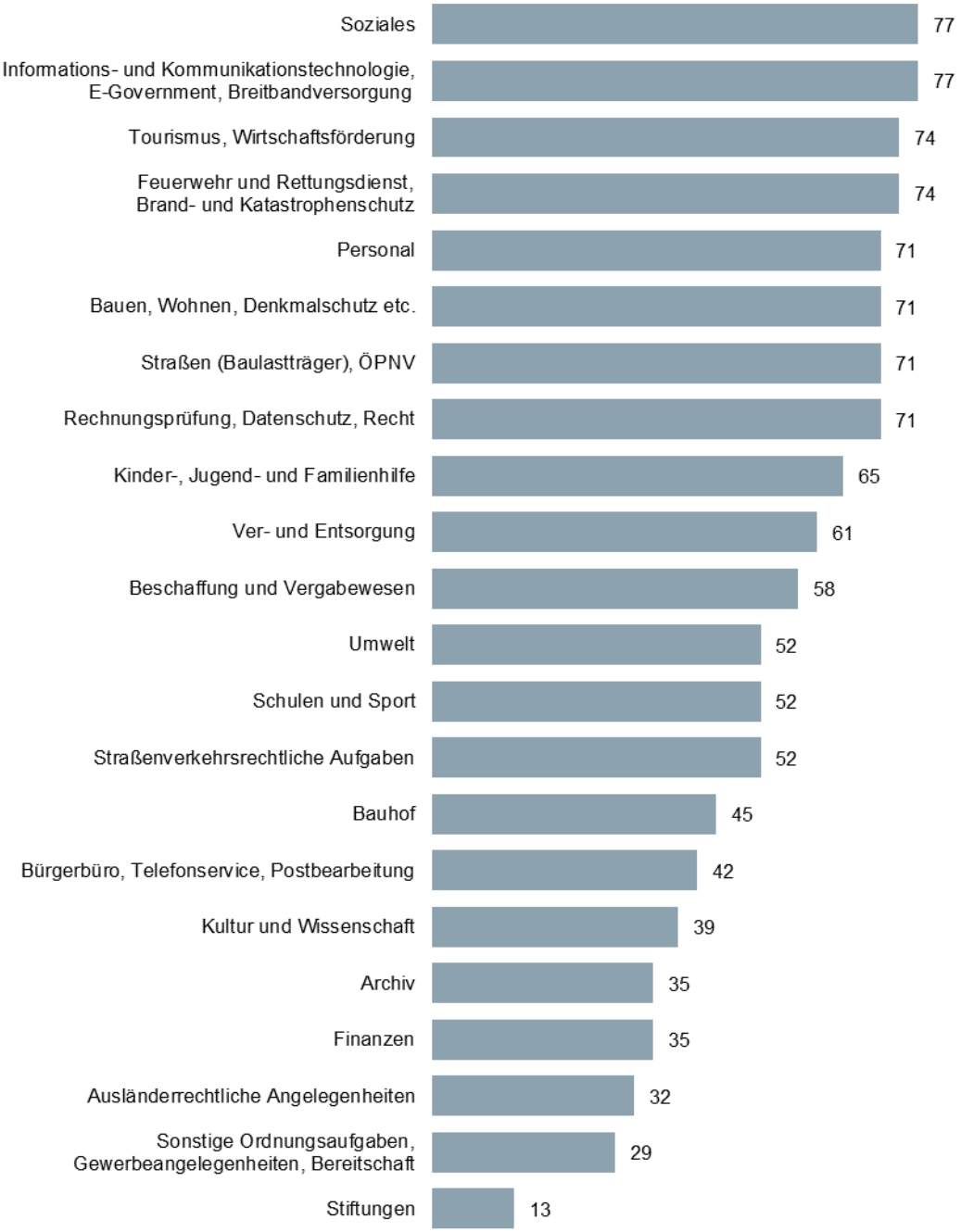
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

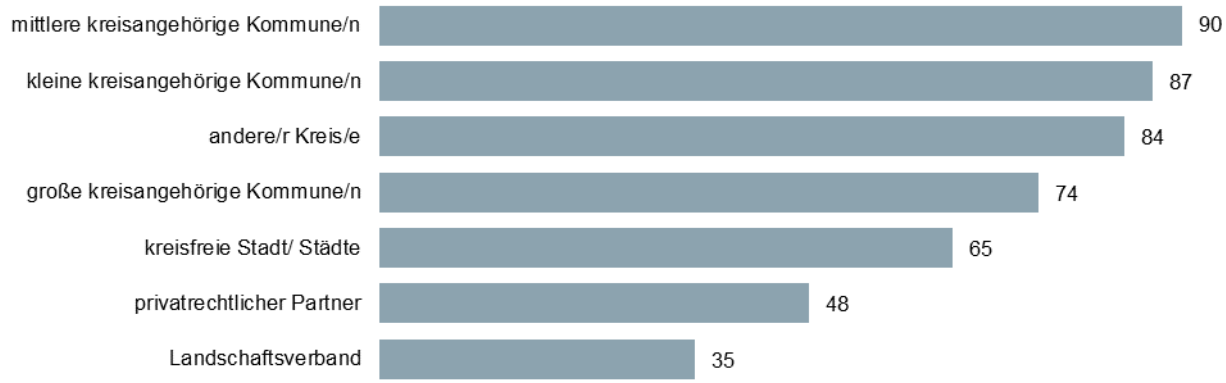
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



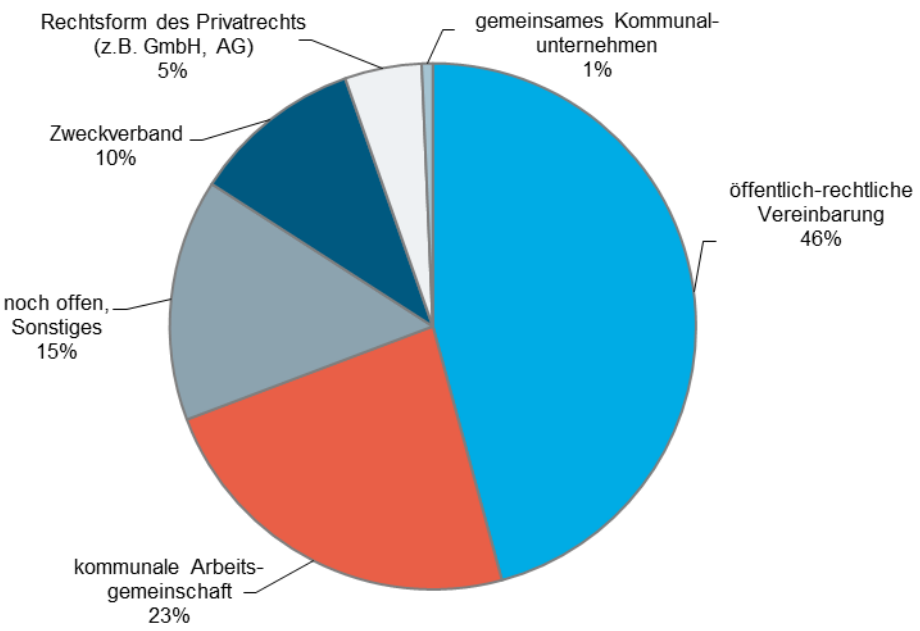
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[5].

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

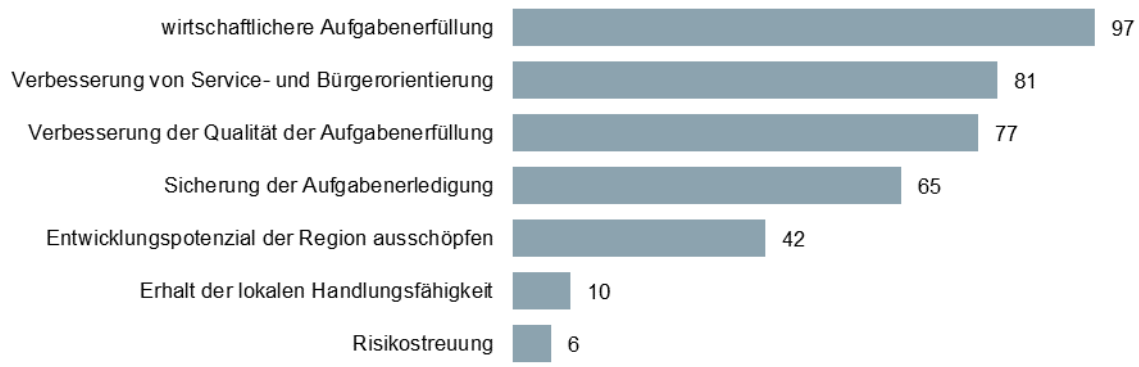


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



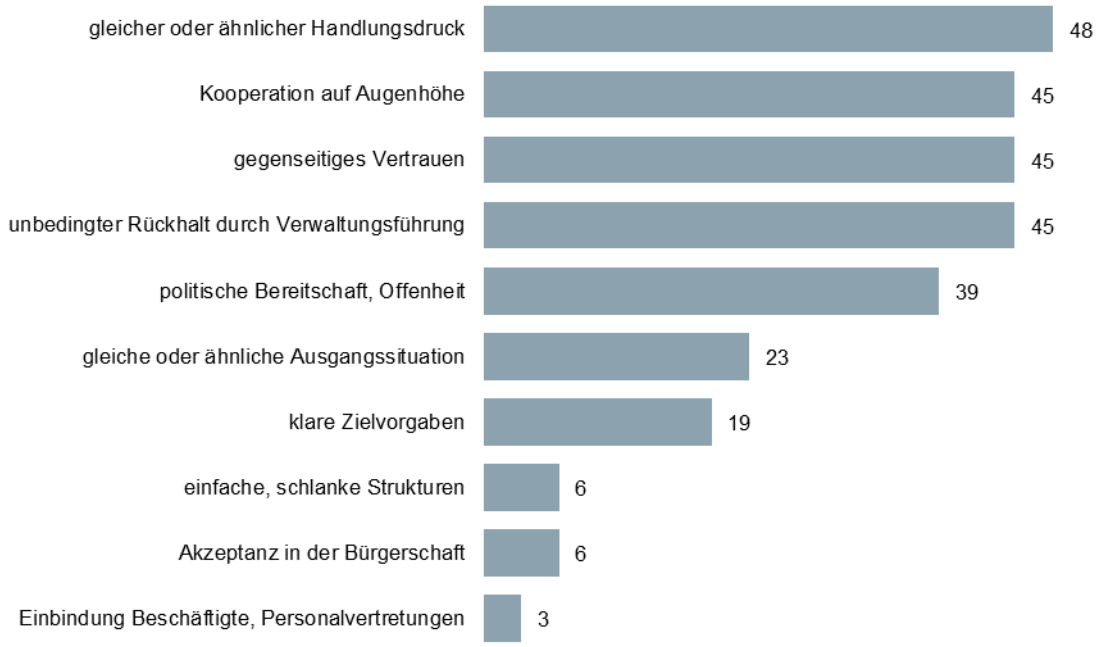
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



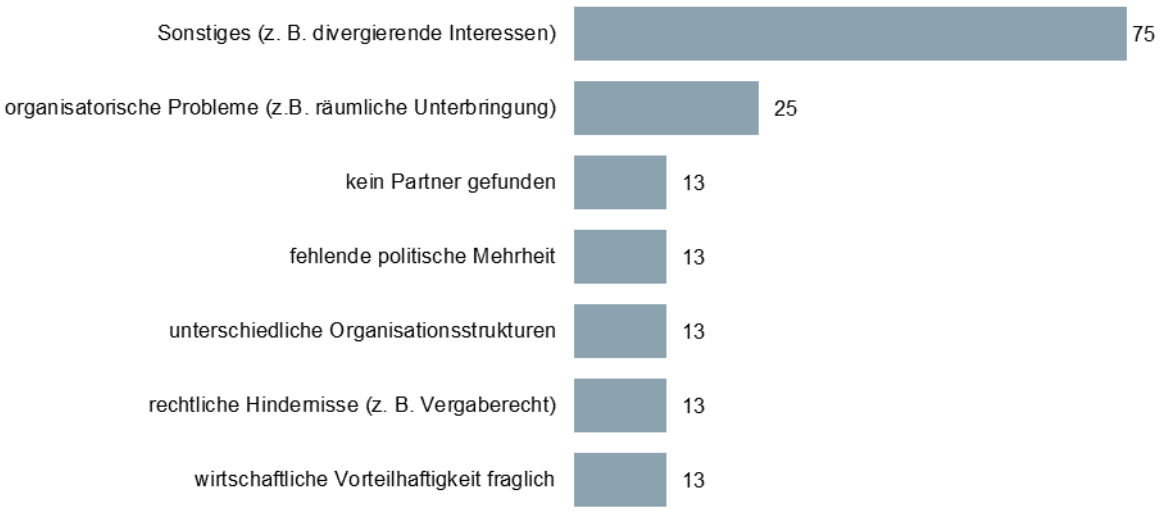
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Höxter

Interkommunale Zusammenarbeit hat im Kreis Höxter hohe Priorität und ist im Leitbild des Kreises verankert.[6] Dabei liegt der Fokus auf der Zusammenarbeit mit den zehn kreisangehörigen

[6] Kreis Höxter | Leitbild (kreis-hoexter.de)

Städten. Ziel ist es, die Arbeitseffizienz und Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Durch Kooperation und Vernetzung sollen „Synergien zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger“ erzeugt werden.

Der Kreis hat die Kooperationsprojekte interkommunaler Zusammenarbeit ausführlich dokumentiert und beweist damit sein großes Engagement in dieser Frage. Er plant, dies in einer der nächsten Sitzungen des Kreisausschusses vorzustellen.

Der Kreis Höxter entwickelt die Marke „Kulturland Kreis Höxter“ im Rahmen der Leader-Region. Ziel ist es dabei u.a., den Kreis Höxter für den Tourismus zu erschließen und die Kulturgüter des Kreises bekannt zu machen und zu stärken. Mit dem Kloster Corvey hat der Kreis ein Welterbe, das zahlreiche Besucherinnen und Besucher in die Region lockt.

Mit der Initiative Ehrenamt 4.0 – gemeinsam stark im ländlichen Raum versucht der Kreis Höxter als einer von 18 Landkreisen in ganz Deutschland, gemeinsam mit den Städten das ehrenamtliche Engagement in den rd. 1.400 Vereinen, Initiativen oder Wohlfahrtsverbänden im Kreis zu stärken. Strategisches Ziel ist die Stärkung des Ehrenamtes durch das Hauptamt und Ansprache jüngerer Zielgruppen.

Um die Wirtschaft im Kreis zu stärken, entwickelt der Kreis gemeinsam mit den Kommunen Gewerbeflächen und bietet über die Wirtschaftsförderungsgesellschaft im Kreis Höxter ein Internetportal an, das zahlreiche Angebote bis hin zur Rückkehragentur „reif für die Heimat“ vorhält. All dies soll jungen Familien und damit dringend benötigten Fachkräften die Rückkehr in den Kreis Höxter erleichtern.

Weitere Kooperationen mit den kreisangehörigen Städten betreffen die gemeinsam erarbeitete interkommunale Digitalisierungsstrategie und die Gründung des Digitalnetzwerks, das der Kreis gemeinsam mit den zehn kreisangehörigen Städten aufbaut. Ziel ist es, die Digitalisierung in den Bereichen Smarte Region und E-Government voranzutreiben und mit der gemeinsamen Bearbeitung von Digitalisierungsaufgaben einen Synergieeffekt zu erzielen.

Weitere, hier nur stichwortartig genannte Felder interkommunaler Zusammenarbeit, zeigen das Engagement des Kreises Höxter und der kreisangehörigen Kommunen, die anstehenden Aufgaben trotz enger finanzieller und personeller Ressourcen zu bewältigen:

- Zentrale Submissionsstelle
- Gewässerentwicklungskonzept
- Feuerwehr
- Serviceangebote zur Entwicklung von Freiflächenphotovoltaik
- Seniorennetzwerk
- Berufskollegs mit Holzminden
- Gigabitkoordinator
- abfallwirtschaftlichen Aufgaben
- etc.

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 im Kreistag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Kreises zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[7]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Höxter wurde von August 2022 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Höxter das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre bis 2025 und die Daten des Haushaltsplans 2023 berücksichtigen wir ebenfalls bei den Analysen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Frank Hindricksen, Julia Richter
Tax Compliance Management System	Isabell Petermann
Informationstechnik	Martina Passon
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Okka Lüke
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Stephanie Ackermann

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

Am 05. Dezember 2022 wurden die Ergebnisse im Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 12. Juni 2023

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

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Umlagebedarf des Kreises Höxter steigt konstant. Der Kreis kann überwiegend extern verursachte steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.		
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Höxter deutlich. Der Kreis nimmt diese nur knapp zu mehr als der Hälfte in Anspruch.	E2	Für ein noch realistischeres Bild des Haushalts sollte der Kreis Höxter - wie bereits geplant - Haushaltsmittel vorrangig neu veranschlagen.
F3	Der Kreis Höxter nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht.	E3.1	Der Kreis Höxter sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten generell bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Der Kreis Höxter sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese – wie gegenwärtig beabsichtigt – zentral dokumentieren.
F4	Der Kreis Höxter hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E4.1	Der Kreis Höxter sollte eine zentrale Datei oder Datenbank – wie beabsichtigt – einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller bedeutenden investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E4.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Höxter plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor.	E1	Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte wie geplant erlassen werden. Sie schafft die Grundlage für die Umsetzung der Strukturen und Einbindung der Regelungen in die Praxis.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Höxter hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Aktualisierung der Bestandsanalyse ist noch nicht abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.	E2.1	Die Bestandsanalyse sollte kurzfristig abgeschlossen werden, da die Ergebnisse die Basis von weiteren Projektschritten zum TCMS sind.
		E2.2	Der Kreis Höxter sollte eine Risikoanalyse durchführen und dies dokumentieren. Es sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden.
		E2.3	Der Kreis sollte die Prozesse zur Fortschreibung der Bestandsanalyse etablieren, um die Aktualität der Bestandsanalyse zu gewährleisten. Für die Fortschreibung der Risikoanalyse sind die Prozesse noch vom Kreis zu erarbeiten.
		E2.4	Der Kreis sollte die Vertragsmanagementsoftware wie geplant in sämtlichen Fachabteilungen vollständig einbinden, so dass auch der Workflow zur Vertragsprüfung in die Praxis eingebunden werden kann.
F3	Beim Kreis Höxter sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	E3.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept etablieren. Ein Budget für Schulungszeiten sollte verbindlich vorgegeben werden. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.
		E3.2	Der Kreis Höxter sollte das Berichtswesens zum TCMS wie geplant optimieren. Er sollte ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.
F4	Der Kreis hat Arbeitsprozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Prozessen bestehen nicht.	E4	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden.
F5	Der Kreis Höxter plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E5	Der Kreis Höxter sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten wie geplant verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Höxter eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. In der langfristigen Ausrichtung fehlt jedoch eine separate dokumentierte IT-Strategie.	E1	Der Kreis Höxter sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer eigenständigen IT-Strategie formalisieren und prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben aktualisiert werden müssen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Höxter hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings fehlt für die einzelnen Digitalisierungsprojekte auf der Ebene der Abteilungen eine detaillierte Umsetzungsplanung.	E2	Der Kreis Höxter sollte die Digitalisierungsprojekte auch auf Ebene der Abteilungen in einer Roadmap festlegen.
F3	Der Kreis Höxter erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Allerdings ist sein Online-Angebot ausbaufähig. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.	E3.1	Der Kreis Höxter sollte für mehr Verwaltungsleistungen Online-Services oder intelligente digitale Formulare anbieten.
		E3.2	Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte der Kreis Höxter verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F4	Der Kreis Höxter führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der schon gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen einzelne Optimierungsansätze.	E4	Der Kreis Höxter sollte manuelle Tätigkeiten noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Höxter stellt eine gute Grundlage für die IT und für anstehende Digitalisierungsprojekte dar. Da die Aufgaben Organisation, Prozessmanagement und IT in einer Abteilung wahrgenommen werden, findet ein enger fachlicher Austausch statt und Synergien können gehoben werden. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen des Prozessmanagements noch zu erhöhen.	E5	Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben der dezentralen Multiplikatoren in Stellenbeschreibungen festschreiben. Zudem sollte er systematisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.
F6	Der Kreis Höxter stellt eine gute IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.	E6	Der Kreis Höxter sollte weitere organisatorische Maßnahmen ergreifen. Insbesondere sollte er eine aktuelle Dokumentation der Rechnernetz-Topologie (Netzplan) erstellen sowie seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen. Zudem sollte der Kreis Höxter seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Schulungen für notwendige Sicherheitsmaßnahmen umfangreicher sensibilisieren.
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Höxter haben bisher notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend abgesichert. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	E7	Der Kreis Höxter sollte seine örtliche IT-Prüfung durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen handlungsfähig machen. Zudem sollte er perspektivisch sicherstellen, dass noch mehr prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Flankierend kann der Kreis Höxter ausloten, ob er für Prüfaspekte der örtlichen IT-Prüfung mit anderen Kommunen zusammenarbeiten kann.
F8	Der Kreis Höxter hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Er steuert die IT-Ausstattung jedoch nicht konsequent zentral. Zudem fehlen formelle Grundlagen.	E8.1	Der Kreis Höxter sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die gpaNRW unterstützt den Kreis Höxter in dem bereits initiierten Prozess, einheitliche Standards für die Ausstattung der Schulen zu definieren und umzusetzen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Dem Jugendamt des Kreises Höxter sind die sozialen Strukturen grundsätzlich bekannt. Allerdings beeinträchtigte die Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde die Datenanalyse.	E1	Der Kreis Höxter sollte dringend die Analyse der sozialen Strukturen forcieren. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse können die Gesamtsteuerung des Jugendamtes unterstützen.
F2	Im Kreis Höxter sind vielfältige präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Der Kreis baut sie als Konsequenz aus dem Missbrauchskomplexes von Lügde derzeit weiter aus. Der Kreis plant, die Angebote über sein Geodatenportal online darzustellen.	E2	Der Kreis Höxter sollte die Übersicht der präventiven Angebote auf seiner Homepage an prominenter Stelle verlinken. Nur so kann er die Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.
F3	Insbesondere die mit Ausnahme der Kindergartenbedarfsplanung fehlende Jugendhilfeplanung kann die Arbeit des Jugendamtes beeinträchtigen. Im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes hat der Kreis Höxter erste organisatorische Maßnahmen getroffen.	E3	Der Kreis Höxter sollte sein Vorhaben umsetzen und die Stelle des Jugendhilfeplaners zeitnah besetzen. Nur so kann der Kreis seinem gesetzlichen Planungsauftrag vollumfänglich nachkommen.
F4	Im Jugendamt des Kreises Höxter sind gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Durch das regelmäßige Berichtswesen sind die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich bekannt. Tiefergehende Analysen konnte das Jugendamt aufgrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes zwischenzeitlich nicht mehr vornehmen. Dies kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	E4	Der Kreis Höxter sollte die Monatsberichte wiedereinführen. Sie bilden eine gute Möglichkeit, die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung übersichtlich darzustellen.
F5	Kreis Höxter plant für die Evaluation der Hilfen zur Erziehung den Einsatz digitaler Feedbackbögen. Trägerbezogene Auswertungen nimmt er im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht vor. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat der Kreis im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht etabliert.	E5.1	Der Kreis Höxter sollte seine Pläne umsetzen und digitale Bewertungen der Hilfen durch die Betroffenen ermöglichen.
		E5.2	Der Kreis Höxter sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er bereits zeitnah für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.
		E5.3	Der Kreis Höxter sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings vollumfänglich und transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Höxter stellt die Standards und Abläufe im ASD in einem digitalen Handbuch dar. Positiv bewertet die gpaNRW das geplante Prozessmanagement der Kreisverwaltung.	E6	Um weitere Analysen vornehmen zu können, sollte der Kreis Höxter auch vor dem Hintergrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes prioritär die Prozesse des Jugendamtes beschreiben und visualisieren.
F7	Das Hilfeplanverfahren des Kreises Höxter berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Allerdings können fehlende Vorgaben zu zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen die Steuerung beeinträchtigen.	E7	Der Kreis Höxter sollte in seinen Prozessdarstellungen durchgehend zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen festlegen und so die Steuerung unterstützen.
F8	Die gpaNRW bewertet den eigenen Teilprozess für die Falleingangsphase grundsätzlich positiv. Er regelt den Erstkontakt und die Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Die hierzu notwendigen konkreten Prüfschritte stellt er jedoch nicht dar. Dies kann das Wissensmanagements beeinträchtigen.	E8	Der Kreis Höxter sollte auch die im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung vorzunehmenden Prüfschritte in die Verfahrensstandards aufnehmen und so das Wissensmanagement unterstützen.
F9	Der Kreis Höxter macht regelmäßig Kostenerstattungsansprüche geltend. Die periodengerechte Zuordnung der Zahlungen mittels Rechnungsabgrenzungsposten bewertet die gpaNRW positiv. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können jedoch eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	E9	Der Kreis Höxter sollte dringend Standards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. Er kann so ihre zeitnahe und umfassende Geltendmachung verpflichtend vorschreiben. Dies trägt zu einer effektiven und effizienten Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung bei. Zudem unterstützen die Standards auch das Wissensmanagement.
F10	Kreis Höxter hat diverse prozessintegrierte- und prozessunabhängige Kontrollmaßnahmen erarbeitet. Das im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde angewandte Instrument der Fallwerkstätten konnte er als prozessunabhängige Kontrollen noch nicht etablieren.	E10	Der Kreis Höxter sollte zukünftig regelmäßig ausgesuchte Fälle im Rahmen von Fallwerkstätten betrachten. Die sich so ergebenden Erkenntnisse sollte er für weitere Prozessoptimierungen nutzen.
F11	Im Kreis Höxter ist eine Vollzeit-Stelle für rund 26 Hilfefälle zuständig. Nur 25 Prozent der Kreise verzeichnen eine noch niedrigere Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Sowohl die Strategie, als auch die Struktur des Kreises Höxter beeinflussen die Kennzahl. Über eine eigene Personal-bemessung für die Sozialen Dienste verfügt der Kreis Höxter nicht.	E11	Der Kreis Höxter sollte das kreisweite Prozessmanagement nutzen und eine prozessorientierte Personalbemessung für das Jugendamt erarbeiten. Er sollte den strategischen Ansatz und die zusätzlichen Beratungen berücksichtigen.
F12	Im Kreis Höxter nehmen ambulante Hilfefälle einen überdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen ein. Das Jugendamt konnte den Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2017 deutlich steigern. Diese Entwicklung geht jedoch mit einem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen einher.	E12	Der Kreis Höxter sollte vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen versuchen, den Anteil ambulanter Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der Fallzahlen weiter zu steigern.

Feststellung		Empfehlung	
F13	Im Kreis Höxter nehmen Vollzeitpflegefälle einen unterdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Sein Anstieg seit 2017 geht jedoch mit einem Anstieg der gesamten stationären Hilfen einher. Insgesamt scheint sich die Akquise von Pflegefamilien im Kreis Höxter schwierig zu gestalten. Die Aufgaben des Pflegekinderdienstes sind an einen freien Träger vergeben.	E13.1	Der Kreis Höxter sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle zu steigern.
		E13.2	Der Kreis Höxter sollte mit dem freien Träger Möglichkeiten erörtern, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.
F14	Grundsätzlich belasten im Kreis Höxter hohe Aufwendungen für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII den Fehlbetrag HzE. Sie werden vor allem durch das Angebot „Triangel“ verursacht. Das Angebot begründet die überdurchschnittliche Falldichte.	E14	Der Kreis Höxter sollte im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden, die Laufzeiten der Hilfen und die unplanmäßig beendeten Hilfen trägerbezogen auswerten. Er sollte die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse im Rahmen der regelmäßigen Qualitätsdialoge erörtern und so versuchen, passgenauere Hilfen zu etablieren.
F15	Der Kreis Höxter gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist hingegen unterdurchschnittlich. Insbesondere kurze Laufzeiten beeinflussen sie positiv. Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen prüft das Jugendamt regelmäßig. Die Verfahrensstandards enthalten die Prüfschritte jedoch nicht.	E15	Der Kreis Höxter sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.
F16	Der Kreis Höxter verzeichnet vergleichsweise hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Auch die Falldichte ist überdurchschnittlich. Die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Anträge auf Eingliederungshilfe entsprechen nicht mehr der aktuellen Vorgehensweise.	E16	Der Kreis Höxter sollte seine Verfahrensstandards dringend an die aktuelle Vorgehensweise anpassen und so das Wissensmanagement unterstützen.
F17	Im Kreis Höxter sind die Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige bei fallbezogener Betrachtung vergleichsweise hoch. Die Verfahrensstandards enthalten die für die Verselbständigungsarbeit notwendigen Prüf- und Arbeitsschritte nicht.	E17	Der Kreis Höxter sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen Verfahrensstandards darstellen und so die Steuerung unterstützen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Kreis Höxter hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Diese könnte durch schriftliche Verfahrensstandards noch optimiert werden.	E1	Der Kreis Höxter sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.
F2	Der Kreis Höxter setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Auch Vordrucke sind in der Software hinterlegt. Eine elektronische Akte gibt es bislang aber noch nicht.	E2	Zur weiteren Effizienzsteigerung und Optimierung der Arbeitsprozesse sollte der Kreis Höxter das Projekt E-Akte weiter vorantreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Erfahrene Fachkräfte sind in der Abteilung 31 für die Einarbeitung von neuen Fachkräften zuständig. Ein Einarbeitungskonzept gibt es aktuell nicht.	E3	Der Kreis Höxter sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften ein schriftliches Einarbeitungskonzept entwickeln.
F4	Der Kreis Höxter nimmt alle zwei Jahre eine umfassende Bestandsaufnahme und Einschätzung zur Versorgungsstruktur in Form eines Pflegeberichts vor. Eine verbindliche Pflegebedarfsplanung gibt es bislang nicht.	E4	Der Kreis Höxter sollte wie geplant die Einführung einer verbindlichen Bedarfsplanung für die vollstationären Pflegeeinrichtungen prüfen.
F5	Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Höxter ist bezogen auf die Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre überdurchschnittlich. Bedarfe bestehen bei der Tages- und solitären Kurzzeitpflege.	E5	Der Kreis Höxter sollte versuchen den Ausbau der Kurzzeit- und Tagespflege weiter zu fördern.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht des Kreises Höxter hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung ein. Sie erfasst die für eine objektive Beurteilung erforderlichen Fristen aber nicht in der Fachsoftware.	E1	Der Kreis Höxter sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Steuerung des Personaleinsatzes.
F2	Die praktizierten Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht unterstützen die Beschäftigten insgesamt bei der rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung. Es besteht aber Optimierungspotential.	E2.1	Der Kreis Höxter sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.
		E2.2	Der Kreis Höxter sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen
F3	Die Bearbeitungszeiten sowohl bei internen Stellungnahmen als auch der Beteiligung der Kommunen können optimiert werden.	E3.1	Der Kreis Höxter sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren die Einholung der internen und externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert vornehmen.
		E3.2	Der Kreis Höxter sollte die Zeiten, die andere Stellen für ihre Stellungnahmen benötigen, analysieren. Sofern einzelne Stellen erkennbar länger benötigen, sollten die Gründe dafür evaluiert werden.
		E3.3	Der Kreis Höxter sollte die Kommunen zu einem einheitlichen Vorgehen im gemeindlichen Stellungnahmeverfahren anhalten. Politische Beratungen von Bauanträgen sollten Kommunen nur in wirklich beratungsbedürftigen Fällen durchführen. Ein genereller politischer Beschluss zu jedem eingehenden Bauantrag ist in der Regel nicht erforderlich.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Bearbeitungsprozess in der Bauaufsicht ist effektiv. Eine digitale Beteiligung der internen und externen Stellen kann den Prozess weiter beschleunigen.	E4	Der Kreis Höxter sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen unzulässig.
F5	Der Kreis Höxter hat sein Bauaktenarchiv bereits in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der vollständigen Digitalisierung der Arbeitsabläufe.	E5.1	Die Bauaufsicht sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware aufnehmen, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu optimieren und die elektronische Archivierung zu vereinfachen.
		E5.2	Für eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge im Kreis Höxter sind Investitionen in die Hardware erforderlich. Neben den finanziellen Mittel sollte der Kreis auch die personellen Ressourcen zur Digitalisierung des Posteingangs vorhalten.
F6	Die Beschäftigten der Bauaufsicht Höxter bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise. Die Anzahl der offenen Verfahren ist dabei gering. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung.	E6	Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Höxter die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.
F7	Sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind im Kreis Höxter kurz. Der Kreis erfasst die Laufzeiten aber nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren. Ein valider interkommunaler Vergleich der Werte ist deshalb nicht möglich.	E7	Der Kreis Höxter sollte die Laufzeiten seiner Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten.
F8	Der Kreis Höxter ermittelt Fallzahlen und bildet Kennzahlen in der Bauaufsicht. Die erhobenen Daten bilden eine gute Grundlage zur Steuerung der Bauordnung, wenn der Kreis dazu auch Zielwerte formuliert.	E8	Der Kreis Höxter sollte für die bereits gebildeten Leistungskennzahlen der Bauordnung Zielwerte definieren und deren Erreichungsgrad fortlaufend analysieren.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Höxter hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Seine Vorgaben legen Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren fest. Durch eine Ausweitung der Zuständigkeiten der zentralen Submissionsstelle könnte er die Organisation noch weiter verbessern.	E1.1	Der Kreis Höxter sollte das in seiner zentralen Submissionsstelle gebündelte vergaberechtliche Fachwissen besser nutzen. Er könnte diese dafür zu einer zentralen Vergabestelle aufwerten sowie stärker und regelmäßig in die Vergabeverfahren einbinden.
		E1.2	Der Kreis Höxter sollte die Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Vergabeverfahrens und die spätere Abwicklung der Maßnahme organisatorisch stärker trennen. Dazu könnte er der zentralen Submissionsstelle die Zuständigkeit für die Wahl der Vergabeart und die Auftragserteilung zuordnen. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Höxter bezieht die Revision in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt im Vergabeverfahren tätig.	E2.1	Der Kreis Höxter sollte auch bei Vergaben unter 15.000 Euro Netto-Auftragswert eine Beteiligung der Revision vor Auftragserteilung vorsehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.
		E2.2	Der Kreis Höxter sollte die derzeit unregelmäßig stattfindende Beteiligung der Revision vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen zumindest stichprobenweise verbindlich vorgeben. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.
F3	Der Kreis Höxter hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Aufwertung und engere Einbindung der zentralen Submissionsstelle könnte das Vergabewesen weiter verbessern.	E3.1	Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Submissionsstelle ausweiten. Wesentliche Verfahrensschritte sollten durch bzw. nur in Abstimmung mit der zentralen Submissionsstelle erfolgen. Dazu zählen neben der Wahl der Verfahrensart auch die derzeit von den Abteilungen durchgeführten Aufgaben mit direktem Kontakt zu Bietern und Interessenten.
		E3.2	Der Kreis Höxter sollte in seinen Vergabeverfahren bereits frühzeitig neutrales vergaberechtliches Fachwissen einbinden. Dies kann durch eine regelmäßige Beteiligung der Revision oder der zentralen Submissionsstelle vor Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen bzw. bei Erstellung des Leistungsverzeichnisses geschehen.
F4	Der Kreis Höxter nutzt keine Software zur Unterstützung seiner Vergabeverfahren. Er hat keinen vollständigen Überblick an zentraler Stelle über die anhängigen und abgeschlossenen Vergaben.	E4.1	Der Kreis Höxter sollte an zentraler Stelle wesentliche Informationen zu seinen Vergabeverfahren dokumentieren. Dies gilt auch für die durch die Fachabteilungen in Eigenregie durchgeführten Vergaben mit einem Netto-Auftragswert unter 25.000 Euro.
		E4.2	Der Kreis Höxter sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine entsprechende Software könnte die Verwaltungseffizienz steigern und zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren beitragen.
F5	Der Kreis Höxter hat noch nicht alle vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dies betrifft insbesondere die Gefährdungsanalyse und die Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsanfälligen Bereichen.	E5.1	Der Kreis Höxter sollte Funktion und Aufgaben der Korruptionsbeauftragten stärken und in der Verwaltung bekannt machen. Dazu gehören eine Stellenbeschreibung, die Bereitstellung ausreichender Ressourcen sowie die Sensibilisierung der Beschäftigten.
		E5.2	Der Kreis Höxter sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze konkret festlegen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.3	Der Kreis Höxter sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gemäß § 12 KorruptionsbG durchführen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen, zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.
		E5.4	Der Kreis Höxter sollte prüfen, im Kreistag regelmäßig und auch bei Nichterreichen der in der Nebentätigkeitsverordnung bestimmten Höchstgrenze über die Nebentätigkeiten des Landrats zu informieren. Dem Transparenzgedanken des KorruptionsbG könnte so in besonderem Maße entsprochen werden.
F6	Der Kreis Höxter hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E6.1	Der Kreis Höxter sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte er wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.
		E6.2	Der Kreis Höxter sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.
		E6.3	Der Kreis Höxter sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.
F7	Der Kreis Höxter hat bereits viele Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis umgesetzt. Dabei nutzt er allerdings noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral und neutral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	E7	Der Kreis Höxter sollte seine Methoden zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein systematisches organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einbetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.
F8	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Höxter liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem durchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.	E8	Der Kreis Höxter sollte für die Erstellung der Kostenschätzung ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.
F9	Der Kreis Höxter hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in seiner Vergabeordnung geregelt. Grundsätzlich bietet die von der Revision zu führende Vergabedatenbank gute Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht aus.	E9.1	Der Kreis Höxter sollte seine Vergabedatenbank um Angaben zu den Schlussrechnungssummen ergänzen. Zudem sollte er Vergabemaßnahmen und zugehörige Auftragsänderungen bzw. Nachträge nachvollziehbar miteinander verknüpfen.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.2	Der Kreis Höxter sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
F10	Der Kreis Höxter hat die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durchgeführt. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an die in seiner Vergabeordnung festgelegten Regelungen.	E10.1	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass die selbst gemachten sinnvollen Vorgaben zur Dokumentation des Umfangs und der Begründung von Nachträgen in den Vergabeunterlagen eingehalten werden.
		E10.2	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass die selbst gemachten Vorgaben zur Auswahl von Bietern und Bewerbern bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren eingehalten werden. Dies bedeutet ausdrücklich auch, dass die Auswahl von Bewerbern zur Abgabe eines Angebotes bei beschränkten Ausschreibungen nicht auf das Kreisgebiet beschränkt werden darf.
		E10.3	Der Kreis Höxter sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Kreistags oder eines Ausschusses abhängig machen. Er sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über relevante abgeschlossene Vergaben zu informieren.
		E10.4	Der Kreis Höxter sollte möglichst frühzeitig über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen informieren. Er hat dadurch die Chance, dass eine größere Zahl an Unternehmen Interesse an einer Beteiligung bekunden.
		E10.5	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass er nach der Zuschlagserteilung die nicht erfolgreichen Bieter schnellstmöglich unterrichtet.
Verkehrsflächen			
F1	Der Kreis Höxter verfügt über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Optimierungen können sich aus einer weiteren Differenzierung der Daten nach den Straßenkategorien ergeben.	E1	Der Kreis Höxter sollte überlegen, ob auch in der Anlagenbuchhaltung die Straßenkategorien hinterlegt werden. So kann die Entwicklung der bilanziellen Vermögenswerte getrennt ausgewertet und zur Beurteilung der Zielerreichung aus dem Kreisstraßenkonzept herangezogen werden.
F2	Der Kreis Höxter setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Diese nutzt der Kreis bislang noch nicht vollumfänglich im Sinne einer nachhaltig langfristigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.	E2.1	Mit Vorliegen der Ergebnisse aus der noch zu beauftragenden messtechnischen Zustandserfassung sollte der Kreis auch die Zustandsdaten in die Straßendatenbank integrieren. Die angestrebte Verknüpfung mit den Straßenkategorien ermöglicht dem Kreis dann zukünftig detaillierte Analysen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Der Kreis Höxter sollte auch die bislang separat erfassten Aufbau- und Erhaltungsdaten in die Straßendatenbank integrieren. So kann er an zentraler Stelle alle relevanten Daten zu den Straßen verfügbar machen.
		E2.3	Der Kreis Höxter sollte in einem weiteren Schritt auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dadurch lassen sich sämtliche Prozessschritte, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.
F3	Der Kreis Höxter verfügt über eine Kostenrechnung für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierüber kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch abbilden. Die Struktur der Kostenrechnung kann mit Blick auf das Erhaltungsmanagement noch optimiert werden.	E3	Der Kreis Höxter sollte die Struktur der Kostenrechnung so anpassen, dass die Kosten den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung direkt zugeordnet werden können.
F4	Mit dem strategischen Kreisstraßenkonzept hat sich der Kreis Höxter einen Handlungsrahmen für die Verkehrsflächenerhaltung gegeben. Das sich daraus ableitende Ziel- und Kennzahlensystem kann der Kreis noch weiter ausbauen und optimieren.	E4	Der Kreis Höxter sollte aus dem strategischen Kreisstraßenkonzept weitere Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die er über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F5	Die Abstimmungsprozesse zwischen den Abteilungen Finanzen und Straßen funktionieren im Kreis Höxter weitestgehend gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur entsprechend den gesetzlichen Anforderungen sollte jedoch optimiert werden.	E5	Der Kreis Höxter sollte die noch ausstehende Bewertung aus der beabsichtigten messtechnischen Zustandserfassung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.
F6	Der Anlagenabnutzungsgrad von fast 80 Prozent im Jahr 2021 zeigt bilanziell eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand im Jahr 2018 ist mit einer durchschnittlichen Zustandsklasse von 3,23 noch etwas positiver. Rund 45 Prozent der Verkehrsflächen befinden sich aber in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Durch die Vorgaben aus dem Kreisstraßenkonzept werden bei den Straßen der Kategorie B1 und B2 (ca. 36 Prozent) keine wertsteigernden Investitionsmaßnahmen durchgeführt. Dies führt in der Konsequenz zu entsprechenden bilanziellen Substanzverlusten dieser Straßen.	E6	Der Kreis Höxter sollte die geplante messtechnische Zustandserfassung mit der Berücksichtigung der Straßenkategorien dazu nutzen, detaillierter zu analysieren wie sich der tatsächliche Zustand der Flächen in den jeweiligen Straßenkategorien darstellt.
F7	Der Kreis Höxter hat in den Jahren 2018 bis 2021 durchschnittlich 0,79 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 61 Prozent ab. Positiv ist dabei im Sinne einer langfristigen Erhaltung, dass mehr als die Hälfte der Erhal-	E7	Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die Erhaltungsmaßnahmen der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auch den jeweiligen Straßenkategorien zuordnen.

Feststellung		Empfehlung	
	tungsaufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen eingesetzt werden. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf die Straßen der Kategorie A. Die übrigen Straßen der Kategorie B werden grundsätzlich nur eingeschränkt unterhalten.		
F8	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 108 Prozent in den letzten vier Jahren ist es dem Kreis Höxter gelungen, den bilanziellen Werteverlust abzumildern und Zustand der Verkehrsflächen zu verbessern. Die noch immer hohen Anteile von Flächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand machen auch weiterhin hohe Reinvestitionen erforderlich.	E8	Wie in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, sollte der Kreis Höxter auch weiterhin die Reinvestition auf einem hohen Niveau halten.
Straßenbegleitgrün			
F9	Der Kreis Höxter verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen und Finanzdaten. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.	E9.1	Der Kreis Höxter sollte neben den Bäumen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in einem Kataster hinterlegen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen, Bankette, Gehölzflächen usw. aufgenommen werden. Idealerweise kann dies über eine Fachschale der Straßendatenbank realisiert werden.
		E9.2	Die Kostenträgerstruktur für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte der Kreis analog zu den Flächenarten weiter differenzieren. So können die Pflegeaufwendungen für die jeweiligen Flächenarten ermittelt und gezielt für die Steuerung herangezogen werden.
F10	Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Höxter flächenbezogen höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.	E10	Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen im Straßenbegleitgrün ermitteln. So kann er die Ursache für die Höhe der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün analysieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Kreis Höxter** ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Seine Ergebnisrechnung ist strukturell ausgeglichen.

Die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter ist angespannt. Keine Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Dennoch gehören die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter landesweit zu den Kommunen mit der geringsten Finanzkraft. Zudem verdeutlicht das in Summe negativ geplante Jahresergebnis die Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen und bestärkt einen Handlungsbedarf des Kreises. Diesen übt der Kreis Höxter dahingehend aus, dass er seit Jahren die Strategie verfolgt, erzielte Jahresüberschüsse durch geplante Defizite und den Einsatz der Ausgleichsrücklage an die kreisangehörigen Kommunen zurückzugeben. In Hinblick auf die angespannte Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist das Vorgehen nachvollziehbar, führt jedoch zu einem bewussten Eigenkapitalverzehr, wenn sich die geplanten Defizite tatsächlich realisieren.

In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser ausgefallen als geplant. Der Kreis hat oft Jahresüberschüsse erzielt. Das niedrige Eigenkapital hat sich dadurch seit der Eröffnungsbilanz mehr als verdoppelt. Es gibt aber keine Garantie, dass sich auch künftige Jahresergebnisse besser entwickeln als derzeit geplant.

Mit dem Haushaltsplan 2023 plant der Kreis Höxter bis 2026 Defizite. Trotz vorsichtiger Planung bestehen durch die allgemein unsicheren Rahmenbedingungen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Inflation) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die geplanten Jahresergebnisse. Mittelfristig droht ein höherer Umlagebedarf, als ihn der Kreis mit dem Haushaltsplan 2023 veranschlagt. Soweit sich die vom Kreis Höxter bewusst geplanten Defizite realisieren, würden sie das Eigenkapital des Kreises mindern. Dieses ist bereits gering. Zusätzlich würden die Defizite die Möglichkeit einschränken, die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage zukünftig als Risikovorsorge zu nutzen.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Höxter sind gering. Geplante Investitionen will der Kreis vorrangig mit Landeszuweisungen und sonstigen Fördermitteln finanzieren. Zur

Deckung der Finanzierungslücke plant der Kreis von 2023 bis 2026 einen investiven Kreditbedarf in Höhe von 55,79 Mio. Euro ein. Er will die kalkulierte Kreditermächtigung aber wie bisher nur in Anspruch nehmen, wenn die Liquidität nicht ausreicht. Laut Haushaltsplan werden die liquiden Mittel abnehmen.

Neben der Sanierung der Dreifachsporthalle Brakel drohen derzeit für das Gebäudevermögen keine größeren Reinvestitionsbedarfe in den kommenden Jahren. Kritisch ist hingegen der Zustand der Verkehrsflächen. Die Altersstruktur zeigt eine deutliche bilanzielle Überalterung. Rund 45 Prozent der Flächen befinden sich in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Für die Verkehrsflächen sieht der Kreis Höxter in seinem Kreisstraßenkonzept nur nachhaltige Erhaltungsaufwendungen und Investitionen in die Straßen der Kategorie A – Straßen mit überörtlicher Funktion – vor. Die übrigen Straßen erfahren grundsätzlich lediglich Maßnahmen der Verkehrssicherung. An dieser Stelle drohen deutliche Reinvestitionsbedarfe.

Die gpaNRW sieht für den Kreis Höxter einen gewissen Handlungsbedarf, seine Haushaltssituation durch Konsolidierungsmaßnahmen zu verbessern. Dieser ergibt sich insbesondere aus der angespannten Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen, dem geringen Eigenkapital, den geplanten negativen Jahresergebnissen sowie den drohenden Reinvestitionsbedarfen bei den Verkehrsflächen.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Höxter hat in der Vergangenheit die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht eingehalten. Durch ein regelmäßiges und umfassendes Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) dennoch die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung zeigen, dass der Kreis seine stetig steigenden Aufwendungen bisher nicht durch eigene Konsolidierungsbemühungen kompensieren kann. Die Aufwendungen kann der Kreis überwiegend nicht beeinflussen. Der Umlagebedarf des Kreises Höxter steigt fortschreitend.

Der Kreis Höxter überträgt konsumtive Aufwandsermächtigungen nur in einem äußerst geringen Umfang. Er überträgt fast ausschließlich investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 28,87 Prozent. Der Kreis nutzt die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nur knapp zu mehr als der Hälfte aus. Den Anstieg der investiven Ermächtigungsübertragungen beobachtet der Kreis selbst kritisch. Für ein realistischeres Bild des Haushalts will der Kreis Haushaltsmittel daher zukünftig vorrangig neu veranschlagen.

Der Kreis hat eine hohe Drittfinanzierungs- und Zuwendungsquote. Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW trotzdem sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte der Kreis Höxter einen zentralen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis – soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. Der Kreis beabsichtigt gegenwärtig, zentral eine Projekt- und Fördermittelliste mit allen bestehenden Projekten und Fördermitteln kontinuierlich zu führen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Höxter 2015 bis 2022

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

Gegenstand der letzten überörtlichen Prüfung waren die Jahresabschlüsse bis 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Das interkommunale Vergleichsjahr ist

2020. Für das Jahr 2021 liegen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die Daten des Haushaltsplans 2023 berücksichtigen wir ebenfalls bei den Analysen.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Höxter ist gering. Dennoch unterliegt keine Kommune haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die fast in allen Kommunen negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen die zunehmende Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis Höxter hat daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

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

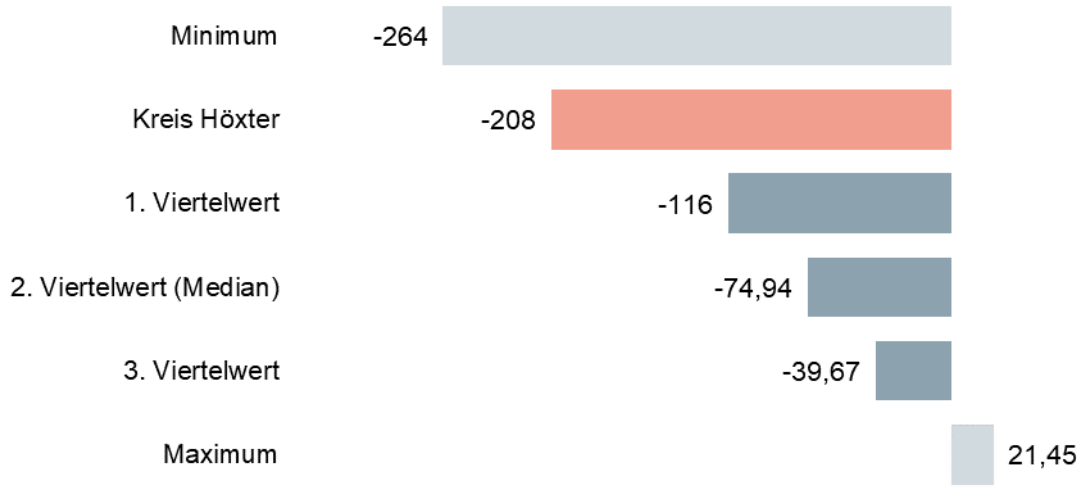
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des **Kreises Höxter** 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.

Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022 (PLAN)



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

Zum **Kreis Höxter** gehören die zehn kreisangehörigen Kommunen Bad Driburg, Beverungen, Borgentreich, Brakel, Höxter, Marienmünster, Nieheim, Steinheim, Warburg und Willebadessen. Die geplanten Jahresergebnisse für das Jahr 2021 waren bereits durchgängig negativ. Für den Haushalt 2022 sind sie noch einmal deutlich schlechter. 2021 positionierte sich das geplante Jahresergebnis der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter mit einem Defizit von - 128,43 Euro je Einwohner im schlechtesten Viertel der Vergleichskreise. 2022 planen hingegen nur die kreisangehörigen Kommunen von einem weiteren Kreis noch schlechtere Jahresergebnisse je Einwohner. Die zehn kreisangehörigen Kommunen planen Defizite von bis zu 6,95 Mio. Euro in der Spitze. 2021 planten ebenfalls alle kreisangehörigen Kommunen Defizite. Diese beliefen sich auf maximal - 4,35 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.

Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022 (PLAN)

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-268	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Das geplante Jahresergebnis je Einwohner 2022 ist rund 80 Euro schlechter als 2021. Das geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2022 ist mit - 268 Euro ebenfalls schlechter als im Vorjahr mit - 238 Euro. Die kreisangehörigen Kommunen isolieren 2022 insgesamt rund 6 Mio. Euro weniger Coronaschäden als im Vorjahr. Zudem erzielen im interkommunalen Vergleich der geplanten Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro die kreisangehörigen Kommunen vier weiterer Kreise eine schlechtere Positionierung. Das zeigt, dass die schlecht geplanten Jahresergebnisse nicht allein auf die Pandemie zurückzuführen sind. Das höchste Defizit plant die Stadt Höxter. Sie führt in ihrem Haushaltsplan vor allem folgende Gründe für das verschlechterte Jahresergebnis auf, die in ähnlicher Weise vermutlich auch auf die übrigen kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter zutreffen:

- Die allgemeine Preisentwicklung insbesondere im Energiesektor.
- Das größte Haushaltsrisiko stellt der fortwährende Bevölkerungsrückgang dar, dem durch Attraktivitätssteigerung entgegen gewirkt werden soll.
- Der Anstieg der Kreisumlage allein in den letzten fünf Jahren um über 30 Prozent sowie künftige drohende Mehrbelastungen durch ÖPNV – Kosten.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Höxter. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist der Kreis Höxter angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Nach Auskunft des Kreises Höxter fielen in der Vergangenheit die Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen stets besser aus als geplant.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.494	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.109	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	385	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind im Kreis Höxter zwar stetig gestiegen. Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet Höxter dennoch unterdurchschnittlich. Mit 1.109 Euro je Einwohner basieren sie überwiegend auf der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum. Nur zwei Kreise haben je Einwohner eine niedrigere Steuerkraft und nur sieben Kreise höhere Schlüsselzuweisungen je Einwohner.

Nach der im Oktober 2022 veröffentlichten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter. Dennoch erfordert auch die geringe Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Höxter die Rücksichtnahme des Kreises.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

Trotz der verhältnismäßig geringen Finanzkraft ist keine der kreisangehörigen Kommunen verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation im Kreisgebiet besser, als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Der Haushalt des Kreises Höxter ist fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen schränken die Handlungsfähigkeit des Kreises nicht ein.

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

Haushaltsstatus Kreis Höxter 2015 bis 2022

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

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

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

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Höxter 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,60	-0,51	2,39	2,13	1,09	-1,12	1,16
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	4,94	4,43	6,82	8,95	10,04	8,91	10,08
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	19,01	18,94	18,94	18,95	18,95	17,53	17,53
Fehlbetragsquote in Prozent	**2,43**	**2,12**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**3,88**	**pos. Ergebnis**

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

Mit dem Jahresabschluss 2020 musste der Kreis Höxter eine Wertberichtigung und Ausbuchung der bilanzierten Beteiligung an der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH (1,31 Mio. Euro) auf einen Erinnerungswert von 1 Euro vornehmen. Der Kreis hat die Wertveränderung nach § 44 Abs. 3 Satz 1 KomHVO unmittelbar mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,17	-1,95	-1,07	-0,09
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	7,91	5,96	4,89	4,80
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	17,53	17,53	17,53	17,53
Fehlbetragsquote in Prozent	**7,85**	**7,69**	**4,56**	**0,42**

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

Unter Berücksichtigung von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG erwartet der Kreis Höxter laut Haushaltsplan 2023 entgegen des geplanten Defizits für 2022 einen Jahresüberschuss von 0,83 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage würde damit 2022 auf 10,91 Mio. Euro steigen. Für die Jahre 2023 bis 2026 sieht der Haushaltsplanentwurf 2023 ein summiertes Defizit von 8,26 Mio. Euro vor. Die Ausgleichsrücklage würde sich damit bis 2026 auf 2,65 Mio. Euro reduzieren.

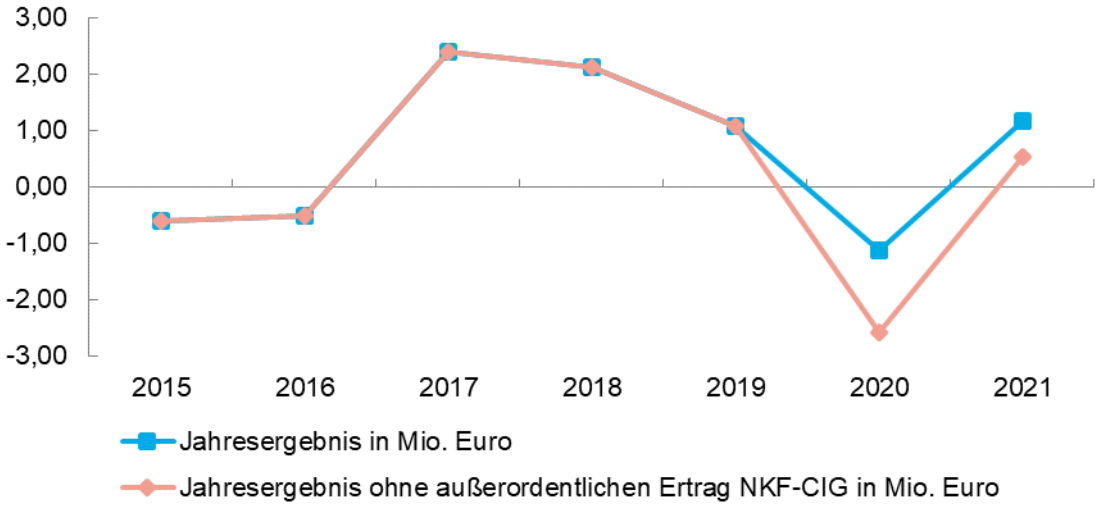
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse des Kreises Höxter sind strukturell ausgeglichen. Der reguläre Umlagebedarf des Kreises ist unterdurchschnittlich. Lässt man die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich unberücksichtigt, ist er vergleichsweise hoch.

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 Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2020



Der Kreis Höxter konnte bereits in den ersten NKF-Jahren sein Eigenkapital durch Jahresüberschüsse deutlich erhöhen. Der Leitgedanke seiner Haushaltsplanung ist daher weiterhin die erzielten Überschüsse den kreisangehörigen Kommunen wieder zukommen zu lassen. Der Kreis Höxter plante von 2015 bis 2021 jährlich Defizite von durchschnittlich 1,84 Mio. Euro zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen. Er setzte die allgemeine Kreisumlage nicht auskömmlich fest. Die Jahresfehlbeträge wollte er durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken. Die allgemeine Rücklage soll hingegen nicht angetastet werden.

Mit Ausnahme der Jahre 2015, 2016 und 2020 realisierte der Kreis jedoch in den übrigen Jahren des Betrachtungszeitraums positive Jahresergebnisse. Der summierte Überschuss der

Jahre 2015 bis 2021 betrug im Kernhaushalt 4,54 Mio. Euro. Das entsprach einer Verbesserung gegenüber den geplanten Jahresergebnissen von insgesamt 17,39 Mio. Euro über den Betrachtungszeitraum. Der Kreis Höxter realisierte sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen in den verschiedenen Produktbereichen. Er erzielte vor allem im Produkt „Kindertagesbetreuung“ sowie im Zentralbudget Personal Verbesserungen. Im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ muss er dagegen Verschlechterungen ausweisen. Im Einzelnen haben insbesondere folgende Sachverhalte zu den **Ergebnisverbesserungen** beigetragen:

- Im Zentralbudget Personal konnten 2018 bis 2020 jährlich Verbesserungen von durchschnittlich 1,91 Mio. Euro und in der Spitze 3,45 Mio. Euro 2019 realisiert werden. Diese ergeben sich aus Einsparungen bei den Personalaufwendungen. Sie sind im Wesentlichen auf zeitlich verzögerte Nachbesetzungen von Stellen sowie dem Auslaufen der Entgeltfortzahlung bei Langzeiterkrankungen zurückzuführen. Negativ für das Budget wirken sich dagegen der gegenüber der Planung höhere Pensions- und Beihilferückstellungsaufwand auf Basis des Heubeck-Gutachtens aus.

- Das Produkt „Kindertagesbetreuung“ (33.2) schließt 2018 bis 2020 jährlich im Durchschnitt mit einer Verbesserung von 1,42 Mio. Euro ab. In der Spitze werden 2019 1,64 Mio. Euro realisiert. 2019 verzeichnet der Kreis höhere Elternbeiträge auf Grund der steigenden Anzahl an U3-Plätzen (+ 596.000 Euro). Die Betriebskostenzuschüsse an freie Kindertageseinrichtigungen fallen ebenfalls geringer aus (- 418.000 Euro). Die Verbesserung 2020 liegt insbesondere an der Landeszuweisung zu den Betriebskosten der Träger (+ 920.000 Euro).

- Das Produkt 32.1 „Sozialhilfe örtlicher Träger“ schließt 2020 mit einer Verbesserung von 2,4 Mio. Euro ab. In diesem Jahr wirkt sich auch der um 25 Prozent gestiegene Anteil der Bundesbeteiligung der Kosten der Unterkunft auf das Produkt mit 2,5 Mio. Euro positiv aus. Er hilft auch, die Coronabelastungen des Kreishaushalts abzumildern.

Folgende Sachverhalte führen zu wesentlichen **Ergebnisverschlechterungen**:

- Bei den „Individuellen Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ (33.1) entstehen 2019 und 2020 negative Abweichungen von 1,74 Mio. Euro bzw. 3,06 Mio. Euro. Sie resultieren insbesondere aus gestiegenen Fallzahlen für Jugendhilfen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen.

- Im Produkt „Feuerschutz / Großschadenslagen“ (13.1) erhöht der Kreis die 2019 gebildete Rückstellung noch einmal 2020 mittels Zuschreibung von 745.000 Euro. Sie dient als Vorsorge für die Corona-Pandemie und den damit verbundenen kostenintensiven Maßnahmen und Anschaffungen. Diese und weitere Mehraufwendungen im Rahmen der Corona-Pandemie für Personal (550 Tausend Euro) und medizinisches Verbrauchsmaterial (600 Tausend Euro) führen im Produktergebnis zu einer negativen Abweichung in Höhe von 1,94 Mio. Euro.

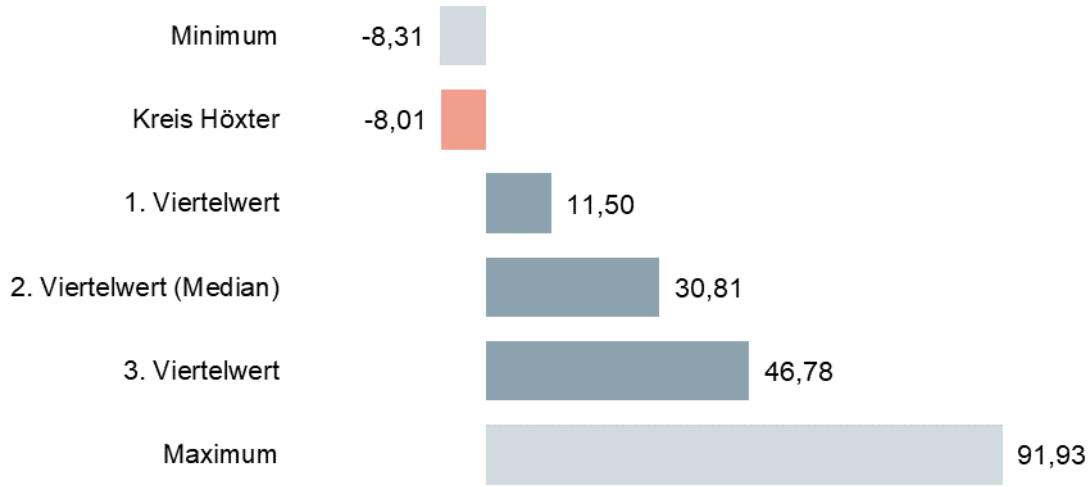
- Durch eine vorsichtshalber berücksichtigte Rückstellung für finanzielle Risiken im Zusammenhang mit einem anhängigen Gerichtsverfahren kommt es im Produkt „Immissionsschutz“ (44.7) zu einer negativen Ergebnisabweichung von 1,54 Mio. Euro.

- Das Produkt 32.1 „Sozialhilfe örtlicher Träger“ schließt 2018 und 2019 mit einer Verschlechterung von 1,24 Mio. Euro bzw. 1,39 Mio. Euro ab. Negativ wirken sich insbesondere sinkende Erträge für Eingliederungshilfen und Bildung und Teilhabe aus, da diese sich nach den sinkenden Kosten der Unterkunft bemessen. Des Weiteren ist das negative Ergebnis auf sehr teure Einzelfälle der Krankenhilfe zurückzuführen, die 2018 bzw. 2019 im Leistungsbezug standen.

Das Jahresergebnis 2020 ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF- CIG hat der Kreis im Jahresabschluss einen pandemiebedingten Schaden von 3,97 Mio. Euro ermittelt. Er hat hier den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) eingeräumten Ermessensspielraum genutzt und die zusätzlichen Finanzmittel aus der Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft zur Minderung der coronabedingten Finanzschäden eingesetzt. Die verbleibenden pandemiebedingten finanziellen Belastungen von 1,47 Mio. Euro weist der Kreis als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung aus. Der weitaus größte Teil der Haushaltsbelastung geht dabei auf Schutzmaßnahmen zurück wie medizinisches Verbrauchsmaterial und Schutzkleidung, Personalaufwand, Ausfall von Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen sowie Transferaufwendungen für die Beteiligung an der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH. Es handelt sich dabei um Mehraufwendungen auf Grund der Flughafeninsolvenz. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe würde das Ergebnis 2020 - 2,59 Mio. Euro betragen.

Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich der Kreis Höxter wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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

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

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-18,48	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Mehr als 50 Prozent der Kreise können auch ohne die vom Gesetzgeber legitimierte Buchungshilfe positive Ergebnisse ausweisen. Der Kreis Höxter gehört nicht hierzu und reiht sich in die Kreise ein, die je Einwohner die schlechtesten Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG haben. Nach mehreren Jahren mit Jahresüberschüssen war dieses Ergebnis jedoch vom Kreis bewusst so in Kauf genommen, um den kreisangehörigen Kommunen einen Teil ihrer zuvor gezahlten zu hohen Kreisumlage zurückzugeben.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. 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 (Tabellen 3 und 4) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ in Mio. Euro 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,16
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	26,91
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung sonstige Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	26,39

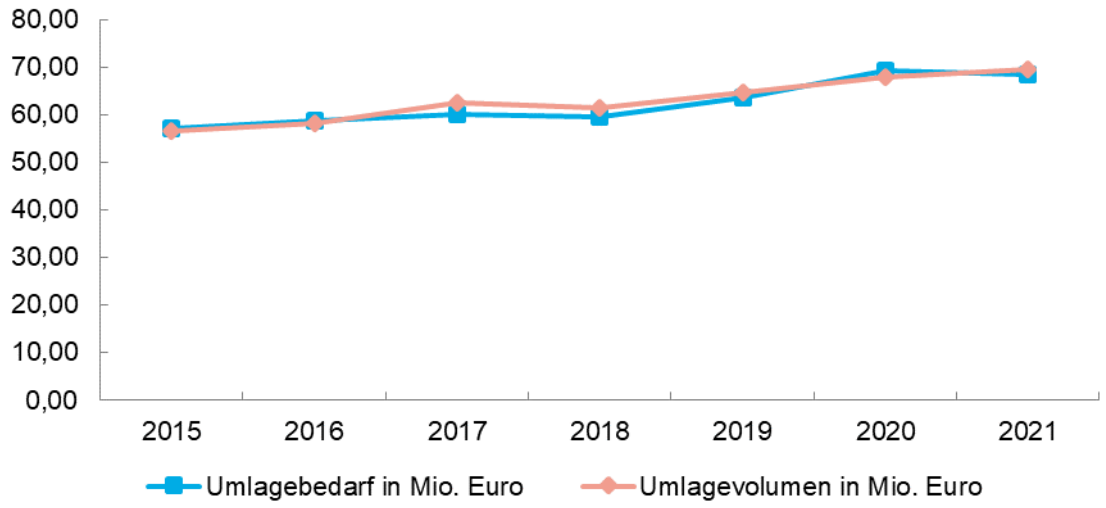
Grund- und Kennzahlen	2021
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	0,64
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	4,56

Das strukturelle Ergebnis 2021 ist ausgeglichen. Es unterscheidet sich unwesentlich vom regulären Jahresergebnis des Kreises Höxter.

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

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



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

In drei Jahren des Betrachtungszeitraums liegt die tatsächlich erhobene Kreisumlage (Umlagevolumen) über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 101 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen tragen damit wesentlich zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises bei. Aus diesem Grund gibt der Kreis die zu hohe Kreisumlage zurück, indem er für die Planjahre Fehlbeträge und die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage plant.

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

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	493	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	485	375	497	581	644	800	31

Der Kreis Höxter gehört zum Viertel der Kreise mit dem geringsten Umlagevolumen je Einwohner. Die meisten Kreise erheben eine höhere allgemeine Kreisumlage.

Mit Blick auf den Umlagebedarf belastet der Kreis Höxter seine kreisangehörigen Kommunen auch weniger als mindestens 50 Prozent der Vergleichskreise. Dadurch, dass der Kreis Höxter die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Unterkunft gegen die Coronaschäden gerechnet und damit den ausgewiesenen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG verringert hat, ist sein Umlagebedarf rund 2,5 Mio. Euro höher. Das entspricht 18 Euro je Einwohner. Ohne die Verrechnung würde der Kreis Höxter sich im interkommunalen Vergleich besser positionieren.

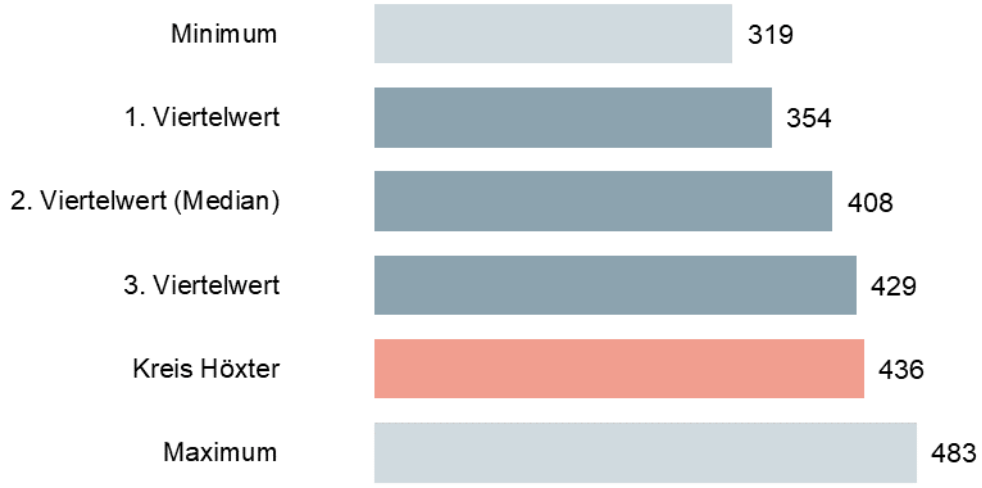
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

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

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

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



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

Der Kreis Höxter positioniert sich bei dieser Betrachtung deutlich schlechter als beim regulären Umlagebedarf. Er gehört dort zur Hälfte der Kommunen mit dem geringsten Umlagebedarf. Bei der hier erfolgten Betrachtung liegt der Kreis hingegen mit 436 Euro im Viertel der Kreise mit dem höchsten Umlagebedarf. Dies liegt unter anderem daran, dass die Landschaftsumlage und Schlüsselzuweisungen bei dieser Betrachtung bereinigt werden. Die Schlüsselzuweisungen wirken begünstigend auf den Umlagebedarf, die Landschaftsumlage belastend. Gegenüber anderen Kreisen sind die Landschaftsumlage des Kreises gering und die Schlüsselzuweisungen hoch. Bei Kommunen mit einem höheren berücksichtigten Wert der Landschaftsumlage sinkt in dieser Betrachtung dann der Umlagebedarf entsprechend.

Sozialaufwendungen belasten den Kreis und den Umlagebedarf des Kreises weniger als andere Kreise. Dies verdeutlicht auch die gute SGB II-Quote[8]:

[8] Der Teilbericht „0. Vorbericht“ geht näher auf die strukturelle Situation des Kreises ein.

SGB II-Quote in Prozent 2020

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,16	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31

Entsprechend bleibt die Positionierung im interkommunalen Vergleich unverändert, wenn neben den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs auch das Teilergebnis „Soziale Leistungen“ beim Umlagebedarf rausgerechnet wird. Der Kreis liegt auch beim Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen im höchsten Vergleichsviertel:

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

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
277	141	191	226	245	288	31

Die Analyse, welche anderen Aspekte im Einzelnen dem vergleichsweise hohen Umlagebedarf zugrunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Aus den Erkenntnissen der zurückliegenden Prüfungen ergeben sich jedoch verschiedene Ansätze:

- Die Betrachtung des Gebäudeportfolios in der Finanzprüfung 2016 hat gezeigt, dass der Kreis Höxter einwohnerbezogen mehr Flächen für Jugend, Verwaltung und Feuerwehr vorhält als andere Kreise. Inwieweit mit dem höheren Flächenverbrauch auch höhere Aufwendungen einhergehen, kann die gpaNRW nicht beantworten. Die dem Gebäudemanagement zuzuordnenden Produkte (62.1 bis 62.3) schließen 2020 in Summe mit einem Fehlbetrag in Höhe von -2,83 Mio. Euro. Das sind -20,17 Euro je Einwohner.

- Der Kreis Höxter hat im Vergleich zu den anderen Kreisen eine sehr geringe Einwohnerzahl. Es gibt nur einen Kreis der eine geringere Einwohnerzahl aufweist. Der Kreis Höxter hat neun kleine kreisangehörige Kommunen und eine mittlere kreisangehörige Kommunen mit maximal 28.509 Einwohnern[9]. Für diese nimmt er (Pflicht-)Aufgaben wahr, die zum Teil bei anderen Kreisen von den Kommunen selbst durchgeführt werden. Beispiele hierfür sind der Rettungsdienst und das Jugendamt. Die Aufgaben übernimmt der Kreis Höxter für seine kreisangehörigen Kommunen. Sie sind allerdings durch Gebühren und die Jugendamtsumlage refinanziert. In Fällen ohne Refinanzierung steigt hingegen der Umlagebedarf. Dies ist beispielsweise bei Ausländerangelegenheiten der Fall. Diese bearbeitet ebenfalls ausschließlich der Kreis.

Die Prüfung des „Einsatzes der Finanzressourcen“ aus der Prüfrunde 2016 zeigt außerdem, dass der Kreis 2013 in einzelnen Produkten der folgenden Produktbereiche mit die höchsten Fehlbeträge je Einwohner hatte:

[9] Einwohnerzahl Höxter 2021

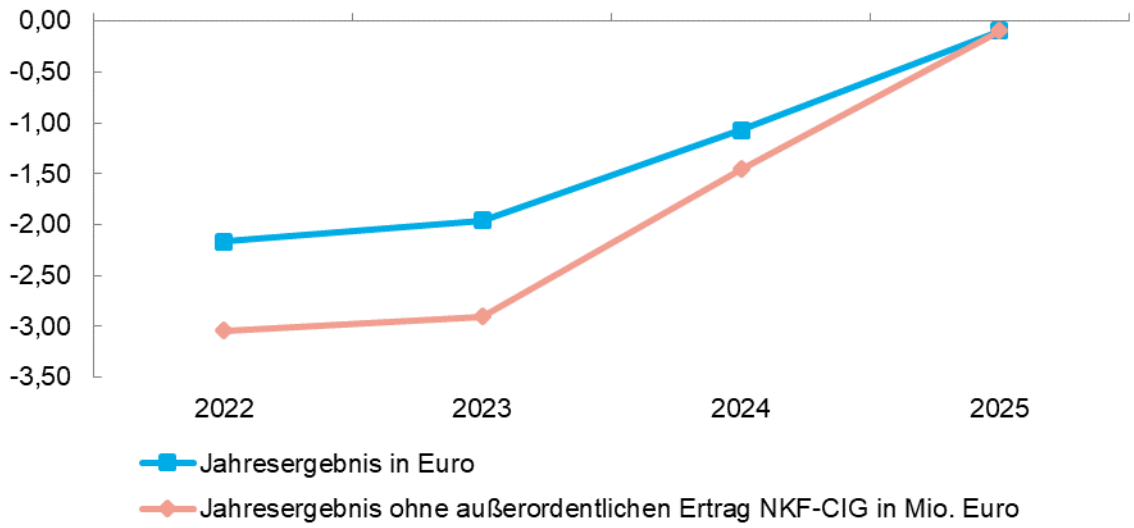
- Sicherheit und Ordnung
- Schulträgeraufgaben
- Kultur und Wissenschaft
- Soziale Leistungen
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
- Gesundheitsdienste
- Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen
- Bauen und Wohnen
- Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV
- Natur- und Landschaftspflege
- Wirtschaft und Tourismus

1.3.4 Plan-Ergebnisse

➔ Der Kreis Höxter plant in allen Jahren Fehlbeträge. Trotz vorsichtiger Planung bestehen durch die unsicheren Rahmenbedingungen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die geplanten Ergebnisse. Es besteht die Gefahr, dass der Umlagebedarf mittelfristig höher sein wird als derzeit geplant.

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

Jahresergebnisse Kreis Höxter in Mio. Euro 2022 bis 2025



Der Kreis Höxter plant nach dem Haushaltsplan 2022 für die Planjahre bis 2025 ein Defizit von summiert – 5,29 Mio. Euro. Ergebnisverbessernd wirken sich dabei die geplanten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG aus. Ohne diese beliefe sich das summierte Defizit bis 2025 auf – 7,50 Mio. Euro. Mit der Haushaltsplanung 2023 verschlechtert sich die Planung des Kreises nochmals. Er plant von 2022 bis 2026 ein summiertes Defizit von – 8,26 Mio. Euro. Dieses beinhaltet außerordentliche Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz - NKF-CUIG) in Höhe von 8,42 Mio. Euro.

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

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

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

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

Kennzahlen	2021 (Durch-schnitt 2016 bis 2025)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
+ Schlüsselzuweisungen vom Land	26,91 (26,39)	30,45	3,54 (4,06)	3,14 (3,65)
+ Allgemeine Kreisumlage	69,59	77,49	7,90	2,73
+ Jugendamtsumlage	45,99	54,51	8,52	4,34
+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	38,66	43,26	4,60	2,85
+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	28,62	26,28	-2,34	-2,11
Übrige Erträge	55,21 (55,74)	56,59	1,38 (0,86)	0,62 (0,38)
Aufwendungen				
- Personalaufwendungen	49,56	55,88	6,32	3,05
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	33,95	30,61	-3,34	-2,56
- Landschaftsumlage	35,08	42,01	6,93	4,61
- Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	108	121	12,32	2,73
Übrige Aufwendungen	37,01	39,65	2,64	1,74

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

Erträge:

Die **Schlüsselzuweisungen** des Kreises Höxter enthalten keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Planung des Kreises entspricht 2022 der Festsetzung des Landes NRW. Für die Folgejahre berücksichtigt der Kreis die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses für die Jahre 2022 bis 2025[10]. Die neue Arbeitskreisrechnung des MHKBD zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 sieht entgegen dieser Planung eine Steigerung bei den Schlüsselzuweisungen auf 30,57 Mio. Euro vor. Der Kreis erzielt damit höhere Erträge von 2,74 Mio. Euro.

Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** steigen kontinuierlich auf 43,26 Mio. Euro an. Dies ist im Wesentlichen auf einen prognostizierten Anstieg der Rettungsdienstgebühren zurückzuführen. Da es sich beim Rettungsdienst um eine kostenrechnende Einrichtung handelt, sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung.

[10] Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

Bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** geht der Kreis Höxter von nahezu gleichbleibenden Erträgen aus. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

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

Aufwendungen:

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant der Kreis Höxter bei den **Personalaufwendungen** bis 2025 eine Steigerung von 6,32 Mio. Euro. Diese Erhöhung ist insbesondere auf Personalaufstockungen in den verschiedensten, zum Teil drittfinanzierten Bereichen sowie auf eine angenommene Entgelterhöhung für tariflich Beschäftigte (1,8 Prozent ab 01. April 2022) und Dienstbezüge der Beamten (1,7 Prozent ab 01. Januar 2022) zurückzuführen. Hier berücksichtigt der Kreis die aktuellen tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungsraten. Für die Folgejahre plante der Kreis mit dem Haushaltsplan 2022 bei den Dienstaufwendungen der Beamten und Beschäftigten Steigerungen von nur einem Prozent. Mit der Haushaltsplanung 2023 hat der Kreis die Steigerungsraten erhöht. Für die Dienstaufwendungen der Beamten berücksichtigt er ab dem 01. Januar 2023 eine Steigerung von 3,0 Prozent einschließlich eines Zuschlags für Stufensteigerungen, Familienzuschlag und Beförderungen und für die Beschäftigten von 4,0 Prozent zuzüglich eines Zuschlags für Veränderungen wie Stufensteigerungen und Höhergruppierungen. Für die Jahre der mittelfristigen Planung berücksichtigt der Kreis Steigerungen von zwei statt einem Prozent. Hier bleibt abzuwarten, wie die tatsächlichen Steigerungen ausfallen. Mit der Inflation steigt der Druck auf die Tarifvertragsparteien für den Tarifabschluss der Beschäftigten. Höhere Abschlüsse scheinen möglich. Dies bedeutet ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt des Kreises Höxter.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** reduzieren sich gegenüber 2021 um 3,34 Mio. Euro auf 30,61 Mio. Euro. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Kreis Höxter in der mittelfristigen Finanzplanung geringere Mittel für Erneuerungs- und Instandhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden einplant. Die Planung für die Jahre 2022 und 2023 ist hier sehr konkret und umfasst Unterhaltungsmaßnahmen an den Kreishäusern 1 bis 3, der Berufskollegs, den Bauhöfen, dem Gäste- und Jugendhaus „Klipper“ sowie Wohnhäusern und weiteren Liegenschaften.

Mit dem Haushaltsplan 2022 berücksichtigte der Kreis Höxter noch keine wesentlichen Preissteigerungen für die Energieaufwendungen. Das hat er mit der Haushaltsplanung 2023 geändert. Er berücksichtigt für das Jahr 2023 gegenüber 2022 und den Vorjahren deutliche Steigerungen für die Energieaufwendungen und agiert an dieser Stelle vorsichtig. Die Stromaufwendungen plant der Kreis beispielsweise mehr als doppelt so hoch, wie noch 2022. Für Gas plant er sogar mehr als dreimal so hohe Aufwendungen. Zudem berücksichtigt der Kreis für die mittelfristige Haushaltsplanung hier weitere geringe Steigerungen. Hier bleibt abzuwarten, wie sich vor allem die Preise auf dem Energiemarkt künftig entwickeln.

Mehr als die Hälfte der **Transferaufwendungen** entfallen im Kreis Höxter auf die **Landschaftsumlage** und die **Betriebskostenzuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen**. Bei den Betriebskostenzuschüssen plant der Kreis von 2020 bis 2025 Steigerungen von 11,46 Mio. Euro. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Kindergartenplätze weiter ausgebaut werden sollen und die Auswirkungen des neuen Kinderbildungsgesetzes NRW (KiBiz) sowie die

Umstellung der Finanzierung auf die Gruppenstruktur zu deutlichen Mehraufwendungen führen. Für die Landschaftsumlage plant der Kreis Höxter bis 2025 einen Anstieg um 8,00 Mio. Euro auf 42,01 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,32 Prozent. Der Kreis Höxter orientiert sich bei der Planung an dem Hebesatz aus dem Haushaltsplanentwurf des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe in Höhe von 15,55 Prozent und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder aber die Umlagegrundlagen des Kreises Höxter im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen.

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

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

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

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Kreises Höxter berücksichtigt. Wir haben ergänzend die Ist-Ergebnisse mit der Planung und mittelfristigen Planung vorhergehender Haushaltspläne verglichen. Der Vergleich zeigt, dass der Kreis seine Aufwendungen in den letzten zwei Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung zu niedrig kalkuliert und im Ergebnis zu geringe Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Ebenfalls zu niedrig kalkulierte Erträge in der mittelfristigen Haushaltsplanung kompensieren den Effekt bedingt. Vor dem Hintergrund der unsicheren Rahmenbedingungen besteht die Gefahr, dass die Umlagebedarfe mittelfristig höher sein werden. Ebenso können sie geringer ausfallen.

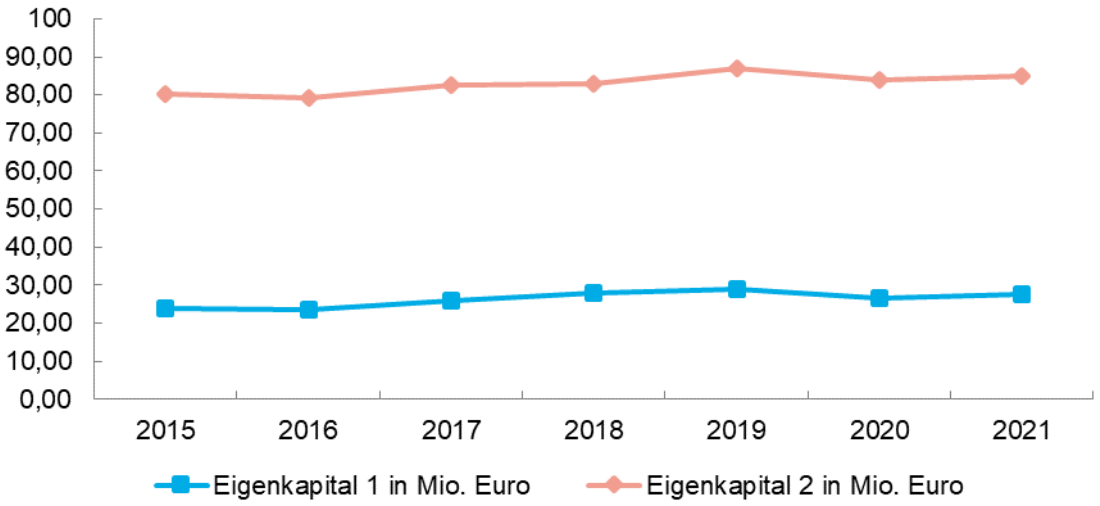
Mit der Planung des eigentlichen Haushaltsjahres wird die Haushaltsplanung des Kreises Höxter konkreter. Vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Kreises Höxter geplanten Jahresergebnisse nicht in Frage. Es besteht jedoch ein Handlungsbedarf, die aktuell geplanten Umlagebedarfe tatsächlich zu realisieren.

1.3.5 Eigenkapital

➔ Die Jahresüberschüsse haben das Eigenkapital des Kreises Höxter erhöht. Die Eigenkapitalausstattung ist dennoch niedrig. Sofern die geplanten Defizite tatsächlich eintreten, werden sie das Eigenkapital mindern. Die Möglichkeit, die Ausgleichsrücklage zukünftig als Risikovorsorge zu nutzen, würde eingeschränkt.

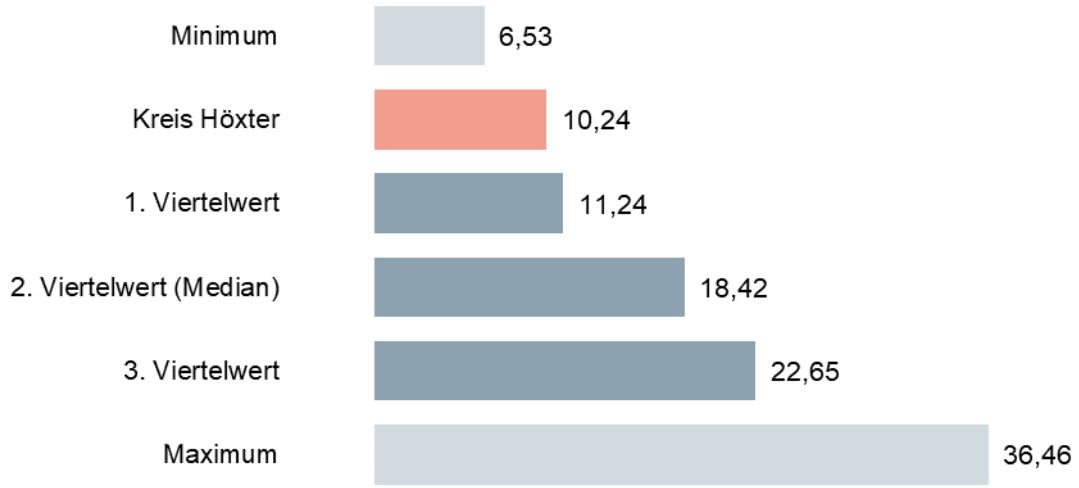
Ein Kreis sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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

Weitere Eigenkapitalkennzahlen in Prozent 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	32,52	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	9,73	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	32,13	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31
Ausgleichsrücklage je Einwohner	63,55	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Die in Summe positiven Jahresergebnisse des Betrachtungszeitraums haben das Eigenkapital des **Kreises Höxter** von 2015 bis 2021 um 4,54 Mio. Euro auf 27,60 Mio. Euro erhöht. Auch gegenüber der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital deutlich erhöht. So betrug es zum 01. Januar 2007 nur 11,60 Mio. Euro.

Der Kreis hat die Strategie, die erzielten Jahresüberschüsse über geplante Defizite an die kreisangehörigen Kommunen zurückzugeben. Wie bereits in der überörtlichen Finanzprüfung 2016 erörtert, ist diese Vorgehensweise rechtlich gesehen nicht zu beanstanden. Grundsätzlich ist die Kreisumlage nach § 56 Kreisordnung NRW (KrO NRW) in Höhe der nicht durch anderweitige Erträge gedeckten Aufwendungen zu erheben. Aufgrund des in § 9 KrO NRW normierten Rücksichtnahmegebots steht einem Kreis bei der Festsetzung der Kreisumlage jedoch ein Ermessensspielraum zu. Diesen übt der Kreis Höxter dahingehend aus, dass er eine nicht auskömmliche Kreisumlage erhebt. Dies ist in Hinblick auf die angespannte Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen nachvollziehbar, führt planmäßig jedoch zu einem bewussten Eigenkapitalverzehr, wenn sich die geplanten Defizite bis 2026 tatsächlich realisieren. Unter Berücksichtigung des vorläufigen Jahresergebnisses 2022 würde sich das Eigenkapital auf 20,17 Mio. Euro reduzieren, die Ausgleichsrücklage auf 2,65 Mio. Euro.

Wie der interkommunale Vergleich der Eigenkapitalkennzahlen zeigt, ist die Eigenkapitalausstattung im Vergleich zu anderen Kreisen bereits unterdurchschnittlich. Auch die Risikovorsorge durch die Ausgleichsrücklage ist bereits geringer als bei einem Großteil der übrigen Kreise. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser ausgefallen als geplant. Vor dem Hintergrund der allgemein unsicheren Rahmenbedingungen gibt es jedoch keine Garantie, dass auch die künftigen Jahresergebnisse positiver als die Planung verlaufen werden.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Jahresergebnisse 2020 bis 2025 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie NKF-CUIG Euro enthalten. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Der Kreis Höxter plant derzeit, die Bilanzierungshilfe direkt gegen das Eigenkapital auszubuchen. Dazu hat er nach aktuellem Stand hat der Kreis Höxter ausreichend Eigenkapital.

1.3.6 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen

wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Kreises Höxter sind vergleichsweise gering. Sie könnten durch die geplante Investitionstätigkeit steigen.

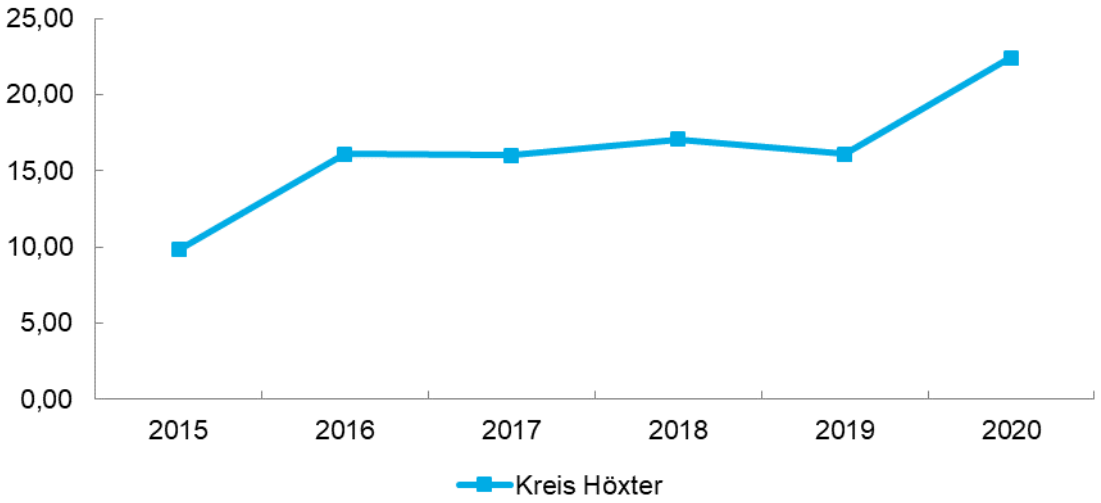
- Das Gebäudevermögen befindet sich überwiegend in einem guten baulichen und technischen Zustand. Neben der Sanierung der Dreifachsporthalle Brakel besteht kein größerer Reinvestitionsbedarf in den nächsten Jahren.

- Der Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen beim Kreis Höxter ist hoch. Der Kreis Höxter verfügt über ein strategisches Kreisstraßenkonzept. Danach investiert er vorrangig in verkehrswichtige Straßen. Andere Straßen erfahren grundsätzlich nur notwendigste Aufwendungen zur Erhaltung der Verkehrssicherheit. Es drohen somit mittel- bis langfristig Reinvestitionsbedarfe.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

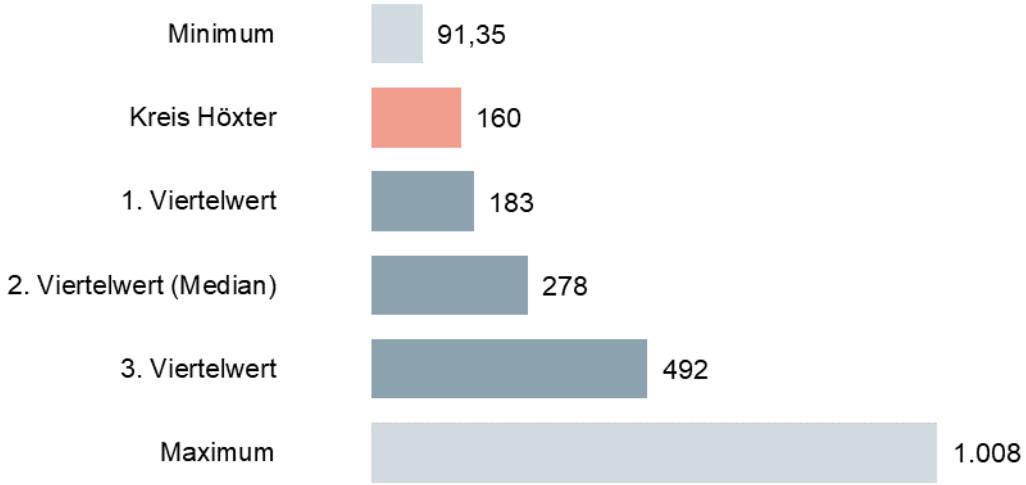
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung steht in der Tabelle 8 im Anhang.

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Höxter sind gering. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten der Abfallwirtschaftsgesellschaft Höxter mbH als 100-prozentigem Tochterunternehmen und der EAM Sammel- und Vorschalt 4 GmbH mit einer Beteiligungsquote von 82,84 Prozent ein.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind von 2015 bis 2020 um 12,61 Mio. Euro auf 22,44 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 128,28 Prozent. Sie basieren fast ausschließlich auf den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Der Kreis Höxter bilanziert 2021 nur geringe Kreditverbindlichkeiten. Die Liquiditätskredite betragen 2,09 Mio. Euro. Sie sind ausschließlich auf Kreditaufnahmen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zurückzuführen, für die das Land die Zins- und Tilgungsleistungen vollständig trägt. Auch die investiven Kreditverbindlichkeiten beruhen mit 1,99 Mio. Euro überwiegend auf Verbindlichkeiten aus diesem Förderprogramm. Die übrigen 1,18 Mio. Euro benötigte der Kreis zur Finanzierung von Investitionen in den vergangenen Jahren.

Die werthaltigste Position der Verbindlichkeiten sind die erhaltenen Anzahlungen in Höhe von 8,19 Mio. Euro. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um noch nicht verwendete Zuwendungen. Die Förderbeträge können erst nach Fertigstellung der jeweiligen Fördermaßnahme auf den entsprechenden Sonderposten umgebucht werden.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Anders als beim Kreis Höxter werden Investitionsmaßnahmen 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 Kreis Höxter 2020

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von	bis	durchschnittliche GND * Kommune	durchschnittliche RND* Kommune 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50,00	80,00	60,00	28,75	52,08
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	60,00	27,20	54,67
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	40,00	23,13	42,18
Schulgebäude	40,00	80,00	60,00	24,49	59,18
Schulsporthallen	40,00	60,00	50,00	9,37	81,26
Tageseinrichtungen für Kinder	40,00	80,00	60,00	30,37	49,38
Verkehrsflächen	40,00	60,00	50,00	10,55	78,90

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der Gebäudebestand ist vergleichsweise alt. Aus rein bilanzieller Sicht haben die Gebäude noch knapp die Hälfte ihrer Nutzungsdauer vor sich. Dennoch befinden sich nach Auskunft des Gebäudemanagements des Kreises Höxter die Gebäude durchgehend in einem ordentlichen Zustand.

Grundsätzlich verfolgt der Kreis Höxter die Absicht, Instandhaltungserfordernisse an den Gebäuden zeitnah umzusetzen. Damit will er einen größeren Investitionsstau vermeiden.

Das Kreishaus besteht aus drei unterschiedlichen Gebäudetrakten. Es handelt sich um einen Neubautrakt, einen Trakt im alten Gymnasium aus den siebziger Jahren und einen „Neubau im Altbau“. Die Gebäudesubstanz erachtet der Kreis Höxter generell als gut. Verbesserungsbedarf sieht er in der energetischen Sanierung des Verbindungstraktes sowie in der strukturierten Gebäudeverkabelung für die Informationstechnik.

Die Feuerwehrgerätehäuser weisen nach Auffassung des Kreises einen guten Zustand auf. Für die Rettungswache Brakel ist aktuell ein Neubau in der Umsetzung.

Die Schulgebäude und auch die Kindertagesstätten befinden sich grundsätzlich in einem ordentlichen Zustand. Der Kreis Höxter hat in der Vergangenheit mit Hilfe von Bundes- und Landesfördermitteln umfangreiche Sanierungen an Schulgebäuden vorgenommen. An den Berufskollegs sind u.a. die nachfolgenden Maßnahmen durch Fördermittel des Landesprogrammes „Gute Schule 2020“ finanziert worden:

- Umsetzung Brandschutzkonzept
- Ertüchtigung / Erneuerung der Außentüren
- Energetische Sanierung der Fassaden
- Sanierung der Elektroinstallation in den Klassenräumen und der Elektroverteilungen
- Installation und Sanierung Lüftungsanlage

Unter der Inanspruchnahme des Fördertopfes des Kommunalinvestitionsfördergesetzes sind im Wesentlichen die Sanierungs-, Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen der Förderschule Brüder-Grimm erfolgt. Es handelt sich dabei um nachfolgende Maßnahmen:

- Umsetzung Brandschutzkonzept
- Fassadensanierung
- Fenster und Türen

Für die Dreifachsporthalle Brakel wird gegenwärtig eine grundlegende Sanierung unter Prüfung des möglichen Einsatzes von Fördermitteln vorbereitet.

Bei der Verkehrsflächenprüfung wurde für die Kreisstraßen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 78,90 Prozent zum 31. Dezember 2020 eine deutliche bilanzielle Überalterung festgestellt. Der tatsächliche Zustand ist etwas positiver. Dennoch befinden sich rund 45 Prozent der Verkehrsflächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Der Kreis Höxter verfügt jedoch über ein Strategisches Straßen- und Wegekonzept an Kreisstraßen. Die Straßen sind entsprechend ihrer Bedeutung in Kategorien eingeteilt und mit einer grundsätzlichen Erhaltungsstrategie belegt. Danach sollen sich die werterhaltende und verbessernde Unterhaltung wie auch die Reinvestitionen auf die Straßen der Kategorie A beschränken. Die Straßen der Kategorie B1 und B2 mit einem Anteil von ca. 36 Prozent werden nur eingeschränkt unterhalten. Sie erfahren (auch nach den ergänzenden politischen Beschlüssen) grundsätzlich nur verkehrssichernde Maßnahmen. In Einzelfällen in Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung der Straßen gibt es auch Instandsetzungsmaßnahmen sowie auch investive Maßnahmen. Damit nimmt der Kreis für diese B-Strecken einen bilanziellen und technischen Substanzverlust in Kauf. Daher sieht die gpaNRW hier einen drohenden Reinvestitionsbedarf. Nähere Informationen zum Zustand der Straßen und zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält Kapitel 8.4 „Verkehrsflächen“ des Teilberichts 8 „Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6,20	6,37	9,19	10,02
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-22,14	-15,58	-9,67	-7,65
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	**-15,94**	**-9,22**	**-0,47**	**2,37**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11,84	10,22	3,58	-1,47
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-4,10**	**1,00**	**3,10**	**0,90**

Der Kreis Höxter plant mit dem Haushaltsplan 2022 in allen Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe belaufen sich die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Planungszeitraum 2022 bis 2025 auf 31,78 Mio. Euro (2023 bis 2026: 19,72 Mio. Euro). Damit verbleiben dem Kreis Mittel, die er für ordentliche Tilgungsleistungen oder darüber hinaus für Investitionen einsetzen kann.

Den für die Jahre 2022 bis 2025 geplanten investiven Finanzierungsdarf von 55,04 Mio. Euro (2023 bis 2026: 69,25 Mio. Euro) kann er dann zu einem Teil aus eigenen Mitteln decken. Primär will der Kreis hier Landeszuweisungen und sonstige Förderprogramme für den U3-Ausbau, den Straßenbau sowie die Investitions- und Schulpauschale heranziehen. Zur Deckung der Finanzierungslücke plant der Kreis einen investiven Kreditbedarf von 2022 bis 2025 von 28,08 Mio. Euro (2023 bis 2026: 55,79 Mio. Euro) ein. Die vom Kreis kalkulierte Kreditermächtigung soll wie bisher aber nur in Anspruch genommen werden, wenn die Liquidität nicht ausreicht. Planmäßig werden die liquiden Mittel abnehmen. Daneben sieht der Kreis aber auch alternative Finanzierungsoptionen: So käme es für den Kreis auch in Betracht, die Geldanlagen in den Pensionsfonds vorübergehend auszusetzen und die dadurch frei gewordene Liquidität zu nutzen, um Kreditaufnahmen zu vermeiden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges und umfassendes Finanzberichtswesen unterjährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Sie können auf dieser Basis Entscheidungen treffen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

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

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

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

Der **Kreis Höxter** hat die Haushaltssatzungen 2015 bis 2020 jeweils erst zu Anfang des Haushaltsjahres bei der Aufsichtsbehörde angezeigt und damit die Anzeigefrist überschritten. Da jedoch der Kreistag die Haushaltssatzungen jeweils im Dezember des Vorjahres beschlossen hat, lagen Politik und Verwaltung zu Beginn der Haushaltsjahre alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse (31. Dezember des Folgejahres) hat der Kreis Höxter jeweils eingehalten.

Der Kreis Höxter praktiziert ein umfassendes Finanzcontrolling. Zu den drei bzw. vier Berichtsstichtagen stellt der Kreis die prognostizierten Veränderungen gegenüber dem Gesamtbudget sowohl für die Ergebnis- als auch die Finanzrechnung (nur Investitionen) dar.

Die Gesamtabweichungen der Einzelbudgets der Fachbereiche veranschaulicht der Kreis mit Hilfe eines Ampelsystems übersichtlich. Wesentliche Abweichungen bei Einzelbudgets erläutert er zusätzlich. In einem Balkendiagramm stellt er die wesentlichsten Veränderungen bei den Teilergebnissen gegenüber der Haushaltsplanung dar. Der Kreis stellt den Entscheidenden im Kreistag sowie im Kreis- und Finanzausschuss aggregierte und detailliertere Informationen zur Verfügung.

Das Controlling beim Kreis Höxter ist sehr strukturiert organisiert. Verwaltungsweite Aufgaben des Controllings sind in der Stabsstelle „Gemeinschaftsbüro Landrat“ angesiedelt. In den Fachbereichen gibt es dezentrale Controller. Den Controllingbericht erstellen die Produktbeauftragten. Der Kreis möchte durch das Berichtswesen die Führungsebene in die Lage versetzen, jederzeit einen Überblick über die finanzielle Lage und den Grad der Zielerreichung zu haben. Die

Berichtstiefe orientiert sich an den Adressaten des Berichtes und deren Entscheidungskompetenzen. Das dezentral erstellte Finanzberichtswesen gelangt in einer deutlich detaillierter gegliederten Form den Fachbereichen zur Kenntnis. Es bildet dort die Grundlage für weitere haushaltsrelevante Entscheidungen.

Die ausgewählten Daten für den Bericht erhebt der Produktbeauftragte bzw. – verantwortliche laut Haushaltsplan. Er strukturiert sie, wertet sie aus und stellt sie in einem Controllingbericht auf Produktebene dar.

Die dezentralen Controller prüfen die Berichte zunächst auf Vollständigkeit sowie Plausibilität. Aus diesem Datenbestand erstellen sie für ihren Aufgabenbereich einen Bericht mit verdichteten (zusammengefassten) Informationen und stellen diesen den Abteilungsleitern, dem Fachbereichsleiter und dem zentralen Controller zur Verfügung. Der zentrale Controller erstellt anhand der Fachbereichsberichte einen Bericht für die Führungsebene. Die Berichte gelangen auch in die Sitzungen des Kreis- und Finanzausschusses sowie des Kreistages.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Der Umlagebedarf des Kreises Höxter steigt konstant. Der Kreis kann überwiegend extern verursachte steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

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

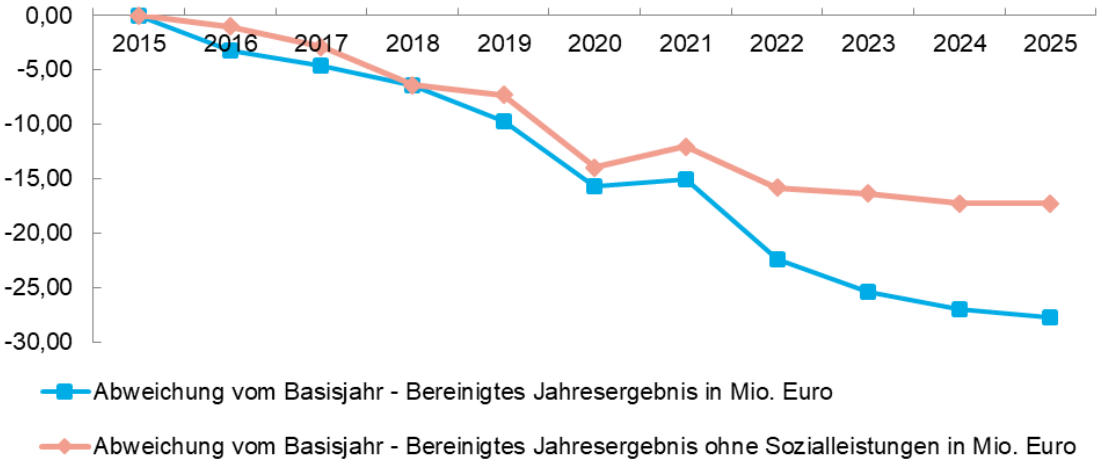
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die vom Kreis Höxter ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Höxter langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage, die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im

Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

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

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2025



Ist-Jahre bis 2021; Planjahr ab 2022

Die bereinigten Jahresergebnisse verlaufen ausgehend von Basisjahr 2015 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 15,04 Mio. Euro schlechter als 2015. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2025 verschlechtert es sich um weitere 12,69 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf weiter steigen wird (vgl. Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“).

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Mit Ausnahme des Jahres 2020 lagen die nicht bereinigten Jahresergebnisse auf dem Niveau des Jahresergebnisses 2015. 2017 bis 2019 waren sogar deutlich besser. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen nur durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Dem Kreis ist es nicht gelungen, vielfach extern beeinflusste Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen in den Ist-Jahren nicht wesentlich zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen[11]. Die Trendlinien haben in den Jahren 2015 bis 2021 einen ähnlichen Verlauf, im Jahr 2018 verlaufen sie sogar annähernd identisch. Das Defizit aus dem

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

Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Begünstigend wirken sich vor allem die Verbesserungen aus, die der Kreis Höxter im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Höxter erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder einen höheren Fehlbetrag in diesem Produktbereich und ebenfalls eine steigende Landschaftsumlage, so dass die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen ab dann auseinandergeht.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis weiter angehalten ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

- **Feststellung**
  Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Höxter deutlich. Der Kreis nimmt diese nur knapp zu mehr als der Hälfte in Anspruch.

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

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

Der **Kreis Höxter** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in seiner Dienstanweisung für das Finanzwesen geregelt. Nach dieser ermöglicht er grundsätzlich auch konsumtive Ermächtigungsübertragungen. Im Übrigen trifft er Regelungen zu zeitlichen Fristen für die Übertragung von

- bereits begonnenen Maßnahmen und
- noch nicht begonnenen Maßnahmen.

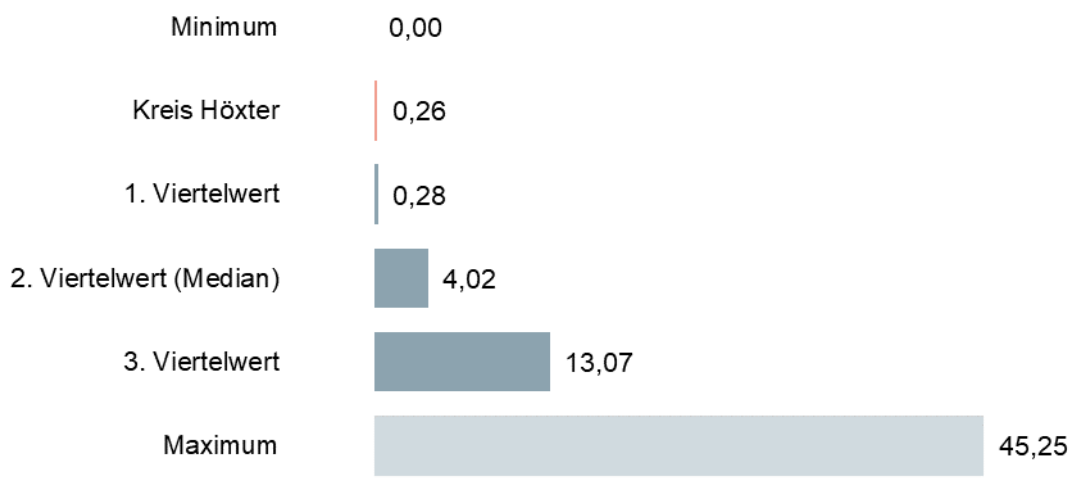
Auch das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen regelt der Kreis in der Dienstanweisung.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	180	193	208	218	229	243
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,03	0,06	0,37	0,03	0,03	0,04
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,02**	**0,03**	**0,18**	**0,01**	**0,01**	**0,02**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	180	193	208	218	229	243
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,02**	**0,03**	**0,18**	**0,01**	**0,01**	**0,02**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	188	197	212	215	229	249
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**104**	**102**	**101**	**98,63**	**100**	**102**

Wie in seiner Dienstanweisung vorgesehen, übertragt der Kreis auch konsumtive Haushaltsermächtigungen im geringen Umfang. Im interkommunalen Vergleich liegt er nah am 1. Viertelwert.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Investive Auszahlungen Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	22,47	31,92	28,32	29,08	32,64	32,70
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,82	2,63	14,02	9,03	12,16	12,79
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**8,11**	**8,24**	**49,51**	**31,04**	**37,24**	**39,13**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	24,30	34,56	42,34	38,11	44,80	45,49
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**7,50**	**7,61**	**33,12**	**23,69**	**27,13**	**28,12**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	31,35	19,35	26,07	21,59	19,90	23,25
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**129**	**55,99**	**61,57**	**56,65**	**44,41**	**51,10**

In den Jahren 2015 bis 2020 hat der Kreis Höxter investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 8,74 Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das rund 62 Euro.

Die wesentlichen übertragenen Ermächtigungen beziehen sich auf eine überschaubare Anzahl investiver Maßnahmen. Besonders werthaltig sind dabei die Übertragungen für den zeitlichen Verzug von investiven Maßnahmen für den Rettungsdienst zum Umbau der Leitstelle, von Rettungswachen sowie der Rettungsdienstzentrale.

Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen werden beim Kreis Höxter durch investive Ermächtigungsübertragungen durchschnittlich um 28,87 Prozent erhöht.

Durchschnittlich nimmt der Kreis Höxter seine fortgeschriebenen Haushaltsansätze zu 66,45 Prozent in Anspruch. Im Jahr 2015 überschreitet das Ist-Ergebnis den fortgeschriebenen Ansatz deutlich um 29 Prozent. Dies ist jedoch auf eine gleichzeitige Erhöhung sowohl der Einzahlungen aus der Veräußerung, als auch der Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen zurückzuführen. Die Erhöhung beläuft sich auf jeweils 21,8 Mio. Euro für fällige Anlagen der Deponienachsorge. Verzichtet man bei der Betrachtung auf die Einbeziehung des Jahres 2015, dann nimmt der Kreis Höxter seine fortgeschriebenen Haushaltsansätze nur zu 53,94 Prozent durchschnittlich in Anspruch.

Im interkommunalen Vergleich positioniert der Kreis Höxter sich wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	91,23	0,00	33,70	64,15	113	292	31

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	39,13	0,00	31,22	66,61	117	212	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	51,10	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

Bedingt durch eine geringe Einwohnerzahl sind die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner deutlich überdurchschnittlich. Gemessen daran, inwieweit der Kreis Höxter seine Haushaltsansätze durch Ermächtigungsübertragungen erhöht, liegt der Wert 2020 über dem niedrigsten Viertel der Vergleichskreise. Auch wenn man statt diesem Wert den zuvor dargestellten Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2020 in Höhe von 28,87 Prozent berücksichtigt, wäre dieser dann unterdurchschnittlich.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt 2020 knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. Im Durchschnitt sind dies beim Kreis Höxter 53,94 Prozent.

Der Kreis beobachtet den Anstieg seiner investiven Ermächtigungsübertragungen in den letzten Jahren selbst kritisch und hat bereits Gegenmaßnahmen eingeleitet. So weist er in den Haushaltsplanungen ausdrücklich darauf hin, vorrangig das Mittel der Neuveranschlagung zu nutzen. Dennoch lassen sich Ermächtigungsübertragungen gerade bei Lieferschwierigkeiten oder aber Bauverzögerungen nicht immer vermeiden.

➔ **Empfehlung**
Für ein noch realistischeres Bild des Haushalts sollte der Kreis Höxter - wie bereits geplant - Haushaltsmittel vorrangig neu veranschlagen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht.

Ein Kreis sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte er die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von

Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Er sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte er einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Der **Kreis Höxter** realisiert bereits hohe Fördermittel. Mit seiner Drittfinanzierungs- und Zuwendungsquote liegt er jeweils im besten Vergleichsviertel der Kreise. Dennoch kann er seine Prozesse zur Fördermittelakquise noch verbessern. Er hat verwaltungsweit bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Dennoch hat der Kreis das Ziel, zur Umsetzung von Projekten generell die Realisierung von Fördermitteln zu prüfen. So existiert beispielsweise ein Formular zur Beantragung eines Projektes. Darin muss der Antragssteller in der Rubrik „Budget“ eine Aussage treffen, ob und wie eine Deckung der Projektkosten aus Eigen- und Fördermitteln erfolgt. Auch der Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Höxter mbH regelt unter anderem, den heimischen Unternehmen einen Überblick über öffentliche Fördermittel zu geben. Weiterhin koordiniert die Gesellschaft die Förderung der Europäischen Union (EU) für die heimische Wirtschaft.

Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Der Kreis Höxter beabsichtigt unter anderem zu diesem Zweck, künftig eine auf die praktischen Bedürfnisse abgestimmte Dienstanweisung zur Durchführung von Projekten und den Umgang mit Fördermitteln zu erarbeiten. Darin sollen die wesentlichen Punkte für das Fördermittelmanagement aufgegriffen und geregelt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten generell bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (zum Beispiel Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Der Kreis Höxter akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral in den Fachbereichen. Der Fachbereich Finanzen übt jedoch eine zentrale Controllingfunktion aus, ob die Fachbereiche für geplante Maßnahmen den Einsatz von Fördermitteln prüfen.

Bei der Fördermittelrecherche greift der Kreis Höxter beispielsweise auf Informationen aus Förderdatenbanken zurück. Es bestehen auch gute persönliche Kontakte zu den zuständigen Ansprechpartnern bei der Bezirksregierung. Dadurch erhält der Kreis Höxter Hilfestellung bei der Fördermittelrecherche zu geplanten Projekten.

Die dezentralen operativen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen. Der Kreis ist zu dem Schluss gekommen, zukünftig zentral eine Projekt- und Fördermittelliste mit allen bestehenden Projekten und Fördermitteln kontinuierlich zu führen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese – wie gegenwärtig beabsichtigt – zentral dokumentieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

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

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

Der **Kreis Höxter** bewirtschaftet seine Fördermittel zum großen Teil dezentral in den einzelnen Fachbereichen. Die Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Der Kreis hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Er beabsichtigt jedoch, zukünftig zentral eine Projekt- und Fördermittelliste mit allen bestehenden Projekten und Fördermitteln kontinuierlich zu führen. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte eine zentrale Datei oder Datenbank – wie beabsichtigt – einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller bedeutenden investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,

- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat der Kreis Höxter bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Im Rahmen seines Finanzberichtswesens bildet der Kreis Höxter zumindest einen Teilbereich des förderbezogenen Controllings ab.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Umlagebedarf des Kreises Höxter steigt konstant. Der Kreis kann überwiegend extern verursachte steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.	70			
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Höxter deutlich. Der Kreis nimmt diese nur knapp zu mehr als der Hälfte in Anspruch.	72	E2	Für ein noch realistischeres Bild des Haushalts sollte der Kreis Höxter - wie bereits geplant - Haushaltsmittel vorrangig neu veranschlagen.	75
F3	Der Kreis Höxter nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht.	75	E3.1	Der Kreis Höxter sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten generell bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	76
			E3.2	Der Kreis Höxter sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese – wie gegenwärtig beabsichtigt – zentral dokumentieren.	77
F4	Der Kreis Höxter hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	77	E4.1	Der Kreis Höxter sollte eine zentrale Datei oder Datenbank – wie beabsichtigt – einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller bedeutenden investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	77
			E4.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	78

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,51	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	10,24	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	32,52	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	30,64	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,95	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	81,09	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	244	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	104	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	211	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,36	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,05	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	44,09	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	24,64	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	19,89	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,67	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	53,79	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Kreis Höxter in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2016 bis 2020
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	24,70	27,22	26,32	26,78	26,91	26,39

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Höxter 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	188	197	212	215	229	249	264
- Erträge in Mio. Euro	187	197	214	217	230	248	265
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	56,57	58,29	62,61	61,59	64,81	68,08	69,59
Umlagebedarf in Mio. Euro	**57,16**	**58,80**	**60,22**	**59,46**	**63,73**	**69,20**	**68,43**
Umlagebedarf je EW in Euro	400	408	425	420	453	493	490
Umlagevolumen in Mio. Euro	**56,57**	**58,29**	**62,61**	**61,59**	**64,81**	**68,08**	**69,59**
Umlagevolumen je EW in Euro	396	405	441	435	461	485	498
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	-4,18	-3,52	16,86	15,04	7,72	-8,01	8,32
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	98,96	99,14	104	104	102	98,38	102

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	57,16	58,80	60,22	59,46	63,73	69,20	68,43
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**57,16**	**58,80**	**60,22**	**59,46**	**63,73**	**69,20**	**68,43**
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	23,14	24,71	24,70	27,22	26,32	26,78	26,91
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,41	0,54	0,67	0,78	0,75	0,81	1,00
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	29,13	30,86	33,07	32,98	32,83	34,01	35,08
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**50,76**	**52,11**	**51,19**	**52,92**	**56,46**	**61,16**	**59,26**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	**356**	**362**	**361**	**374**	**401**	**436**	**424**

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	57,16	58,80	60,22	59,46	63,73	69,20	68,43
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	23,14	24,71	24,70	27,22	26,32	26,78	26,91
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,41	0,54	0,67	0,78	0,75	0,81	1,00
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	29,13	30,86	33,07	32,98	32,83	34,01	35,08
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-24,31	-25,45	-25,26	-25,01	-25,54	-22,36	-23,92
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	**26,45**	**26,66**	**25,93**	**27,91**	**30,91**	**38,79**	**35,34**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	**185**	**185**	**183**	**197**	**220**	**277**	**253**

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	23,94	23,37	25,76	27,90	28,98	26,44	27,60
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	**23,94**	**23,37**	**25,76**	**27,90**	**28,98**	**26,44**	**27,60**
Sonderposten für Zuwendungen	56,31	55,80	56,81	55,09	57,98	57,54	57,22
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	**80,25**	**79,18**	**82,58**	**82,99**	**86,97**	**83,98**	**84,82**
Bilanzsumme	**218**	**224**	**229**	**235**	**245**	**258**	**271**

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	9,60	15,84	15,79	16,76	15,82	21,80
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	0,23	0,26	0,23	0,32	0,30	0,65
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**9,83**	**16,10**	**16,02**	**17,08**	**16,12**	**22,44**

*Abfallwirtschaftsgesellschaft Höxter mbH, EAM Sammel- und Vorschalt 4 GmbH

Tabelle 9: Schulden Kreis Höxter in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	3,86	3,48	3,39	2,99	2,95	4,05	3,18
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,80	0,80	1,52	2,22	2,09
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,22	6,57	2,92	2,28	3,37	3,18	4,39
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,75	3,37	3,73	4,38	4,12	5,67	5,35
Sonstige Verbindlichkeiten	0,44	0,51	0,98	0,62	0,49	0,48	0,74
Erhaltene Anzahlungen	1,33	1,92	3,97	5,68	3,36	6,20	8,19
Verbindlichkeiten	**9,60**	**15,84**	**15,79**	**16,76**	**15,82**	**21,80**	**23,93**
Rückstellungen	118	118	122	127	133	142	147
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1,93	1,50	1,32	0,68	1,07	1,52	3,09
Schulden	**129**	**135**	**139**	**145**	**150**	**165**	**174**
Forderungen	9,63	14,51	17,79	15,71	18,42	19,90	19,96
Liquide Mittel	4,30	8,01	9,46	11,27	12,54	11,68	14,68

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effektive Schulden	**115**	**113**	**112**	**118**	**119**	**134**	**140**
Ausleihungen	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,00	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens	38,31	42,89	44,62	46,96	52,06	58,55	61,92
Wertpapiere des Umlaufvermögens	11,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	0,81	1,64	0,15	0,73	0,11	0,05	0,05
Erweiterte Effektivverschuldung	**65,02**	**67,90**	**66,72**	**70,00**	**66,30**	**75,23**	**77,86**

Tabelle 10: Bereinigte Jahresergebnisse in Mio. Euro Kreis Höxter 2015 bis 2025

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,60	-0,51	2,39	2,13	1,09	-1,12	1,16	-2,17	-1,96	-1,07	-0,09
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	23,14	24,71	24,70	27,22	26,32	26,78	26,78	28,63	27,83	29,08	30,45
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	56,57	58,29	62,61	61,59	64,81	68,08	68,08	71,93	74,94	76,77	77,49
Sonderumlage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Standardbereinigung in Mio. Euro	**79,70**	**83,00**	**87,31**	**88,81**	**91,13**	**94,86**	**94,86**	**101**	**103**	**106**	**108**
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,95	0,38	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	**-80,30**	**-83,51**	**-84,92**	**-86,68**	**-90,04**	**-95,98**	**-95,34**	**-103**	**-106**	**-107**	**-108**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-24,31	-25,45	-25,26	-25,01	-25,54	-22,36	-23,92	-25,85	-26,00	-26,52	-26,69
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-27,58	-29,47	-28,84	-30,86	-35,42	-41,03	-45,81	-50,33	-51,92	-51,90	-52,08
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	25,21	27,76	29,60	33,04	35,56	39,89	45,99	50,60	52,72	54,01	54,51
Landschaftsumlage in Mio. Euro	29,13	30,86	33,07	32,98	32,83	34,01	35,08	36,81	39,62	41,13	42,01

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	**-55,82**	**-58,03**	**-57,56**	**-55,81**	**-58,24**	**-57,51**	**-58,82**	**-62,39**	**-64,83**	**-65,54**	**-66,27**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	**-24,49**	**-25,49**	**-27,36**	**-30,87**	**-31,81**	**-38,47**	**-36,52**	**-40,34**	**-40,85**	**-41,76**	**-41,76**
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-3,21	-4,62	-6,38	-9,74	-15,68	-15,04	-22,43	-25,38	-27,01	-27,73
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	-1,00	-2,87	-6,39	-7,32	-13,98	-12,03	-15,85	-16,36	-17,28	-17,28

Ist-Werte bis 2021; ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

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

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Höxter hat frühzeitig den ersten Projektschritt zur Einführung eines TCMS, die Bestandsanalyse, begonnen. Der Kreis hat das Projekt nach Beginn in 2017 mehrfach unterbrechen müssen. Grund dafür waren insbesondere fehlende Personalressourcen. Die Einführung eines TCMS wird voraussichtlich Ende 2022 abgeschlossen. Notwendige Strukturen und Funktionen müssen teilweise noch festgelegt werden. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und schließlich das Projekt voranbringen zu können.

Die Festlegungen zum TCMS sollten in einer Dienstanweisung verankert werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Arbeitsprozesse zum TCMS verbindlich festgeschrieben und sorgfältig aufgebaut werden. Der Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Höxter im **Mai 2022** ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,
- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),

- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,
- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

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

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

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

2.3 Ausgangslage

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Dies hat sich mit der Einführung des § 2b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Kreis Höxter hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Höxter bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Der Kreis Höxter hat zwei BgA, den BgA Abfallentsorgung/DSD und den BgA Personalgestellung.

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

➔ Der Kreis Höxter plant die Einrichtung eines TCMS noch in 2022.

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

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

Der **Kreis Höxter** hat eine Zeit- und Projektplanung erstellt. Die Einrichtung eines TCMS bis Ende 2022 ist darin geplant. Das Projekt wurde mehrfach unterbrochen. Grund sind insbesondere Personalausfälle und mehrere Personalwechsel in der für Steuerangelegenheiten zuständigen Stelle des Kreises.

Der Zeit- und Projektplan beinhaltet die folgenden vier Phasen. Zu den Arbeiten innerhalb der Phasen hat der Kreis zeitliche Vorgaben und personengenaue Zuständigkeiten geplant.

- Analyse der bestehenden steuerlichen Verhältnisse (Bestands- und Risikoanalyse)
- Entwicklung neuer Strukturen (insbesondere Anpassung von Verträgen und Konten)
- Anpassung der eingesetzten Software
- Aufbau eines TCMS (Einführung von Regelungen zum TCMS)

Die erste Phase der Planung ist weitestgehend abgeschlossen. Die ausstehenden Arbeiten der ersten Phase sowie die Arbeiten der folgenden Projektphasen sind beim Kreis derzeit in Bearbeitung.

Die Zeit- und Projektplanung des Kreises wurde durch ein Projektteam, welches sich mit der Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG beschäftigt, erstellt. Der Projektplan wurde dem Kämmerer, der Rechtsabteilung und dem Finanzcontrolling des Kreises bekannt gemacht.

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 Kreis Höxter plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor.

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

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*
- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*

- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*

- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Höxter** plant die Einführung einer Tax Compliance-Dienstanweisung, in welcher Aufgaben und Zuständigkeiten zum TCMS geregelt werden. Derzeit hat der Kreis noch keinen Entwurf einer Dienstanweisung zum TCMS erstellt.

Der Kreis Höxter hat eine Projektgruppe zur Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG eingerichtet und mit der Einführung eines TCMS betraut. Die Projektgruppe besteht aus der Projektleitung, die die Projektgruppe koordiniert, einer Steuersachbearbeitung, welche die Erstellung der Steuererklärungen und Steuervoranmeldungen erledigt und einem Controller, der gleichzeitig für Anpassungen der Kostenrechnung zuständig ist. Die Projektleitung ist zentraler Ansprechpartner für das TCMS innerhalb der Kreisverwaltung.

Der Kreis Höxter plant die Einrichtung einer zentralen Steuerstelle in der Kämmerei. Der Kreis beabsichtigt die Zuständigkeiten der Projektgruppe, unter anderem die laufenden Aufgaben zum TCMS, in der zentralen Steuerstelle anzusiedeln.

Damit die zentrale Steuerstelle reibungslos mit den übrigen Fachabteilungen zusammenarbeiten kann, will der Kreis dezentrale Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Fachabteilungen benennen. Sie stehen für steuerliche Fragen der zentralen Steuerstelle zur Verfügung und erledigen steuerliche Aufgaben der Fachabteilung. So will der Kreis die Schnittstellenkommunikation und Erledigung der Schnittstellenaufgaben sicherstellen. Geplant ist auch, Vertretungsregelungen zu den Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen zu schaffen. Diese Regelungen will der Kreis in der geplanten Dienstanweisung verschriftlichen.

Derzeit kommuniziert die Projektgruppe über die jeweiligen Leitungskräfte mit den Fachabteilungen. Die Leitungskräfte koordinieren Anfragen und Aufgaben zu steuerlichen Fragen der Projektgruppe innerhalb der Fachabteilung.

→ **Empfehlung**
Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte wie geplant erlassen werden. Sie schafft die Grundlage für die Umsetzung der Strukturen und Einbindung der Regelungen in die Praxis.

Die Projektgruppe arbeitet bei der Einführung des TCMS intensiv mit einer Steuerberatungsgesellschaft zusammen. Insbesondere die Erstellung der Tax Compliance-Dienstanweisung und die steuerliche Prüfung von Vertragsentwürfen wird die Steuerberatungsgesellschaft erledigen. Weiterhin wird die Steuerberatungsgesellschaft hinzugezogen, wenn steuerrechtliche Würdigungen komplex sind und daher vom Kreis nicht selbst vorgenommen werden können.

Die Projektleitung koordiniert die Projektschritte. Sie bringt durch die Ausbildung zum Steuerfachangestellten Qualifikationen im Steuerrecht mit. Der Kreis beabsichtigt weitere Personen mit steuerlicher Qualifikationen einzustellen. Dadurch wird die Vertretung sichergestellt.

Den Fachabteilungen des Kreises wurden Basisinformationen zu steuerlichen Themen vermittelt. Dies erfolgte durch eine hausinterne Auftaktveranstaltung einer Steuerberatungsgesellschaft. Insbesondere wurde vermittelt, wie die Fachabteilungen umsatzsteuerliche Sachverhalte mit Hilfe von Checklisten ermitteln können.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Aktualisierung der Bestandsanalyse ist noch nicht abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Kreis Höxter** hat in 2017 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt.

Die Bestandsanalyse ist in folgenden Schritten erfolgt:

- Für die Bestandsanalyse sind die Fachgebiete zunächst in einer Auftaktveranstaltung durch eine Steuerberatungsgesellschaft zur Neuregelung des § 2b UStG informiert worden. In der Auftaktveranstaltung ist ein Grundverständnis für steuerrelevante Sachverhalten vermittelt worden.
- Im Anschluss haben die Fachabteilungen ihre Einnahmepositionen bzw. Sachverhalte gemeldet. Die Fachabteilungen haben Fragebögen für die erforderlichen Meldungen erhalten.

- Zusätzlich sind alle Verträge der Fachabteilungen an eine Steuerberatungsgesellschaft übersandt worden.
- Die steuerrechtlichen Beurteilungen der Einnahmepositionen bzw. Sachverhalte und Verträge erfolgen durch die Steuerberatungsgesellschaft.
- Die Einnahmepositionen bzw. Sachverhalte und die rechtlichen Beurteilungen werden in einer Excel-Tabelle zusammengestellt.

Im Jahr 2021 begann der Kreis die erstmalige Bestandsanalyse aus 2017 zu aktualisieren. Sämtliche Prozesse der erstmaligen Bestandsanalyse sind, beginnend in 2021, erneut durchgeführt worden. Die Aktualisierung ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Ergebnisse der steuerrechtlichen Beurteilung durch die Steuerberatungsgesellschaft liegen noch nicht vor.

➔ **Empfehlung**
Die Bestandsanalyse sollte kurzfristig abgeschlossen werden, da die Ergebnisse die Basis von weiteren Projektschritten zum TCMS sind.

Risikoanalyse

Der Kreis Höxter plant im Anschluss an die Aktualisierung der Bestandsanalyse eine Risikoanalyse durchzuführen. Dazu werden die Ergebnisse der Bestandsanalyse auf Risiken hin analysiert. Zusätzlich werden Checklisten zur Risikoermittlung eingesetzt. Die Fachabteilungen werden anhand der Checklisten Steuerrisiken melden. Die Risikoanalyse wird federführend von der Projektgruppe bzw. zentralen Steuerstelle durchgeführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte eine Risikoanalyse durchführen und dies dokumentieren. Es sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden.

Fortschreibung

Der Kreis beabsichtigt die aktualisierte Bestandsanalyse laufend fortzuschreiben. Zu diesem Zweck sollen neue Sachverhalte künftig von den Fachabteilungen an die zentrale Steuerstelle gemeldet werden. Entsprechende Meldepflichten der Fachabteilungen will der Kreis in der Tax Compliance-Dienstanweisung regeln. Zusätzlich beabsichtigt der Kreis im Rahmen der vierteljährlichen Controlling-Berichte Abfragen zu neuen steuerlichen Sachverhalten in den Fachabteilungen durchzuführen. Derzeit werden neue Sachverhalte durch die Finanzbuchhaltung, in der Regel durch die Auswertung neuer Ertragskonten, ermittelt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die Prozesse zur Fortschreibung der Bestandsanalyse etablieren, um die Aktualität der Bestandsanalyse zu gewährleisten. Für die Fortschreibung der Risikoanalyse sind die Prozesse noch vom Kreis zu erarbeiten.

Der Kreis Höxter hat bereits eine Vertragsmanagementsoftware, welche eine zentrale Vertragsdatenbank beinhaltet, im Einsatz. Der Kreis beabsichtigt die Einbindung sämtlicher Verträge der Fachabteilungen in die Vertragsdatenbank zeitnah abzuschließen.

Als Ergänzung der Vertragsmanagementsoftware nutzt der Kreis ein Modul zur vereinfachten umsatzsteuerrechtlichen Vertragsprüfung. Das Modul sieht vor, dass die Fachabteilungen ihre

Verträge selbstständig anhand von Checklisten auf umsatzsteuerliche Relevanz prüfen. Sollte die Prüfung durch die Fachabteilung selbst nicht möglich sein, wird die Projektleitung als Ansprechpartner in Steuerfragen hinzugezogen. Da die Vertragsdatenbank noch nicht von allen Fachabteilungen genutzt wird, ist der geplante Workflow zur Überprüfung von Neuverträgen und Vertragsänderungen derzeit nur eingeschränkt möglich.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die Vertragsmanagementsoftware wie geplant in sämtlichen Fachabteilungen vollständig einbinden, so dass auch der Workflow zur Vertragsprüfung in die Praxis eingebunden werden kann.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

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

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

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

- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*

- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*

- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Zur Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Tax Compliance hat der **Kreis Höxter** eine Auftaktveranstaltung durchgeführt. Neben dem Landrat und den Führungskräften des Kreises haben die Produktverantwortlichen und die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises teilgenommen.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Höxter Newsletter verschiedener Organisationen, insbesondere von Schulungsinstituten. Der Kreis engagiert sich in Arbeitskreisen verschiedener Kreise und Städte. Der Projektleiter besucht relevante Schulungen zu steuerlichen Themen. Schulungsunterlagen, die für andere Fachabteilungen relevant sind, werden per E-Mail an die jeweiligen Fachabteilungen weitergeleitet. Teilweise werden Informationen in persönlichen Gesprächen an die Fachabteilungen weitergegeben.

Informationen zu steuerlichen Themen werden zentral im E-Mail-Programm des Kreises abgelegt. Dadurch sind die Informationen für alle Beschäftigten des Kreises mit E-Mail-Zugang einsehbar. Der Kreis zieht es in Betracht künftig steuerliche Informationen auch im Intranet zur Verfügung zu stellen.

In die geplante Tax Compliance-Dienstanweisung wird eine laufende Fortbildungspflicht für mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende aufgenommen. Dies ist insbesondere erforderlich, weil die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden Verantwortung für die Prüfung der Verträge auf Steuerrelevanz haben. Die Planungen wurden vom Kreis noch nicht weiter konkretisiert. Derzeit bildet sich der Projektleiter eigenverantwortlich zu steuerlichen Themen fort. Weitere Schulungen oder Informationsveranstaltungen, z.B. zur Information neuer Beschäftigter zum TCMS, sind nicht geplant.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept etablieren. Ein Budget für Schulungszeiten sollte verbindlich vorgegeben werden. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.

Ein Austausch zur Einführung eines TCMS erfolgt im Rahmen der Projektbesprechungen zur Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG. Die Besprechungen finden anlassbezogen statt. Es werden Protokolle zu den Besprechungen erstellt. Neben den am Projekt Beteiligten nehmen auch der Kämmerer und der Kämmereileiter an den Besprechungen teil. Der Kreis Höxter berichtet dem Verwaltungsvorstand nicht regelmäßig zum TCMS.

Der Kreis plant sein Berichtswesen zu optimieren. Es ist angedacht, dass im Rahmen der Finanzcontrolling-Berichte verstärkt steuerliche Entwicklungen aufgenommen werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte das Berichtswesens zum TCMS wie geplant optimieren. Er sollte ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**
Der Kreis hat Arbeitsprozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Prozessen bestehen nicht.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen

von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

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

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

Der **Kreis Höxter** erfasst steuerliche Sachverhalte auf dafür vorgesehenen Sachkonten. Die Einrichtung dieser Konten erfolgt ausschließlich durch den Projektleiter, hier in der Funktion des Leiters der Finanzbuchhaltung. Er richtet die Steuerschlüssel, z.B. 19% Umsatzsteuer, ein. Anhand der Steuerschlüssel sowie der Sachkonten können Auswertungen aus der Finanzsoftware generiert werden, welche für die Erstellung der Steuervoranmeldungen und –erklärungen genutzt werden.

Die Datenauswertung wird vor Übertragung der Daten in die elektronischen Formulare für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen teilweise zusammengefasst. Kontrollen der Daten erfolgen stichprobenhaft durch die Steuersachbearbeitung. Insbesondere überprüft die Steuersachbearbeitung die Daten auf auffällige Abweichungen der Kontensummen. Die Überprüfung der Buchungen erfolgt in den Fachabteilungen selbst. Das Vier-Augen-Prinzip kommt an dieser Stelle nicht zur Anwendung. Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht verbindlich festgeschrieben.

Der Kreis beabsichtigt die Auswertungsmöglichkeiten zur Umsatzsteuer aus der Finanzsoftware wie folgt zu optimieren.

- Die Kostenrechnungsstruktur des Kreises wird angepasst. Insbesondere werden weitere Kostenstellen für steuerliche Sachverhalte eingerichtet. So können Auswertungen zur Umsatzsteuer detaillierter vorgenommen werden.
- Die Möglichkeit der Datenübertragung aus der Finanzsoftware direkt an die Finanzverwaltung wird geschaffen. Dazu wird eine entsprechende Schnittstelle eingerichtet.

Der Kreis arbeitet derzeit nicht mit Fristenkontrollen, z.B. Fristenkontrollbüchern, und Terminplanungsübersichten. Der Kreis sieht jedoch die Notwendigkeit dafür und plant dies für die Zukunft.

Der Kreis nimmt keine gesonderten Kontrollen der einzelnen Eingangs- und Ausgangsrechnungen auf Steuerlasten vor. Der Kreis plant, ein Muster zu einer Ausgangsrechnung zu erstellen und schließlich den Beschäftigten bekannt zu geben. Das Muster kann Fehler bei den gesetzlichen Pflichtangaben in einer Rechnung vermeiden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden.

Die Steuervoranmeldungen und Erklärungen werden aktuell durch die Kämmerei erstellt und durch den Kämmerer des Kreises Höxter freigegeben. Der Kämmerer erteilt die schriftliche Zustimmung zur elektronischen Übermittlung der Daten an das Finanzamt durch seine Unterschrift.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

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

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

Der **Kreis Höxter** plant die Einhaltung der Regelungen des TCMS stichprobenhaft zu kontrollieren. Dies wird durch die zentrale Steuerstelle erfolgen. Wichtig ist an dieser Stelle die (stichprobenhafte) Kontrolle der Entscheidungen der Fachabteilungen zur Steuerrelevanz von Verträgen (siehe Abschnitt Fortschreibung im Kapitel Bestands- und Risikoanalyse). Verbindlichkeit wird durch die Aufnahme der Kontrollen in die Tax Compliance Dienstanweisung geschaffen. Der Kreis will die Kontrollen in der Dienstanweisung konkretisieren. Derzeit gibt es keine detaillierten Planungen zu diesen Kontrollen.

Die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS will der Kreis Höxter zusätzlich kontrollieren. Dadurch können Weiterentwicklungs- und Verbesserungspotentiale erkannt werden. Derzeit ist geplant, dass diese Kontrollen ebenfalls von der zentralen Steuerstelle durchgeführt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten wie geplant verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Höxter plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor.	91	E1	Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte wie geplant erlassen werden. Sie schafft die Grundlage für die Umsetzung der Strukturen und Einbindung der Regelungen in die Praxis.	92
F2	Der Kreis Höxter hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Aktualisierung der Bestandsanalyse ist noch nicht abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.	93	E2.1	Die Bestandsanalyse sollte kurzfristig abgeschlossen werden, da die Ergebnisse die Basis von weiteren Projektschritten zum TCMS sind.	94
			E2.2	Der Kreis Höxter sollte eine Risikoanalyse durchführen und dies dokumentieren. Es sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden.	94
			E2.3	Der Kreis sollte die Prozesse zur Fortschreibung der Bestandsanalyse etablieren, um die Aktualität der Bestandsanalyse zu gewährleisten. Für die Fortschreibung der Risikoanalyse sind die Prozesse noch vom Kreis zu erarbeiten.	94
			E2.4	Der Kreis sollte die Vertragsmanagementsoftware wie geplant in sämtlichen Fachabteilungen vollständig einbinden, so dass auch der Workflow zur Vertragsprüfung in die Praxis eingebunden werden kann.	95
F3	Beim Kreis Höxter sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	95	E3.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept etablieren. Ein Budget für Schulungszeiten sollte verbindlich vorgegeben werden. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Kreis Höxter sollte das Berichtswesens zum TCMS wie geplant optimieren. Er sollte ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.	96
F4	Der Kreis hat Arbeitsprozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Prozessen bestehen nicht.	96	E4	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden.	97
F5	Der Kreis Höxter plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	98	E5	Der Kreis Höxter sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten wie geplant verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	98

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik

Der **Kreis Höxter** betreibt seine IT größtenteils eigenverantwortlich. Seit Mai 2020 ist der Organisationsbereich IT als selbstständige Abteilung „IT, Digitalisierung und Organisation“ dem Fachbereich „Verwaltungsinterne Dienste“ zugeordnet.

Innerhalb seines IT-Betriebsmodells kann der Kreis Höxter jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Höxter damit eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Zur langfristigen Ausrichtung besteht jedoch Verbesserungspotenzial, indem der Kreis Höxter die im Rahmen der Haushaltsplanung getroffenen Entscheidungen in einer separaten IT-Strategie formell dokumentiert.

Die Flexibilität aus dem Betriebsmodell nutzt der Kreis Höxter und stellt seine IT-Leistungen zu geringen Kosten bereit. Keiner der geprüften Kreise stattet seine Arbeitsplätze zu geringeren Kosten mit IT aus. Die Kennzahlenausprägung beim Kreis Höxter wird im Jahr 2020 durch ver-

schiedene Effekte begünstigt. Ohne diese Effekte sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung beim Kreis Höxter zwar etwas höher einzuordnen. Die Kosten liegen dennoch auf einem niedrigen Niveau.

Trotz geringer Kosten stellt der Kreis Höxter eine gute IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl sollte er organisatorische Maßnahmen ergreifen, um das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen. Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Höxter zeigt bei der Prüfung von und mit IT weiteren Verbesserungsbedarf. Die bisher sehr geringen Kosten bieten dem Kreis Höxter dafür Spielräume.

Das Prozessmanagement des Kreises Höxter unterstützt die Digitalisierung seiner Verwaltungsleistungen. Besonders positiv hervorzuheben ist dabei die enge Verzahnung zwischen Organisation und IT. Zudem verknüpft der Kreis Höxter die E-Akten-Einführung sehr gut mit dem Prozessmanagement. Zunächst betrachtet er die Prozesse in den Fachabteilungen und führt darauf aufbauend die E-Akte strukturiert ein.

Der Kreis Höxter erreicht bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung einen ähnlichen Stand wie die große Mehrheit der Kreise. Er hat zwar bereits gute strategische Grundlagen geschaffen. Für die einzelnen Digitalisierungsprojekte der Abteilungen fehlt jedoch noch eine detaillierte Umsetzungsplanung. Den Anforderungen nach dem E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen kommt der Kreis Höxter formalrechtlich nach. Für den elektronischen Rechnungsworkflow, der bis Mitte des Jahres 2023 in allen Abteilungen der Kreisverwaltung eingeführt sein soll, ergeben sich noch Verbesserungsansätze.

Auch für die Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis Höxter bereits wichtige Grundlagen geschaffen. Diese gute Position sollte der Kreis Höxter durch einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft absichern.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,

- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

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

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

3.3 IT-Profil

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

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

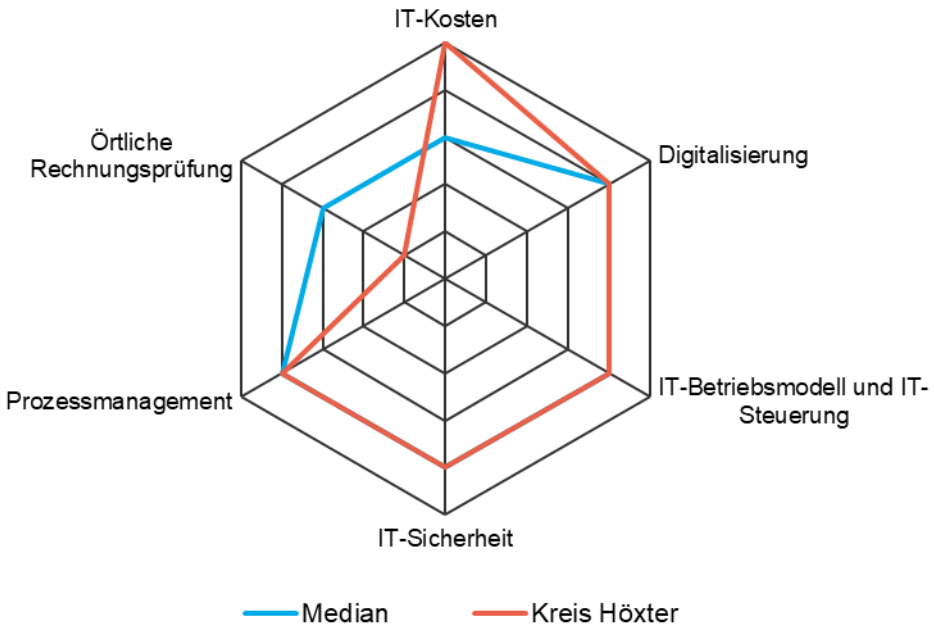
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **Kreises Höxter**. 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



Die Mediane für Digitalisierung, IT-Betriebsmodell und IT-Steuerung, IT-Sicherheit sowie Prozessmanagement sind jeweils deckungsgleich mit den Werten des Kreises Höxter.

- Das IT-Profil des Kreises Höxter ist gut ausgeprägt. Dennoch bestehen Ansatzpunkte es weiter zu stärken. Dies gilt insbesondere für die örtliche Rechnungsprüfung. Die bisher geringen Kosten bieten dem Kreis Höxter Spielräume für Optimierungen.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

➔ **Feststellung**
Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Höxter eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Strategische IT-Grundlagen legt der Haushaltsplan fest. In der langfristigen Ausrichtung fehlt jedoch eine separate dokumentierte IT-Strategie.

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

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

Der **Kreis Höxter** betreibt seine IT größtenteils eigenverantwortlich. Er unterhält die Standardhard- und -software in Eigenregie. Auch die IT-Infrastruktur, wie das Datennetz betreibt er im eigenem Rechenzentrum selbstständig. Ein IT-Dienstleister unterstützt den Kreis Höxter beim Betrieb des Sicherheitsgateways.

Die zentrale IT des Kreises Höxter hostet und betreut darüber hinaus auch die meisten Fachverfahren. Flankierend unterhält der Kreis Höxter Geschäftsbeziehungen zu unterschiedlichen Rechenzentren.

Der Kreis Höxter erbringt auch IT-Leistungen für andere Kommunen. So übernimmt er Leistungen im Netz des Bundes (ehemals Deutschland-Online-Infrastruktur, DOI) sowie für die Anbindung an das Baumkataster für die kreisangehörigen Kommunen. Für seine Leistungen vereinnahmt er entsprechende Erträge.

Innerhalb seines IT-Betriebsmodells kann der Kreis Höxter jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität,

um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Höxter in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Inwiefern er dies für sich ausnutzen kann, wird unter dem Aspekt „IT-Kosten“ eingehend erläutert.

Seit Mai 2020 ist der Organisationsbereich IT als selbstständige Abteilung „IT, Digitalisierung und Organisation“ dem Fachbereich „Verwaltungsinterne Dienste“ zugeordnet. Die Verantwortung für die IT-Steuerung liegt dabei bei der Fachbereichsleitung, die Mitglied des Verwaltungsvorstandes ist.

Eine schriftlich dokumentierte formelle IT-Strategie existiert beim Kreis Höxter gegenwärtig nicht. Das früher erstellte IT-Rahmenkonzept ist aufgrund der Neuausrichtung der IT nicht weitergeführt worden. Gegenwärtig verankert der Kreis Höxter strategische Entscheidungen sukzessive in Teilstrategien wie beispielsweise der Strategie für Smart-City. Eine übergreifende Gesamtstrategie gibt es noch nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

Regelmäßig liefert der IT-Bereich der zuständigen Fachbereichsleitung relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen. Die Kommunikation ist dabei durch regelmäßige Jour-Fix-Termine abgesichert. Die Fachbereichsleitung informiert den Verwaltungsvorstand bedarfsorientiert. So sind im Sommer 2021 nach umfangreichen Informationen viele Umsetzungsschritte zur Verbesserung der IT-Sicherheit durch den Verwaltungsvorstand beschlossen worden.

Der Kreis Höxter hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Vorgaben für IT-Leistungen sowohl seitens der zentralen IT als Leistungsersteller als auch der Fachabteilungen als Abnehmer verbindlich sind. Dazu trägt insbesondere bei, dass IT-Anforderungen in einem standardisierten Prozess auf Kundenseite definiert und als dokumentierter Auftrag mit Reaktions- und Lösungszeiten im Ticketsystem abgebildet werden.

Für die IT-Sicherheit existieren bereits aktuelle Vorgaben. Weitere Regelungen beispielsweise zum Umgang mit dem Internet sind hingegen in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2018 gebündelt. Hier steht die formelle Überarbeitung noch aus.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer eigenständigen IT-Strategie formalisieren und prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben aktualisiert werden müssen.

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

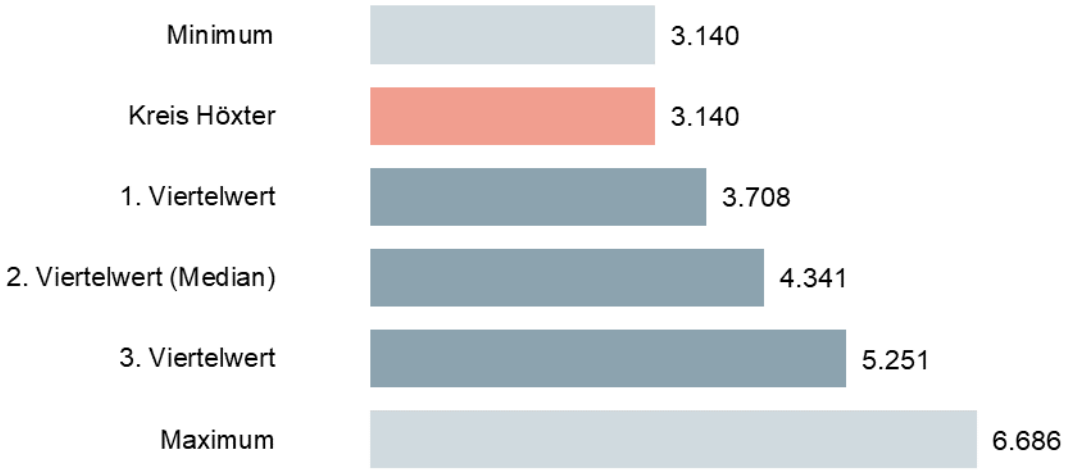
auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- Der Kreis Höxter stattet seine Arbeitsplätze zu geringen Kosten mit IT aus. Es bestehen keine Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

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

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

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



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

Die IT-Kosten des Kreises Höxter liegen auf einem niedrigen Niveau. Keiner der geprüften Kreise stellt einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

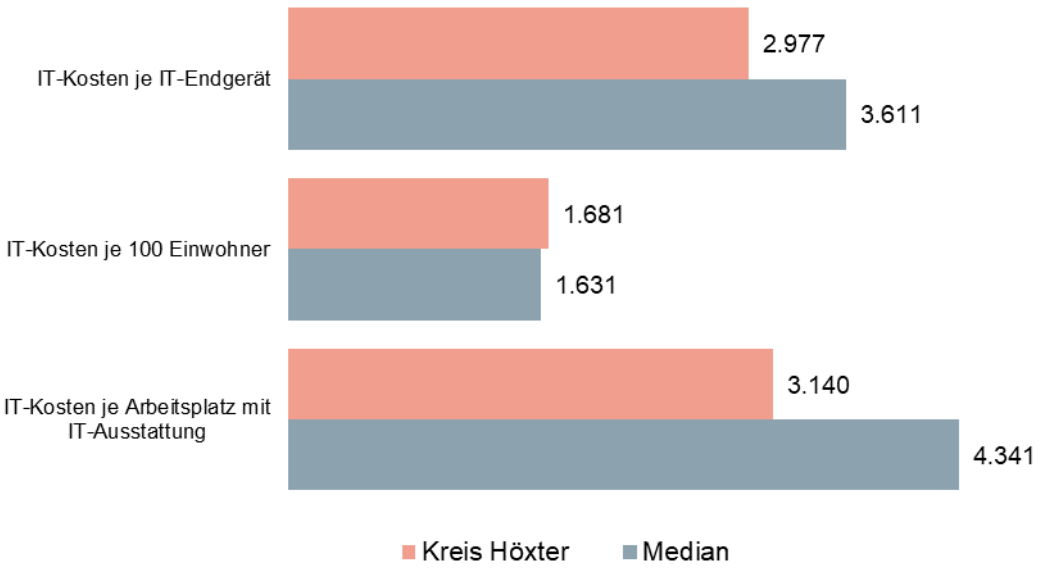
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



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

- Der Kreis Höxter muss innerhalb der Kernverwaltung deutlich mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze

je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Höxter mit 53,55 über dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Höxter allerdings weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,05 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Viele Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung wie beim Kreis Höxter begünstigen rechnerisch die Kennzahl.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie die IT-Arbeitsplätze beim Kreis Höxter, tendenziell positiver aus.

IT-Endgeräte, die keine IT-Arbeitsplätze sind, erhöhen die Kosten, ohne dass sich deren Verteilmenge verändert. Damit belasten sie die „Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“. Folgende IT-Endgeräte zählen wir insbesondere nicht zu den Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung:

- arbeitsplatzferne IT-Endgeräte wie Schulungs- und Präsentationsgeräte, Übermittlungsgeräte, Testgeräte, Steuerungsgeräte, Selbstbedienungsterminals, Stand-Alone-Rechner, öffentliche Geräte sowie

- Doppel-/Mehrfachausstattungen wie Laptops für Heimarbeit, Tablets für Besprechungen.

Der Kreis Höxter besitzt vergleichsweise wenige IT-Endgeräte, die keine Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung darstellen. Dadurch wird die IT-Kostensituation an sich begünstigt. Im Vergleichsjahr 2020 werden die IT-Kosten des Kreises Höxter zudem von einem Einmaleffekt begünstigt. So hat der Kreis Höxter in dem Betrachtungsjahr seine neue Organisationsstruktur umgesetzt. Dabei hat er die Stellen nach und nach im Laufe des Jahres besetzt, so dass im Jahr 2020 die Personalkosten noch geringer sind als in den Folgejahren.

→ Verschiedene Effekte begünstigen die Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Dennoch liegen die Kosten des Kreises Höxter auf einem niedrigen Niveau.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Höxter	27,88	66,94	5,18
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

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

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil beim Kreis Höxter ist Ausdruck der weitgehend autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufga-

benerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der bisher geprüften Kreise haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Kreise niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Obwohl der Kreis Höxter mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt als die meisten der geprüften Kreise, fallen die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 878 Euro etwas geringer aus als bei der Mehrzahl der Kreise. Der Median liegt bei 924 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Höxter zeigt, dass auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch rund 80 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entfallen. Dies entspricht in etwa dem Median der geprüften Kreise, der bei rund 84 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je Vollzeit-Stelle liegt.

Das IT-Personal des Kreises Höxter erbringt zudem auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung und für andere Kommunen, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese IT-Stellen werden über entsprechende Erträge refinanziert.

Die Personalausstattung des Kreises Höxter ist aus unser Sicht unkritisch. Kreise, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen, müssen ausreichende Personalkapazitäten vorhalten. Darüber hinaus steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an.

Eine solide Personalausstattung kann sich positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. Zudem können Aufgaben mitunter selbst wahrgenommen werden, sofern sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. So kann auch der Kreis Höxter einen Teil seiner Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren. Sie liegen mit 2.108 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterhalb des ersten Viertelwertes von 2.793 Euro.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Höxter machen rund 43 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

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

Die Kosten des Kreises Höxter für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegt bei 1.360 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind sie ebenso wie die Gesamtkosten niedrig und stellen fast das Minimum der geprüften Kreise. Allerdings wirkt sich auch hier für den Kreis Höxter begünstigend aus, dass sich die Kosten auf sehr viele IT-Arbeitsplätze verteilen. Realistisch rangieren die Kosten des Kreises Höxter auf einem höheren aber immer noch unterdurchschnittlichen Niveau.

Schlanke, digitale Prozessabläufe erfordern auch eine angemessene technische Ausstattung. Die sich hieraus ergebenden IT-Bedarfe hat der Kreis Höxter erkannt und schon teilweise umgesetzt. So hat er bereits flächendeckend seine Arbeitsplätze mit zwei Monitoren ausgestattet. Im nächsten Schritt wird er die Ausstattung des Außendienstes mit mobiler Hardware und Zugriff auf Fachanwendungen prüfen, Bedarfe konkretisieren und umsetzen. Ab September 2022 startet ein Projekt mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden für eine gemeinsame Bau-Plattform. In diesem Zuge wird der Kreis Höxter auch die Prozesse des Bauamtes in den Blick nehmen und die IT-Ausstattung bedarfsweise nachschärfen.

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

3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten des **Kreises Höxter** machen einen Anteil von rund 57 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Die Fachanwendungskosten des Kreises Höxter betragen rund 1.780 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Im Gegensatz zu den Gesamtkosten liegt der Kreis Höxter damit etwas weiter vom Minimum der geprüften Kreise entfernt. Dass die Kennzahlenausprägung durch die höhere Verteilmenge begünstigt ist, relativiert diese Kosten. Dennoch sind sie niedrig und liegen weit unterhalb des Medians von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

3.3.3 Digitalisierung

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

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

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 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.

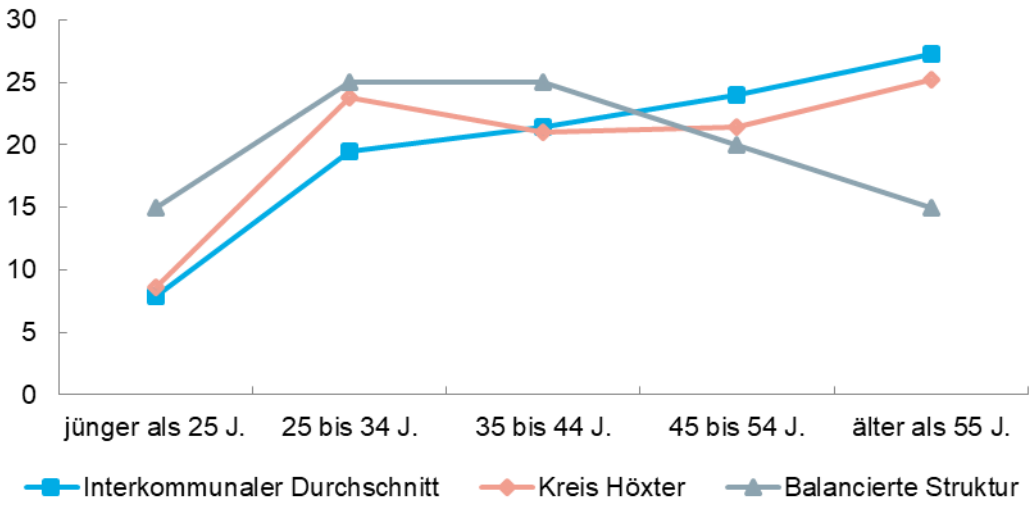
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[12] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Höxter der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

[12] 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Höxter ist etwas weniger alterszentriert als es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Gleichwohl ist die Abweichung von der balancierten Altersstruktur deutlich erkennbar: Einer unterrepräsentierten Gruppe der unter 25jährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern steht ein hoher Anteil der Personen in der Altersgruppe über 55 Jahre gegenüber. Trotz der günstigeren Situation als bei der Mehrheit der Kreise besteht damit auch im Kreis Höxter Handlungsbedarf. Ziel ist es, durch geeignete Strategien und Maßnahmen mittel- und langfristig die Risiken für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu minimieren.

→ Die Altersstruktur des Kreises Höxter gibt zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung mit Priorität voranzutreiben.

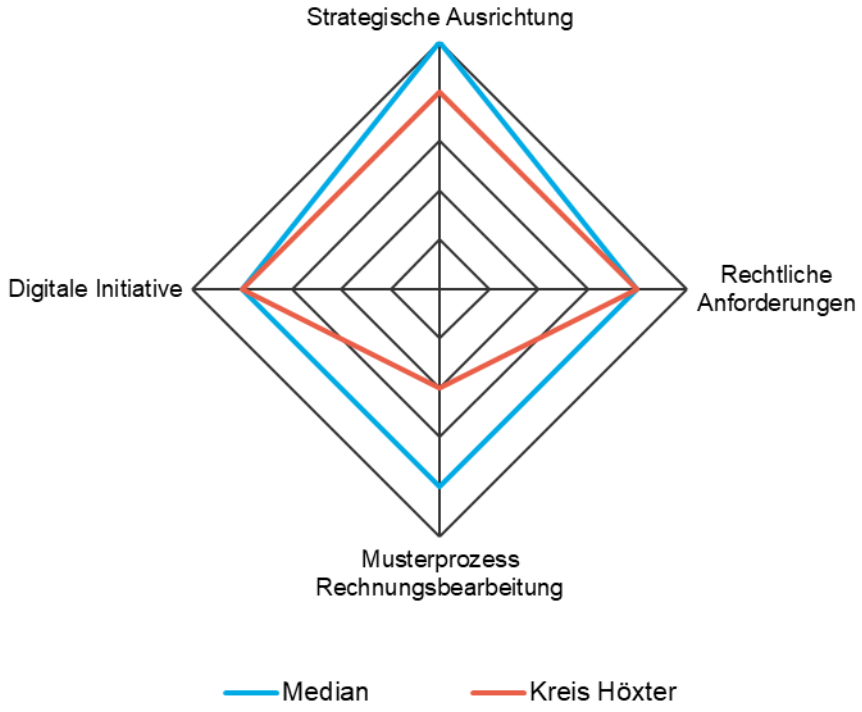
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Kreises Höxter in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- Der Kreis Höxter erreicht bei seiner digitalen Transformation einen annähernd durchschnittlichen Stand. Daraus resultieren über alle Einzelaspekte hinweg konkrete Optimierungsansätze.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- **Feststellung**
  Der Kreis Höxter hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings fehlt für die einzelnen Digitalisierungsprojekte auf der Ebene der Abteilungen eine detaillierte Umsetzungsplanung.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte ein Kreis nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*

- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Der **Kreis Höxter** besitzt eine Digitalisierungsstrategie, die alle Ziele, Strukturen und Maßnahmen beschreibt. Dabei stellt die Strategie für den Kreis Höxter einen fortlaufenden Prozess dar, der im Laufe der Zeit Veränderungen unterliegt und dementsprechend angepasst werden kann und muss. Ausgehend von seiner Strategie hat der Kreis Höxter Standards für Digitalisierungsprojekte entwickelt. Dadurch stellt er eine verwaltungsweit einheitliche Vorgehensweise sicher.

Die Verantwortung für digitale Transformation des Kreises Höxter liegt in der Abteilung „IT, Digitalisierung und Organisation“. Hier sind die Aufgaben des „Chief Digital Officers“ (CDO) für Smart City und E-Government eingerichtet.

Zur Digitalisierungsstrategie des Kreises Höxter gehört auch eine „Roadmap light“, in der die Umsetzungszeitpunkte zentraler Digitalisierungs-Services wie das besondere Behördenpostfach, die zentrale Scan-Stelle, der Rechnungsworkflow, die Einführung von E-Akte und Bürgerserviceportal sowie die Digitalisierung interner Anträge verbindlich vorgegeben sind. Eine detaillierte Roadmap mit Projektplänen für einzelne Abteilungen hat der Kreis Höxter aktuell bewusst nicht aufgestellt, da aufgestellte Zeitpläne durch wechselnde Rahmenbedingungen, z.B. personelle Ressourcen in den Fachabteilungen, veränderte Priorisierungen, z.T. lange Wartezeiten auf IT-Dienstleister oder Sonderumstände wie der Corona-Pandemie häufig nicht planbar eingehalten werden können. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung auf Ebene der einzelnen Abteilungen Risiken für die zielgerichtete Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt, da Personalkapazitäten nicht übergreifend geplant und gesteuert werden können.

Der Kreis Höxter bindet seine Beschäftigten in die Verwaltungsdigitalisierung aktiv ein. So startet die Einführung der E-Akte in den Fachbereichen mit der Analyse der Prozesse. Der Kreis Höxter berücksichtigt dabei arbeitstechnische und interne Belange der Abteilungen. Zudem informiert er die Abteilungen regelmäßig über den aktuellen Sachstand und die geplanten nächsten Schritte.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Digitalisierungsprojekte auch auf Ebene der Abteilungen in einer Roadmap festlegen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Allerdings ist sein Online-Angebot ausbaufähig. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Höxter** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Höxter	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	nicht erfüllt	9 von 31

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

So ist das Online-Angebot des Kreises Höxter ausbaufähig. Es basiert zu rund 85 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Deshalb können Antragstellerinnen und Antragsteller noch relativ

wenige Verwaltungsleistungen beim Kreis Höxter durchgängig online beantragen. Vielmehr müssen sie die Formulare meist ausdrucken und analog ausfüllen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte für mehr Verwaltungsleistungen Online-Services oder intelligente digitale Formulare anbieten.

Der Kreis Höxter ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte.

Ähnlich wie die meisten der geprüften Kreise hat auch der Kreis Höxter seinen eigenen Weg zur Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Hier plant der Kreis Höxter beim Aufbau seines Prozessregisters, die OZG-Prozesse zu identifizieren und entsprechend zu kennzeichnen. Damit kann er perspektivisch über sein Prozessregister die OZG-Prozesse priorisieren.

➔ **Empfehlung**
Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte der Kreis Höxter verbindlich in einer Roadmap abbilden.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der schon gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen einzelne Optimierungsansätze.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Höxter** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie sich die Situation in den übrigen Kreisen darstellt:

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

Anforderung	Status des Kreises Höxter	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise erfüllt	17 von 31

Anforderung	Status des Kreises Höxter	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	teilweise erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	teilweise erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Der Kreis Höxter führt aktuell einen elektronischen Workflow für die Bearbeitung seiner Rechnungen ein. Dabei zielt er darauf ab, bis Mitte des Jahres 2023 alle Abteilungen an den Workflow angeschlossen zu haben.

Gegenwärtig arbeitet der Kreis Höxter noch hybrid. Einige Abteilungen nutzen bereits den digitalen Workflow, für andere Abteilungen ist der digitale Rechnungsbearbeitungsprozess jedoch noch nicht implementiert. Während die obige Tabelle den derzeitigen Umsetzungsstand darstellt, zeigt die nachstehende Übersicht, wie der Kreis Höxter die Anforderungen perspektivisch erfüllen wird.

Überblick über die perspektivische Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow

Anforderung	Status des Kreises Höxter bei vollständiger Implementierung des Workflows
Scannen	erfüllt
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt
Digitaler Belegzugriff	erfüllt

Für die bereits umgestellten Abteilungen scannt die zentrale Post- und Scanstelle des Kreises Höxter eingehende Papierrechnungen. PDF-Rechnungen empfängt der Kreis Höxter über ein zentrales Mail-Postfach. Zukünftig soll jede Abteilung ein eigenes Postfach erhalten, in dem nur Rechnungen für die jeweilige Abteilung eingehen, um per Schnittstelle direkt den abteilungsbezogenen Workflow zu initiieren.

Der Kreis Höxter setzt bereits eine optische Texterkennung ein. Allerdings werden die ausgelesenen Rechnungsdaten nicht automatisiert in den digitalen Workflow übertragen. Hier nutzen einige Kreise die Möglichkeiten konsequenter und entlasten damit die Sachbearbeitung von einem manuellen Bearbeitungsschritt.

Der Kreis Höxter bildet das Auftrags- und Bestellwesen nicht über sein Finanzverfahren ab. Dadurch kann er keine Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung in den digitalen

Workflow übertragen. Zudem kann er nicht über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung durchführen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte manuelle Tätigkeiten noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

➔ Der Kreis Höxter hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, seine Verwaltung zu digitalisieren. Er befindet sich damit auf einem guten Weg.

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

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

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

Der **Kreis Höxter** führt ein zentrales DMS ein. Das Roll-Out soll bis zum Jahr 2025 abgeschlossen sein. Flankierend nutzt er E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren in der Regel mit einer Schnittstelle in das zentrale DMS. Für die Einführung des verwaltungsweiten DMS besitzt der Kreis Höxter einen Projektplan. Nach diesem Plan hat der Kreis Höxter die produktorientierte Einführung der E-Akte fixiert und über die Festlegung von drei Kategorien priorisiert. Dabei setzt er das DMS für Produkte der ersten Kategorie ab dem II. Quartal 2022 um. Ab dem III. Quartal 2022 folgen die Produkte der zweiten Kategorie. Im Jahr 2023 schließen sich die Produkte der dritten Kategorie an.

Zudem bietet der Kreis Höxter bereits einzelne interne Prozesse der IT medienbruchfrei an. Beispielsweise können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Leihgeräte online reservieren. Darüber hinaus ändert die IT-Abteilung nach strukturierter online-Meldung durch die Fachabteilungen entsprechende IT-Benutzerberechtigungen. Zudem können die Beschäftigten des Kreises Höxter Räume und Dienst-Kfz online reservieren. Ein Projekt zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen der Personalabteilung ist im Juni 2022 gestartet.

Der Kreis hat große Teile seines Bauaktenarchivs bereits digitalisiert. Allerdings bearbeitet er aktuelle Verfahren noch papierbasiert. Ab September 2022 startet ein Projekt mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden für eine gemeinsame Bau-Plattform. Hier plant die IT-Abteilung die Prozesse inklusive der Beteiligung der internen und externen Stellen zu analysieren. Weitere Ausführungen finden sich im Berichtsteil Bauaufsicht.

Auf den bereits erreichten Digitalisierungsgrundlagen kann der Kreis Höxter 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**
Das Prozessmanagement des Kreises Höxter stellt eine gute Grundlage für die IT und für anstehende Digitalisierungsprojekte dar. Da die Aufgaben Organisation, Prozessmanagement und IT in einer Abteilung wahrgenommen werden, findet ein enger fachlicher Austausch statt und Synergien können gehoben werden. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen des Prozessmanagements noch zu erhöhen.

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)[13] orientieren.*
- ***Fachverfahren:*** *Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- ***Interne Vernetzung:*** *Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*
- ***Prozessüberblick:*** *Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*
- ***Stand der Umsetzung:*** *Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

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

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

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

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung

[13] 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.

erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Kreis Höxter.

Im Gegensatz zu vielen Kreisen hat der Kreis Höxter bereits verbindliche Festlegungen und Vorgaben für das Prozessmanagement. So hat er Aufgaben, Ziele und Prioritäten definiert und mit dem Verwaltungsvorstand abgestimmt. Damit hat er die Basis geschaffen, um seine Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Konkret verzahnt der Kreis Höxter das Prozessmanagement mit der Einführung der E-Akte in den Abteilungen. Prozesserhebungen und –analysen stellen die erste Stufe der Einführung dar. Dieses Vorgehen hat sich gut beim Kreis Höxter bewährt. Zudem ist hierdurch sichergestellt, dass vor digitalen Lösungen die zugrundeliegenden Prozesse analysiert und optimiert werden. Da der Kreis Höxter das Prozessmanagement gegenwärtig noch einführt, führt er noch keine systematischen Prozessanalysen durch. Zukünftig plant er jedoch auf Grundlage seiner Zielsetzungen, Prozesse für Analysen systematisch zu priorisieren. Perspektivisch wird der Kreis Höxter dann die strategischen Anforderungen vollständig erfüllen.

Im September 2022 hat der Kreis Höxter noch keinen vollständigen Überblick über alle Verwaltungsprozesse, da er das Register noch aufbaut. Dabei erfasst er für jeden Prozess Basisinformationen, um entsprechend seiner strategischen Zielsetzung Prozesse für detaillierte Analysen zu priorisieren.

Das Prozessmanagement des Kreises Höxter ist zentral und dezentral aufgestellt. Das zentrale Prozessmanagement ist organisatorisch in der Abteilung "IT, Digitalisierung und Organisation" angesiedelt; für das dezentrale Prozessmanagement befähigen die Abteilungen sogenannte Multiplikatoren. Während die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements bereits in Stellenbeschreibungen verankert sind, sind die Aufgaben der dezentralen Multiplikatoren noch nicht in Stellenbeschreibungen festgeschrieben. Hierdurch besteht das Risiko, dass die Aufgaben in den Abteilungen unterschiedlich ausgeübt werden. Durch Definition der dezentralen Aufgaben und Verankerung in Stellenbeschreibungen sind die Aufgaben einerseits verbindlich beschrieben. Andererseits wird dem Prozessmanagement auch in den Fachabteilungen eine größere Bedeutung eingeräumt. In der Einführungsphase stehen dem Kreis Höxter an zentraler Stelle zwischen einer und zwei Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Dieser Personalbestand erscheint dem Kreis Höxter aktuell auskömmlich, um den Ansprüchen der Verwaltung an das Prozessmanagement gerecht zu werden.

Aufgenommene Prozesse dokumentiert der Kreis Höxter bereits systematisch. Anforderungen an die IT beschreibt er allerdings gegenwärtig bedarfsorientiert über Prozessbeschreibungen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben der dezentralen Multiplikatoren in Stellenbeschreibungen festschreiben. Zudem sollte er systematisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.

3.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum

Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

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

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

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

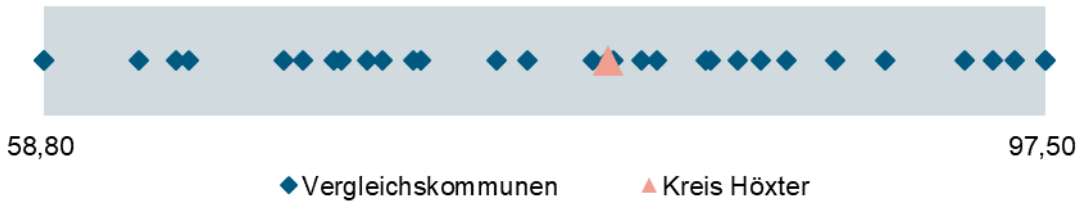
In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen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

→ **Feststellung**
Der Kreis Höxter stellt eine gute IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Höxter** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

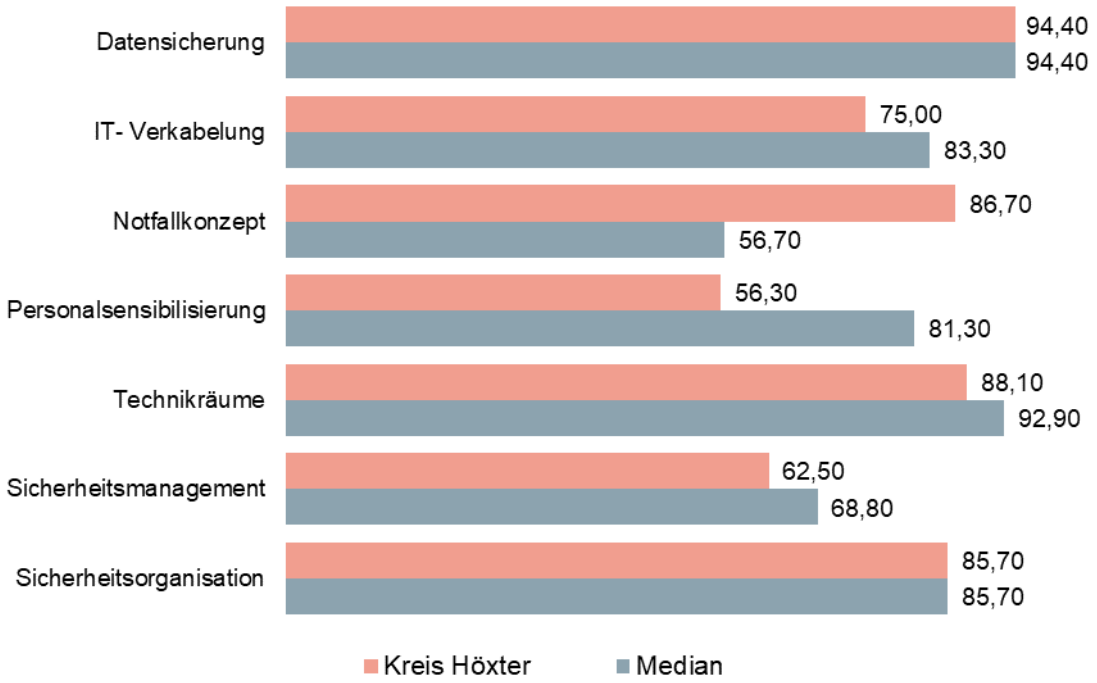
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Höxter im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Mittelfeld der Kreise ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 80,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Um das Gesamtergebnis auch zukünftig noch zu verbessern, muss der Kreis Höxter noch weitere organisatorische Maßnahmen ergreifen. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um eine aktuelle Rechnernetz-Topologie (Netzplan) oder auch die Festlegung der Sicherheitsziele und -strategie. Allerdings haben die Verantwortlichen des Kreises in den letzten Jahren bereits eine Vielzahl an Maßnahmen ergriffen und sind auch aktuell dabei Konzepte umzusetzen. Positiv zu erwähnen ist zum Beispiel, dass bereits ein IT-Notfallkonzept erstellt wurde.

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass ergänzend zu der bereits redundanten Datenhaltung ein weiterer Standort für eine Datensicherung zur Abdeckung besonders gelagerter Ausnahmefälle angemietet wird. An diesem Standort kann dann im Falle eines Notfalls der Betrieb von zentralen IT-Infrastrukturen sichergestellt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte weitere organisatorische Maßnahmen ergreifen. Insbesondere sollte er eine aktuelle Dokumentation der Rechnernetz-Topologie (Netzplan) erstellen sowie seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen. Zudem sollte der Kreis Höxter seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Schulungen für notwendige Sicherheitsmaßnahmen umfangreicher sensibilisieren.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**
Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Höxter haben bisher notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend abgesichert. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.

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

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

Das Prüfungsamt des **Kreises Höxter** führt gegenwärtig keine hinreichenden örtlichen IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

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

Der Kreis Höxter konnte in den letzten fünf Jahren keinen dieser Prüfaspekte aufgreifen und erreicht damit einen geringeren Sachstand als die meisten Kreise. Auch für die gesetzlich vorgeschriebene Anwendungsprüfung liegen dem Kreis Höxter keine ausreichenden Prüferkenntnisse vor.

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

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

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

Allerdings baut der Kreis Höxter Teilbereiche wie beispielsweise das Prozessmanagement noch auf. Dabei ist sicherzustellen, dass die örtliche Rechnungsprüfung von Anfang an in Veränderungsprozesse einbezogen wird. Mit steigendem Umsetzungsstand nimmt die Bedeutung der einzelnen Prüfaspekte für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Höxter zu.

Es gibt keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch bei vielen anderen Kreisen nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der gpaNRW geäußert, liegt auch beim Kreis Höxter der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Damit besteht das Risiko, dass auch zukünftig Pflichtprüfungen wie die Anwendungsprüfung oder die Prüfung von technisch-organisatorischen Regelungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Bei der letzten Nachbesetzung einer Prüferstelle hat er zwar die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung als Aufgabe aufgenommen. Dafür hat der Kreis Höxter allerdings keine zusätzlichen Stellenanteile bereitgestellt, sondern Stellenanteile bei anderen Aufgaben entsprechend reduziert. Dadurch besteht beim Kreis Höxter das Risiko, dass auch zukünftig Pflichtprüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Ggf. könnte der Kreis Höxter in diesen Bereichen mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Da sich andere Kommunen in einer ähnlichen Position befinden, könnten sie gemeinsam die IT-Prüfung stärken und Synergien heben.

Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es meist noch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Höxter ist keine ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt er jedoch kein Fachverfahren ein, sondern stützt sich auf integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Hierin liegt für den Kreis Höxter ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine örtliche IT-Prüfung durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen handlungsfähig machen. Zudem sollte er perspektivisch sicherstellen, dass

noch mehr prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Flankierend kann der Kreis Höxter ausloten, ob er für Prüfaspekte der örtlichen IT-Prüfung mit anderen Kommunen zusammenarbeiten kann.

3.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Er steuert die IT-Ausstattung jedoch nicht konsequent zentral. Zudem fehlen formelle Grundlagen.

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

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

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

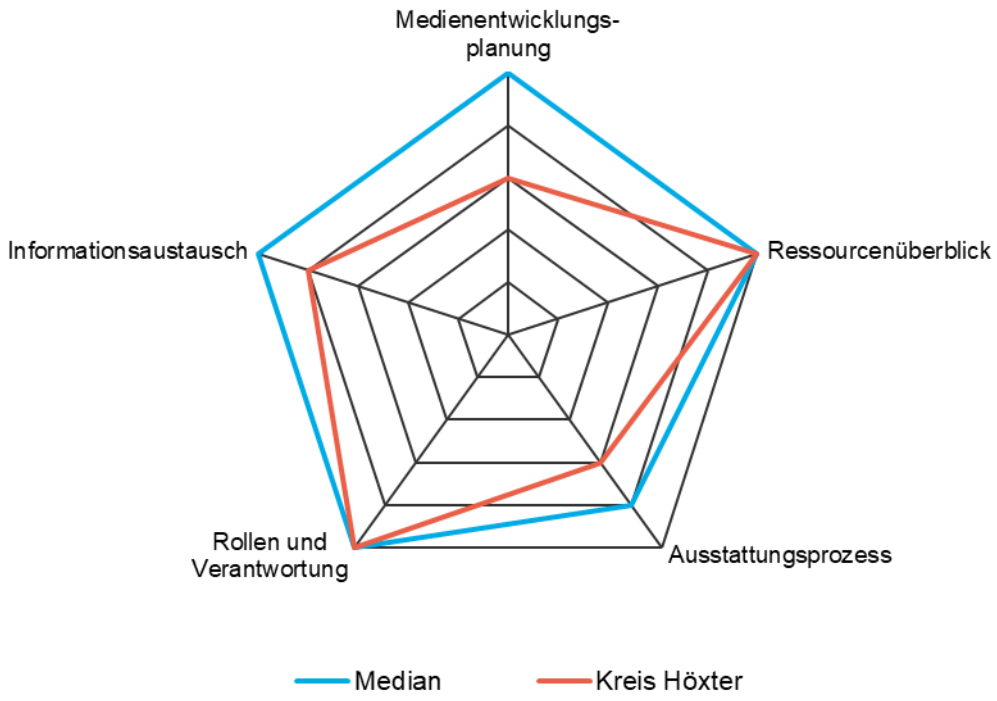
- ***Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu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

- ***Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*

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

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Während der Kreis Höxter beim Ressourcenüberblick sowie Rollen und Verantwortung bereits sehr gute Werte erreicht, können bei den übrigen geprüften Aspekten die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen ausgebaut werden.

Der Digitalisierungsstand der Schulen des Kreises Höxter ist unterschiedlich ausgeprägt. Während die Berufskollegs einen hohen Digitalisierungsgrad aufweisen und die Voraussetzungen für digitales Lernen geschaffen sind, setzt der Kreis Höxter die Anforderungen bei der Fördergrundschule noch um.

Die IT-Ausstattung der Schulen basiert auf pädagogischen Medienentwicklungskonzepten. Diese sind in einzelne Ausstattungsstrategien heruntergebrochen. Einen formellen Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft besitzt der Kreis Höxter allerdings nicht. Gleichwohl strukturiert der Kreis Höxter die unterschiedlichen Anforderungen der Schulen und standardisiert diese soweit möglich. Die fehlende Formalisierung beruht u.a. auf den unterschiedlichen Bedarfen und Geschwindigkeiten bei der Digitalisierung sowie auf der Budgetierung der Berufskollegs. Allerdings bestehen durch die fehlende übergreifende Formalisierung auch Risiken für den Steuerungs- und Ausstattungsprozess der Schulen. Die aktuell gelebte Praxis hängt stark von den handelnden Personen ab.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.

Der Kreis Höxter hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Bei den Schulen liegen der pädagogische Support und der technische Support im First-Level. Dafür hat jede Schule einen oder mehrere Medienbeauftragte benannt. Diese sind

die erste Anlaufstelle, wenn es Probleme mit der eingesetzten Technik gibt. In den einzelnen Berufskollegs setzt der Kreis Höxter Systembetreuer ein. Diese übernehmen den Second-Level-Support.

Der Kreis Höxter besitzt einen hinreichenden Überblick über die IT-Ausstattung seiner Schulen, da diese vollständig inventarisiert ist.

Der regelmäßige Austausch zwischen den Beteiligten ist beim Kreis Höxter abgesichert. So hat der Kreis Höxter an den einzelnen Berufskollegs sogenannte Arbeitskreise Medien installiert. Ein schulübergreifender Arbeitskreis soll aufgebaut werden. Darüber hinaus finden anlassbezogene Abstimmungen mit den Schulleitungen und der Schulverwaltungsabteilung des Schulträgers statt.

Standards für die IT-Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Höxter teilweise definiert. Seit Ausstattung der Schulen mit Fördermitteln aus dem Digitalpakt sprechen sich die Berufskollegs bei der Beschaffung regelmäßig und verstetigt ab. Der Mittelabruf und das Nachhalten der Förderbedingungen erfolgen zentral in der Schulverwaltungsabteilung. Auch unabhängig vom Digitalpakt ist eine möglichst homogene Ausstattung der Schulen sinnvoll, damit der Schulträger als Budgetverantwortlicher die Mittel schulübergreifend wirtschaftlich und sparsam einsetzen kann. Zudem erleichtert eine homogene Ausstattung den Schuladministratoren die Einarbeitung. Sofern sich Personalengpässe in einzelnen Schulen abzeichnen, können sie flexibler über Schulgrenzen hinweg eingesetzt werden.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW unterstützt den Kreis Höxter in dem bereits initiierten Prozess, einheitliche Standards für die Ausstattung der Schulen zu definieren und umzusetzen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Höxter eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Strategische IT-Grundlagen legt der Haushaltsplan fest. In der langfristigen Ausrichtung fehlt jedoch eine separate dokumentierte IT-Strategie.	105	E1	Der Kreis Höxter sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer eigenständigen IT-Strategie formalisieren und prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben aktualisiert werden müssen.	106
F2	Der Kreis Höxter hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings fehlt für die einzelnen Digitalisierungsprojekte auf der Ebene der Abteilungen eine detaillierte Umsetzungsplanung.	115	E2	Der Kreis Höxter sollte die Digitalisierungsprojekte auch auf Ebene der Abteilungen in einer Roadmap festlegen.	116
F3	Der Kreis Höxter erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Allerdings ist sein Online-Angebot ausbaufähig. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.	117	E3.1	Der Kreis Höxter sollte für mehr Verwaltungsleistungen Online-Services oder intelligente digitale Formulare anbieten.	118
			E3.2	Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte der Kreis Höxter verbindlich in einer Roadmap abbilden.	118
F4	Der Kreis Höxter führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der schon gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen einzelne Optimierungsansätze.	119	E4	Der Kreis Höxter sollte manuelle Tätigkeiten noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Höxter stellt eine gute Grundlage für die IT und für anstehende Digitalisierungsprojekte dar. Da die Aufgaben Organisation, Prozessmanagement und IT in einer Abteilung wahrgenommen werden, findet ein enger fachlicher Austausch statt und Synergien können gehoben werden. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen des Prozessmanagements noch zu erhöhen.	122	E5	Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben der dezentralen Multiplikatoren in Stellenbeschreibungen festschreiben. Zudem sollte er systematisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.	124
F6	Der Kreis Höxter stellt eine gute IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.	125	E6	Der Kreis Höxter sollte weitere organisatorische Maßnahmen ergreifen. Insbesondere sollte er eine aktuelle Dokumentation der Rechnernetz-Topologie (Netzplan) erstellen sowie seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen. Zudem sollte der Kreis Höxter seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Schulungen für notwendige Sicherheitsmaßnahmen umfangreicher sensibilisieren.	126
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Höxter haben bisher notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend abgesichert. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	127	E7	Der Kreis Höxter sollte seine örtliche IT-Prüfung durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen handlungsfähig machen. Zudem sollte er perspektivisch sicherstellen, dass noch mehr prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Flankierend kann der Kreis Höxter ausloten, ob er für Prüfaspekte der örtlichen IT-Prüfung mit anderen Kommunen zusammenarbeiten kann.	129
IT an Schulen					
F8	Der Kreis Höxter hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Er steuert die IT-Ausstattung jedoch nicht konsequent zentral. Zudem fehlen formelle Grundlagen.	131	E8.1	Der Kreis Höxter sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.	132
			E8.2	Die gpaNRW unterstützt den Kreis Höxter in dem bereits initiierten Prozess, einheitliche Standards für die Ausstattung der Schulen zu definieren und umzusetzen.	133

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Höxter verzeichnet im Vergleichsjahr 2020 einen überdurchschnittlichen **Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**. Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämter, hat der Kreis die im Jahr 2020 erhaltenen hohen Kostenerstattungen für unbegleitete Minderjährige Ausländer verursachungsgerecht dem Jahr zugeordnet, für das er sie geltend gemacht hat. Dies bewertet die gpaNRW positiv. Allerdings ordnen die meisten anderen Kreise die Kostenerstattungen dem Jahr 2020 zu. Sie entlasten dort den Fehlbetrag des Vergleichsjahres 2020.

So sind die **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** 2020 im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

Insbesondere die unterdurchschnittliche **Falldichte** wirkt sich begünstigend aus. Das Jugendamt des Kreises Höxter verfolgt einen präventiven und familienerhaltenden Ansatz. Der **Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE** ist daher im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich.

Aufwendige und kostenintensive Fälle kann das Jugendamt häufig jedoch nicht verhindern. Bei einer hilfefallbezogenen Betrachtung verteilen sich daher die hohen Aufwendungen auf vergleichsweise wenige Hilfefälle. Die **Aufwendungen je Hilfefall** sind im Kreis Höxter 2020 somit überdurchschnittlich hoch.

Vollzeitpflege ist in der Regel kostengünstiger als eine Heimerziehung. Belastend wirkt sich im Kreis Höxter daher auch ein unterdurchschnittlicher **Anteil von Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen** aus. Der Kreis Höxter konnte den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII seit 2017 zwar sukzessive steigern. Allerdings stiegen die stationären Hilfefälle in diesem Zeitraum insgesamt.

Insbesondere die Akquise von Pflegefamilien scheint sich im Kreis Höxter schwierig zu gestalten. Die Aufgaben eines Pflegekinderdienstes sind vollständig an einen freien Träger vergeben. Der Kreis Höxter sollte gemeinsam mit dem Träger Möglichkeiten erörtern, um die Akquise zu verbessern.

Die Arbeit des Jugendamtes ist in den vergangenen Jahren stark durch den Missbrauchskomplex von Lügde, einer Stadt in unmittelbarer Nachbarschaft zum Kreis Höxter, geprägt. Zu den Opfern gehören auch Kinder, die zum Zeitpunkt des Missbrauchs durch das Jugendamt betreut wurden. Die Aufbereitung wirkt sich stark auf die Arbeit des Jugendamtes aus.

Den parlamentarischen Untersuchungsausschuss hat insbesondere die für das „Controlling“ zuständige Stelle vorbereitet. Sie sollte ursprünglich auch im Bereich der „Jugendhilfeplanung“ unterstützend tätig werden. Diesen teilweise gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben konnte sie aufgrund der hohen Arbeitsbelastungen nicht vollumfänglich nachkommen. Insbesondere die mit Ausnahme der Kindergartenbedarfsplanung fehlende Jugendhilfeplanung kann den präventiven Ansatz des Kreisjugendamtes beeinträchtigen. Zudem reduzierte das Jugendamt das grundsätzlich ausgeprägte Berichtswesen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten auf ein Mindestmaß. Dieser Aspekt kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.

Grundsätzlich positiv bewertet die gpaNRW die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss bei der Weiterentwicklung der Verfahrensstandards. Auch das umfangreiche Handbuch bewerten wir positiv. Allerdings entsprechen die Prozessdarstellungen nicht vollumfänglich den aktuellen Prüf- und Arbeitsschritten. Aufgrund der derzeit stattfindenden internen Aufbereitung des Missbrauchskomplexes sind zeitnah weitere Änderungen der Verfahrensstandards zu erwarten. Der Kreis Höxter sollte sie zeitnah in das Handbuch einarbeiten.

Als schwierig beschreibt das Jugendamt die Akquise von Fachkräften für den ASD. Dennoch ist eine Vollzeit-Stelle für 26 Hilfeplanfälle zuständig. In lediglich 25 Prozent der Kreise ist die Fallzahl je Vollzeit-Stelle noch niedriger. Die Einordnung in den interkommunalen Vergleich der Kreise begründet sich auch aus den im Kreis Höxter vorzufindenden sehr ländlichen Strukturen. Beispielsweise sind trotz der drei Regionalbüros vergleichsweise lange Fahrtzeiten nicht zu vermeiden. Der Kreis Höxter sollte daher eine Personalbemessung für das Jugendamt erarbeiten.

Hierzu kann er die Aufbereitung des Missbrauchskomplexes und das kreisweite Prozessmanagement nutzen. Positiv bewerten wir in diesen Zusammenhang, dass das Kreisjugendamt Höxter in der Arbeitsgruppe der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter zur Erarbeitung einer Personalbemessung für die Jugendämter vertreten ist.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

- Der Kreis Höxter ist insgesamt sehr ländlich geprägt. Die anzutreffenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen können sich grundsätzlich entlastend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

Der **Kreis Höxter** verzeichnet im Vergleichsjahr 2020 im interkommunalen Vergleich folgende Strukturen:

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	140.251	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	28.039	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	10	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	10	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	120.142	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der Kreis Höxter ist insgesamt sehr ländlich geprägt. Seine Gebietsfläche ist mit 120.142 ha im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich. Das Kreisjugendamt ist für alle zehn kreisangehörige Kommunen zuständig. Dieser Wert ist überdurchschnittlich. Die Einwohnerzahl im Zuständigkeitsbereich des Kreis Jugendamtes ist durchschnittlich.

Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Betroffen sein können die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie der benötigte Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind häufig die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Klassische soziale Brennpunkte sind im Kreis Höxter nicht vorhanden.

Unmittelbar an den Kreis Höxter grenzt die Stadt Lügde. Sie steht seit Januar 2019 bundesweit in den Schlagzeilen, nachdem der sexuelle Missbrauch von mindestens 31 Kindern auf einem Campingplatz bekannt wurde. Zu den Opfern gehören auch mehrere Kinder aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes. Bereits zum Zeitpunkt des Missbrauchs betreute das Jugendamt einige von ihnen. Der Missbrauchskomplex wirkt sich massiv auf die Arbeit des Jugendamtes aus.

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kreise und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,99	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	1,40	1,00	1,85	2,40	2,65	4,40	31
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	19,48	16,58	17,84	18,95	19,70	22,25	31
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,10	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	31

Wir bilden im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung. Er ist im Kreis Höxter unterdurchschnittlich. Bei der Berechnung einwohnerbezogener Kennzahlen wirkt er sich erhöhend aus.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten von insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahlen. Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach

Altersklassen im Kreis Höxter stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Prüfberichts dar.

Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich grundsätzlich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Lediglich vier Kreisen verzeichnen eine noch geringere Jugendarbeitslosigkeit als der Kreis Höxter.

Allerdings ist Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss mit 5,10 Prozent überdurchschnittlich hoch. Noch im Vorjahr betrug er sogar 6,03 Prozent.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund[14]“ beeinflusst neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es grundsätzlich zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen. Im Kreis Höxter nehmen alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften einen überdurchschnittlichen Anteil an den SGB II-Bedarfsgemeinschaften ein. Allerdings ist die SGB II - Quote im Kreis Höxter insgesamt sehr niedrig.

Auch Armut und damit verbundene schwierige Lebenslage können sich auf Risiken in der Erziehung auswirken. Die Statistik der AKJ TU Dortmund ordnet den Kreis Höxter dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 zu. Demnach verzeichnet der Kreis eine sehr geringe Kinderarmut.

Insgesamt verzeichnet der Kreis Höxter grundsätzlich entlastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

➔ **Feststellung**
Dem Jugendamt des Kreises Höxter sind die sozialen Strukturen grundsätzlich bekannt. Allerdings beeinträchtigte die Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde die Datenanalyse.

Dem **Kreis Höxter** sind seine sozialen Strukturen grundsätzlich bekannt. Im jährlichen Sozialdatenbericht veröffentlicht er unter anderem folgende Daten:

- Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstruktur,
- Erwerbstätigkeit,
- Sozialleistungen.

Positiv bewertet die gpaNRW die differenzierte Darstellung für die zehn kreisangehörigen Städte.

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

Darüber hinaus kann der Kreis örtliche Besonderheiten aufgrund der mit Ausnahme der Kindergartenbedarfsplanung nicht vorhandenen Jugendhilfeplanung nur oberflächig analysieren.[15] . Die Kreisverwaltung hat dieses Problem erkannt und zwei zusätzliche Stellen für diese Aufgabe ausgeschrieben.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte dringend die Analyse der sozialen Strukturen forcieren. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse können die Gesamtsteuerung des Jugendamtes unterstützen.

Der Kreis Höxter arbeitet den Missbrauchskomplexes seit Anfang 2022 anhand eines wissenschaftlichen Gutachtens auf. Hierzu hat er im November 2021 das Institut für soziale Arbeit e. V. (ISA) aus Münster beauftragt. Es analysiert insbesondere die Ausstattung, Struktur und Verfahren in den Sozialen Diensten. Erste Konsequenzen hat der Kreis aus den bisherigen Analysen getroffen. Wir gehen hierauf an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts vertiefend ein.

Auch die im vorherigen Kapitel dargestellte sehr ländliche Struktur des Kreises Höxter stellt das Jugendamt vor große Herausforderungen. Es verweist in diesem Zusammenhang exemplarisch auf fehlende regelmäßige ÖPNV-Verbindungen. Um dennoch eine gute Erreichbarkeit sicherzustellen ist der ASD dezentral organisiert. Wir betrachten die Organisationsstruktur des Jugendamtes im Kapitel 4.4.1.1 „Organisation“.

Der Kreis Höxter grenzt unmittelbar an das Bundesland Niedersachsen. Das Jugendamt kooperiert daher auch über die Landesgrenzen hinweg, beispielsweise mit der Fachhochschule Holzminden.[16]

4.3.2 Präventive Angebote

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

➔ **Feststellung**
Im Kreis Höxter sind vielfältige präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Der Kreis baut sie als Konsequenz aus dem Missbrauchskomplexes von Lügde derzeit weiter aus. Der Kreis plant, die Angebote über sein Geodatenportal online darzustellen.

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.

[15] vgl. 4.4.1 „Organisation“

[16] vgl. Kapitel 4.6 „Personaleinsatz“

Der Einstieg in die Präventionsarbeit erfolgt im **Kreis Höxter** über das Serviceangebot „Frühe Hilfen im Kreis Höxter“. Hierzu greift das Jugendamt auf ein umfassendes Netzwerk zurück. Die regelmäßig stattfindenden Netzwerkkonferenzen besuchen rund 400 Teilnehmer.

Der Kreis gratuliert allen Müttern und Vätern von neugeborenen Kindern mit einem persönlich überbrachten Begrüßungspaket, inkl. Elternbegleitbuch. Als besonders innovativ bewertet die gpaNRW ein spezielles Angebot für werdende Väter.

Seit 2020 unterstützt das Projekt „Zebrastreifen“ an den Modellstandorten in Bad Driburg und Willebadessen den Übergang von der Kita in die Grundschule. Es sieht die die Verzahnung von Schule, Jugendhilfe und Familien vor. Hierzu hat der Kreis verschiedene Bausteinen entwickelt:

- Gemeinsame Angebote für Familien, Lehrer und pädagogische Mitarbeiter,
- Angebote für Vorschulkinder und Schüler der ersten und zweiten Klasse,
- Lotsenangebote für Eltern, Lehrern und pädagogische Mitarbeiter,
- Workshops für Lehrer und pädagogischer Mitarbeiter im Kontext sozialer Arbeit.

Das Jugendamt kooperiert bereits seit Jahren eng mit den weiterführenden Schulen und der Polizei. Die Kooperationspartner wirken insbesondere der Schulabstinenz entgegen. Die Kooperationspartner wollen ein Abgleiten in Perspektivlosigkeit, Arbeitslosigkeit und Kriminalität verhindern.

Die Jugendberufsagentur im Kreis Höxter unterstützt den Übergang von der Schule in das Berufsleben. Kooperationspartner sind neben dem Jugendamt des Kreises Höxter das Jobcenter Kreis Höxter und die Agentur für Arbeit Paderborn.

Auch vor dem Hintergrund des Missbrauchskomplex von Lügde hat das Jugendamt mit allen Schulen im Kreis Höxter Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII geschlossen. Zudem kooperiert es eng mit häuslichen Pflegediensten. Durch die Arbeiten in den Privathaushalten können sie frühzeitig mögliche Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen weitergeben.

Vor dem gleichen Hintergrund übernimmt das Jugendamt die Eigenanteile der Schulen für das Projekt „Mein Körper gehört mir“. Er stellt so eine flächendeckende Durchführung des Projektes sicher.

Familien- und Erziehungsberatungen bietet das Beratungszentrum in Brakel[17] an. Träger ist der Caritasverband für den Kreis Höxter e. V. (Caritas). Darüber hinaus bietet das Beratungszentrum folgende Leistungen an:

- Sozialpsychiatrischer Dienst,
- Sucht- und Drogenberatung,
- Frühförderung und Beratungen.

[17] Außenstellen befinden sich in Bad Driburg, Beverungen, Höxter, Steinheim und Warburg

Inzwischen baute die Beratungsstelle die Beratungen zu sexueller Gewalt im Rahmen des bundesweiten Modellprojektes „Wir vor Ort gegen sexuelle Gewalt“ aus. Der Kreis übernimmt zurzeit die Sachkosten. Außerdem konnte er zusätzliche Vollzeit-Stellen zur Verfügung stellen.

Einen wichtigen Beitrag zur Präventionsarbeit leisten auch die zahlreichen Vereine und Verbände im Rahmen ihrer Jugendarbeit. Das Jugendamt des Kreises Höxter unterstützt sie wie folgt:

- Beratung von Vereinen, Verbänden, Gruppen und Initiativen der Jugend,
- Förderung von Jugendfreizeiteinrichtungen, Jugendfahrten, internationalen Jugendbegegnungen, Projekten und Veranstaltungen,
- Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen Mitarbeiter in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen.

Nach Angeben des Jugendamtes engagieren sich die kreisangehörigen Kommunen und kirchliche Träger stark in der Jugendarbeit. Die Koordination und Sicherstellung dieser gesetzlichen Aufgaben erfolgt über Arbeitskreise vor Ort. Darüber hinaus hat der Kreis Höxter hierzu inzwischen zwei Vollzeit-Stellen besetzt.

Andere Jugendämter stellen die in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhandenen Präventionsangebote übersichtlich auf ihren Internetseiten dar. Häufig enthalten sie auch weitere Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien. Ein entsprechendes Informationsportal nutzt der Kreis Höxter zwar nicht. Allerdings plant er, die Angebote zukünftig über sein Geodatenportal auf der Homepage des Kreises darzustellen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Übersicht der präventiven Angebote auf seiner Homepage an prominenter Stelle verlinken. Nur so kann er die Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.

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.

4.4.1.1 Organisation

➔ **Feststellung**
Insbesondere die mit Ausnahme der Kindergartenbedarfsplanung fehlende Jugendhilfeplanung kann die Arbeit des Jugendamtes beeinträchtigen. Im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes hat der Kreis Höxter erste organisatorische Maßnahmen getroffen.

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

Im **Kreis Höxter** ist der Fachbereich 30 „Familie, Jugend und Soziales“ für die Hilfen zur Erziehung zuständig. Er besteht aus den folgenden Abteilungen:

- „Soziales, Pflege und Schwerbehinderung“,
- „Soziale Dienste“,
- „Gesetzliche Vertretung und Unterhalt“,
- „Kinder, Jugend und Familie“.

Die Abteilungen „Soziale Dienste“, „Gesetzliche Vertretung und Unterhalt“ sowie „Kinder, Jugend und Familie“ bilden das Jugendamt.

Im Jugendamt ist eine Stabstelle für das Controlling zuständig. Sie sollte unterstützend auch Aufgaben der Jugendhilfeplanung übernehmen. Da sie jedoch federführend den parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Missbrauchskomplex Lügde vorbereitete, konnte sie dieser Aufgabe in den vergangenen Jahren nicht nachkommen. Der Kreis Höxter konnte daher in den letzten Jahren keine Jugendhilfeplanung vornehmen.[18]

Die Jugendhilfeplanung ist ein Teilaspekt der Sozialplanung. Sie thematisiert den Versuch einer abgestimmten Versorgung mit den Leistungen der Jugendhilfe. Sie ist nach § 80 SGB VIII gesetzlich vorgeschrieben. Darüber hinaus ist sie sinnvoll, weil sie

- dem präventiven Ansatz entspricht,
- einen effizienten Einsatz finanzieller Mittel ermöglicht,
- eine Prioritätenfestsetzung erlaubt,
- die Belange der Jugendhilfe in benachbarte Bereiche der Fachplanung, wie z. B. der Bauleitplanung, einbringen kann,
- ein sinnvolles Zusammenwirken von freien und öffentlichen Trägern möglich macht und
- den Bedarf an Einrichtungen und Diensten und Veranstaltungen transparent macht.

Größtenteils kann der Kreis Höxter die fehlende Jugendhilfeplanung durch einen sehr engen und intensiven Austausch mit den freien Trägern im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII kompensieren. Dennoch erschwert die fehlende Jugendhilfeplanung die Arbeit des Jugendamtes. Der Kreis Höxter hat dieses Problem erkannt und eine entsprechende Stelle ausgeschrieben.[19]

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte sein Vorhaben umsetzen und die Stelle des Jugendhilfeplaners zeitnah besetzen. Nur so kann der Kreis seinem gesetzlichen Planungsauftrag vollumfänglich nachkommen.

[18] vgl. 1.3. 2. „Präventive Angebote“

[19] vgl. 4.3.1 „Umgang mit den Strukturen“

Der ASD ist sozialräumlich organisiert. Um trotz der ländlichen Strukturen eine gute Erreichbarkeit zu gewährleisten, hat der Kreis Höxter drei Regionalbüros eingerichtet.

Das ASD-Team aus Höxter ist für die Städte Höxter, Beverungen und Marienmünster zuständig. Die Städte Warburg, Borgentreich und Willebadessen werden durch das ASD-Team Warburg betreut. Das ASD-Team der Regionalstelle Brakel ist für die Städte Brakel, Bad Driburg, Nieheim und Steinheim zuständig.

Zum ASD gehören folgende Spezialdienste:

- Eingliederungshilfe,
- Prävention und Kinderschutz,
- Adoptionsvermittlung.

Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist den „Soziale Diensten“ organisatorisch zugeordnet.

Die Aufgaben eines Pflegekinderdienstes hat der Kreis an einen freien Träger vergeben.

Im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes installierte der Kreis Höxter im Frühjahr 2022 erstmals zwei stellvertretende Abteilungsleitungen in den sozialen Diensten. Der Stellenumfang für die Stellvertretung beträgt jeweils 0,5 Vollzeit-Stellen. Darüber hinaus fungieren sie als Teamleitungen in den Regionalstellen. Die gpaNRW bewertet diese organisatorische Maßnahme positiv. Der Kreis stellt so die Wahrnehmung der Führungsaufgaben auch im Vertretungsfall sicher.

Die Teamleitungen tauschen sich in wöchentlichen Teamleitungssitzungen mit der ASD-Leitung aus. Besprechungen mit allen Mitarbeitern finden quartalsmäßig statt.

Das Jugendamt ist sowohl innerhalb des Kreises, aber auch überregional und über die Landesgrenzen hinaus gut vernetzt. Es arbeitet eng mit seinen kreisangehörigen Kommunen, aber auch mit den freien Trägern, zusammen. So etabliert der Kreis Höxter derzeit ein berufsübergreifendes Netzwerk für den Kinderschutz. Ihm gehören Kindertagesstätten, Schulen und Arztpraxen, Krankenhäuser sowie Vereine, Polizei und Gerichte an. Ziel ist der Ausbau der interdisziplinären Zusammenarbeit bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdungen.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ Der Kreis Höxter verfolgt insbesondere präventive und familienerhaltende Ansätze. Er stellt entsprechende Ziele mit Zielwerten im Haushalt dar. Sie bilden eine gute Grundlage für eine regelmäßige Evaluation der strategischen Ausrichtung des Jugendamtes.

Ein Kreis sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich

sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Der Kreis **Höxter** hat ein Leitbild erarbeitet. Demnach möchte er den individuellen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden und zugleich verantwortungsvoll für das Allgemeinwohl handeln. Dies setzt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Akteure voraus. Informationen und Kommunikation sind daher wichtiger Bestandteil der täglichen Arbeit.

Das Leitbild sieht ferner eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung vor. Hierzu intensiviert der Kreis auch die Zusammenarbeit mit seinen zehn kreisangehörigen Städten und Gemeinden. So berichten Vertreterinnen und Vertreter des Kreises regelmäßig in Ratssitzungen über ihre Arbeit. Ein Schwerpunkt stellt dabei der Kinderschutz dar.

Das Jugendamt konkretisiert die Vorgaben in folgenden Leitlinien:

- Prophylaxe stärken, denn „Vorbeugen ist besser als heilen“,
- Grundsatz „ambulant vor stationär“ verfolgen,
- Kosten durch optimalem Einsatz der verfügbaren Mittel tragbar gestalten.

Die Leitlinien geben die zukünftige Entwicklung der Jugendhilfe im Kreis Höxter vor. Sie bilden den Maßstab für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Angeboten und Maßnahmen.

Der Kreis Höxter hat 2011 in Zusammenarbeit mit der GEBIT Münster (GEBIT) weitere Ziele für die sozialen Dienste entwickelt. Das Kindeswohl nimmt dabei eine besondere Bedeutung ein. Zudem sollen die Fachkräfte die in den Familien und im sozialen Umfeld vorhandene Ressourcen aktivieren. Auch vor diesem Hintergrund arbeitet der ASD sozialraumorientiert.

Der Kreis Höxter stellt im Haushaltsplan unter dem Produkt 33.1 „Individuelle Hilfen für junge Menschen und Familien“ diverse Kennzahlen mit den dazugehörigen Zielwerten dar. Sie stellen eine gute Grundlage für eine Evaluation der Strategie des Jugendamtes dar. Wir gehen hierauf in den beiden folgenden Kapiteln vertiefend ein.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Im Jugendamt des Kreises Höxter sind gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Durch das regelmäßige Berichtswesen sind die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich bekannt. Tiefergehende Analysen konnte das Jugendamt aufgrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes zwischenzeitlich nicht mehr vornehmen. Dies kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steue-

rung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Der **Kreis Höxter** hat ein zentrales Controlling etabliert. Hierzu erstellen die Fachbereiche drei Mal jährlich[20] Controllingberichte. Sie betrachten das Finanzbudget und die Personalausstattung. Darüber hinaus beinhalten die Berichte unter anderem folgende Kennzahlen:

- Falldichte,
- Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen,
- durchschnittliche monatliche Fallzahlen, differenziert nach ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen.

Die zentrale Controllingstelle fügt die Informationen zu einem Gesamtbericht zusammen.

In der Vergangenheit betrachtete die Stabstelle „Jugendhilfeplanung und Controlling“ die Fallzahlenentwicklung auch monatlich, differenziert nach Hilfeart und Regionalstelle. Aufgrund der zusätzlichen Arbeitsbelastungen durch den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss stellte der Kreis Höxter die Monatsberichte allerdings ein.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Monatsberichte wiedereinführen. Sie bilden eine gute Möglichkeit, die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung übersichtlich darzustellen.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Kreis Höxter plant für die Evaluation der Hilfen zur Erziehung den Einsatz digitaler Feedbackbögen. Trägerbezogene Auswertungen nimmt er im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht vor. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat der Kreis im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht etabliert.

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

Im Jugendamt des **Kreises Höxter** sind die Leitungen der Regionalstellen für das Fachcontrolling zuständig. Sie prüfen insbesondere die Einhaltung der Verfahrensstandards

[20] Stichtage: 30.04., 30.09 und 31.12

Für die Evaluation der Zielerreichung im Hilfeplanverfahren nutzte der Kreis Höxter in der Vergangenheit auch einen Feedback-Bogen. Dieser wurde mittlerweile eingestellt. Um die Zufriedenheit der Beteiligten zukünftig messen zu können, plant das Jugendamt die Umstellung auf eine digitale Bewertung. Hierzu sollen die Bewilligungsbescheide adressatenbezogen mit einem QR-Code versehen werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine Pläne umsetzen und digitale Bewertungen der Hilfen durch die Betroffenen ermöglichen.

Durch die fortschreitende Digitalisierung erhofft sich das Jugendamt insgesamt detailliertere Auswertungsmöglichkeiten, beispielsweise in Form trägerbezogener Auswertungen. Sie sollen dann im Rahmen der Qualitätsdialoge mit den freien Trägern erörtert werden. Um grundsätzliche Aussagen zur Qualitätssicherung treffen zu können, bilden andere Jugendämter bereits Kennzahlen zur Zielerreichung, Laufzeiten und Abbruchquoten und werten sie trägerbezogen aus.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er bereits zeitnah für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.

Der Kreis Höxter bereitet die Ergebnisse des Fachcontrollings bislang nicht regelmäßig im Rahmen des Berichtswesens auf.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings vollumfänglich und transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten.

Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnte der Kreis Höxter die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollziehen.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter stellt die Standards und Abläufe im ASD in einem digitalen Handbuch dar. Positiv bewertet die gpaNRW das geplante Prozessmanagement der Kreisverwaltung.

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

Der **Kreis Höxter** beschreibt seine Standards und Abläufe im Handbuch für den Sozialen Dienst. Es enthält Informationen zu rund 40 Themenbereiche, wie beispielsweise:

- Adoptionsvermittlung,
- Controlling,
- Beratungsleistung,
- Inobhutnahmen,
- Hilfeplanverfahren.

Das Handbuch steht allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes als Word-Dokument über das Intranet zur Verfügung. Über Verlinkungen können sie die einzelnen Themenbereiche aus dem übersichtlich aufgebauten Inhaltsverzeichnis aufrufen.

Zu jedem Themenkomplex informiert der Kreis über die einschlägigen Rechtsgrundlagen, die Zielgruppe der Leistungen und die Zuständigkeiten innerhalb des Jugendamts.

Es folgen allgemeine Informationen sowie schriftliche Prozessdarstellungen. Zum Teil hat der Kreis auch grafische Prozessdarstellungen erarbeitet. Darüber hinaus verlinkt der Kreis auf zusätzliche Informationen und Vordrucke.

Grundsätzlich bewertet die gpaNRW das Handbuch für den ASD des Kreises Höxter positiv. Es ermöglicht den Fachkräften eine effektive Informationsbeschaffung. Einzelne Optimierungspotenziale zeigen wir in den folgenden Kapiteln themenbezogen auf und sprechen hierzu Empfehlungen aus.

Positiv bewerten wir das geplante kreisweite Prozessmanagement. Der Kreis plant alle Prozesse zu beschreiben und visualisieren. Hieran kann er dann beispielsweise prozessorientierte Personalbemessungen erarbeiten.[21]

➔ **Empfehlung**
Um weitere Analysen vornehmen zu können, sollte der Kreis Höxter auch vor dem Hintergrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes prioritär die Prozesse des Jugendamtes beschreiben und visualisieren.

Auch die Aufbereitung des Missbrauchskomplexes durch die ISA betrachtet die Arbeitsprozesse in den sozialen Diensten. Hierzu hat der Kreis Höxter auch Fallakten, die in Verbindung zu den Vorfällen von Lügde stehen, zur Verfügung gestellt.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ **Feststellung**
Das Hilfeplanverfahren des Kreises Höxter berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Allerdings können fehlende Vorgaben zu zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen die Steuerung beeinträchtigen.

[21] vgl. 1.6. „Personaleinsatz“

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

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

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

Der **Kreis Höxter** optimierte in den Jahren 2011 und 2012 in Zusammenarbeit mit der GEBIT Münster[22] seinen Prozess zum Hilfeplanverfahrens. Fachkräfte aus ASD und WiJu wurden beteiligt. Sie erarbeiteten das im vorherigen Kapitel beschriebene Handbuch.

Der Kreis Höxter unterteilt den Hilfeplanprozess in folgende Teilprozesse:

[22] Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie Münster

- Falleingang,
- sozialpädagogische Diagnose,
- Planung der Hilfe,
- Beendigung und Evaluation,
- Überwachung Hilfeerbringung,
- Implementierung der Hilfe.

Zu jedem Teilprozess legt er das Prozessziel, den Prozessablauf und Dokumentationsstandards fest. Zudem beschreibt er Zuständigkeiten, Schnittstellen, Methoden und auszufüllende Formulare. Zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen legt er hingegen nicht durchgehend fest. Dies kann die Steuerung beeinträchtigen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte in seinen Prozessdarstellungen durchgehend zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen festlegen und so die Steuerung unterstützen.

Darüber hinaus beachtet das Jugendamt die von der gpaNRW vorgesehenen Standards zum Hilfeplanverfahren.

So führt die fallverantwortliche Fachkraft zur Ermittlung des erzieherischen Bedarfs persönliche Gespräche mit den Betroffenen, aber auch anderen Institutionen, wie beispielsweise Schulen. Vorgesehen sind hierfür mindestens fünf Kontakte. Davon muss mindestens einer in Form eines Hausbesuchs stattfinden.

Anschließend erfolgt eine kollegiale Beratung. Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern nimmt die WiJu im Kreis Höxter nicht obligatorisch an den kollegialen Beratungen teil. Das Jugendamt hat aber Instrumente entwickelt, die sicherstellen, dass wirtschaftliche Aspekte auch bei ambulanten Hilfen frühzeitig beachtet werden. So arbeiten Vertreterinnen und Vertreter der WiJu im Rahmen wöchentlicher „Teamtage“ in den Regionalstellen vor Ort. Sie dienen auch der Erörterung der aus wirtschaftlicher Sicht kritisch verlaufenden Fälle.

Die WiJu nimmt ferner verpflichtend am Fachgremium „Fremdunterbringung“ teil. Es ist bei allen stationären Hilfen, mit Ausnahme der Vollzeitpflege, fester Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Ferner nehmen teil:

- Fallverantwortliche Fachkraft und deren Vertretung,
- Teamleitung,
- ASD-Leitung,
- Fachbereichsleitung.

Bestandteil der Beratung ist auch eine Perspektivplanung. Sie soll eine mögliche Rückführung frühzeitig vorbereiten. Auf die Rückführungsarbeit gehen wir im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

Spätestens nach der Fallkonferenz stellen die Betroffenen den Antrag auf Hilfen zur Erziehung. Sie nehmen auch an den Vorstellungsgesprächen des Anbieters teil. In diesen Gesprächen wird der Hilfebedarf erläutert. Die Anbieter stellen im Gegenzug ihr Angebot vor.

Die abschließende Leistungsentscheidung trifft die Teamleitung. Die Jugendamtsleitung zeichnet bei Heimunterbringungen mit.

Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes ist zum Zeitpunkt dieser überörtlichen Prüfung unklar, in wie weit sich das Hilfeplanverfahren zukünftig verändert.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- **Feststellung**
  Die gpaNRW bewertet den eigenen Teilprozess für die Falleingangsphase grundsätzlich positiv. Er regelt den Erstkontakt und die Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Die hierzu notwendigen konkreten Prüfschritte stellt er jedoch nicht dar. Dies kann das Wissensmanagements beeinträchtigen.

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

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

Der **Kreis Höxter** hat einen eigenen Teilprozess für die Falleingangsphase erarbeitet. Er regelt den Erstkontakt zu den Betroffenen sowie die erste Klärung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit vor. Die gpaNRW bewertet ihn grundsätzlich positiv. Allerdings beschreibt der Kreis die notwendigen Prüfungsschritte nicht.

Auf die fehlende Darstellung zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen sind wir im vorherigen Kapitel bereits eingegangen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte auch die im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung vorzunehmenden Prüfschritte in die Verfahrensstandards aufnehmen und so das Wissensmanagement unterstützen.

Ein Anbieter- und Trägerverzeichnis hat der Kreis Höxter nicht aufgebaut. Entsprechende Daten kann er jedoch aus der Jugendamtssoftware auswerten.

Das Jugendamt schreibt die Hilfepläne in der Regel nach sechs Monaten fort. Als eine erste Reaktion auf den Missbrauchskomplex von Lügde führte der Kreis sog. Statusgespräche ein. Sie finden jeweils drei Monate nach Hilfebeginn bzw. nach Fortschreibung des Hilfeplans statt. Bei Fehlentwicklungen können die Fachkräfte so bereits frühzeitig Gegenmaßnahmen erarbeiten. Durch dieses Instrument hält das Jugendamt zudem Kontakt zu den Fachkräften der freien Träger. Die gpaNRW bewertet das Statusgespräch positiv.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Trotz weniger Corona-Fälle innerhalb der Teams wirkte sich die Pandemie auf die Arbeit im Jugendamt aus. Die Jugendamtsleitung hat durch eine Reihe von Maßnahmen den Kinderschutz auch während der Pandemie sichergestellt. Hierzu hat sie eine Dienstanweisung erlassen.

Um den Dienstbetrieb sicherzustellen hat der ASD einen Schichtbetrieb eingeführt. Zudem forcierte er das mobile Arbeiten. Die Kommunikation innerhalb des Jugendamtes wurde über ein internes Chatprogramm aufrechterhalten. Zudem galt eine generelle Mund-Nasenschutz-Pflicht.

Die Kommunikation erfolgte häufig in Form von Videokonferenzen. Persönliche Treffen fanden im Freien statt. Für zwingende Termine in den Regionalstellen wurden die Besprechungsräume mit Trennscheiben ausgestattet.

Allerdings konnte der Kreis die Beratungen im Fremdunterbringungsgremium nicht aufrechterhalten. Sie sollen aber zeitnah wiederaufgenommen werden. Das Jugendamt erwartet in Folge der Corona-Pandemie weiter steigende Fallzahlen. Meldungen von Kindeswohlgefährdungen sind in den bisherigen Pandemie-Monaten nicht wesentlich angestiegen. Nach eigenen Angaben ist die Zahl der gemeldeten Kindeswohlgefährdungen im Kreis Höxter in den vergangenen Jahren aber insgesamt sehr hoch. Der Missbrauchskomplex von Lügde sorgte für eine generelle Sensibilisierung der Bevölkerung.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter macht regelmäßig Kostenerstattungsansprüche geltend. Die periodengerechte Zuordnung der Zahlungen mittels Rechnungsabgrenzungsposten bewertet die gpaNRW positiv. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können jedoch eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung erschweren.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von

Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Im Jugendamt des **Kreises Höxter** ist die WiJu für die Prüfung und Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche zuständig. Entsprechende Prozesse und Standards hat der Kreis bislang noch nicht definiert. Dies kann die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche erschweren. Das Jugendamt weist darauf hin, dass der Prozess im Rahmen des Prozessmanagementprojektes des Kreises erarbeitet werden soll.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte dringend Standards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. Er kann so ihre zeitnahe und umfassende Geltendmachung verpflichtend vorschreiben. Dies trägt zu einer effektiven und effizienten Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung bei. Zudem unterstützen die Standards auch das Wissensmanagement.

Positiv bewertet die gpaNRW die periodengerechte Zuordnung von Kostenerstattungsansprüchen durch die Rechnungsabgrenzung. Hierdurch kann der Kreis den Ressourceneinsatz in den jeweiligen Haushaltsjahren realistisch darstellen.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**
Kreis Höxter hat diverse prozessintegrierte- und prozessunabhängige Kontrollmaßnahmen erarbeitet. Das im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde angewandte Instrument der Fallwerkstätten konnte er als prozessunabhängige Kontrollen noch nicht etablieren.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mithilfe der Prozesskontrollen sollen die Verantwortlichen nachvollziehen können, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigt werden.

Der **Kreis Höxter** hat in seinem Hilfeplanprozess zusätzliche kollegiale Beratungen integriert. Wir haben sie im Kapiteln 4.5.1.1 näher beschrieben. Hierdurch tauschen sich Fachkräfte über verschiedene hierarchischer Ebenen hinweg aus. Dies dient auch der gegenseitigen Kontrolle.

Darüber hinaus nehmen die Teamleitungen eine wichtige Kontrollfunktion wahr. Sie treffen die abschließende Leistungsentscheidung.

Technische Plausibilitätsprüfungen sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt. IT-Berechtigungen vergibt die IT-Abteilung. Die Teamleitungen beantragen sie über die ASD-Leitung.

Prozessunabhängige Kontrollen führt der Kreis Höxter grundsätzlich nicht durch. Für die Aufbereitung des Missbrauchskomplexes nutze er gemeinsam mit der ISA sog. Fallwerkstätte. Anhand der Fallakten bewerten die Fachkräfte die Qualität der Fallbearbeitung. Die Analyse soll unter anderem dazu beitragen, das Verfahren zu verbessern.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte zukünftig regelmäßig ausgesuchte Fälle im Rahmen von Fallwerkstätten betrachten. Die sich so ergebenden Erkenntnisse sollte er für weitere Prozessoptimierungen nutzen.

4.6 Personaleinsatz

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

➔ Aktuell bestehen Stellenvakanzen im Jugendamt. Neben dem allgemeinen Fachkräftemangel erschweren die Vorfälle von Lügde die Akquise.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Der **Kreis Höxter** berichtet von Stellenvakanzen im Jugendamt. Aus diesem Grunde schrieb er zunächst zwei Springerstellen für die sozialen Dienste aus. Die Akquise gestaltet sich, auch durch die öffentliche Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde, schwierig. Lediglich eine Stelle konnte zeitnah besetzt werden. Der Konnte sie zwischenzeitlich in ein Regionalteam integrieren.

Der Kreis versucht die Attraktivität der Stellen im ASD durch verschiedene Maßnahmen zu steigern. So stehen Dienstwagen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD zur Verfügung. Neu eingestellte Beschäftigte nehmen zu Beginn ihrer Tätigkeit nicht am Bereitschaftsdienst teil. Seit Beginn der Corona-Pandemie ermöglicht das Jugendamt auch digitales Arbeiten.

Deutliche Kritik übt das Jugendamt an den aktuellen Ausbildungsstandards in Nordrhein-Westfalen. Kritisch sieht es insbesondere das fehlende Anerkennungsjahr. Das Studium im benachbarten Niedersachsen sieht deutlich umfangreichere praktische Studienanteile vor. Der Kreis Höxter kooperiert daher eng mit der Fachhochschule Holzminden.

Der Kreis Höxter regelt die Einarbeitung neuer Beschäftigter anhand eines sehr detaillierten Einarbeitungskonzeptes. Neu eingestellte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter nehmen obligatorisch am modularen Lehrgang „Neu im ASD“ des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe teil. Darüber hinaus sind jährliche Inhouse-Schulungen für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtend.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	16	27	32	37	52	25

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	107	84	125	140	178	236	25

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

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

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

➔ **Feststellung**
Im Kreis Höxter ist eine Vollzeit-Stelle für rund 26 Hilfefälle zuständig. Nur 25 Prozent der Kreise verzeichnen eine noch niedrigere Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Sowohl die Strategie, als auch die Struktur des Kreises Höxter beeinflussen die Kennzahl. Über eine eigene Personalbemessung für die Sozialen Dienste verfügt der Kreis Höxter nicht.

Im Kreis Höxter sind 2020 im ASD, inkl. Spezialdienste, 26,67 Vollzeit-Stellen besetzt. Sie bearbeiten insgesamt rund 695 Hilfefälle. Eine Vollzeit-Stelle ist somit für durchschnittlich 26 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt unterhalb des Richtwertes der gpaNRW. Nur 25 Prozent der Kreise verzeichnen eine niedrigere Fallzahl je Vollzeit-Stelle.

Bei der Einordnung der Kennzahl ist die sehr ländliche Struktur des Kreises Höxter zu berücksichtigen.[23] Die Fahrzeiten zu den Klienten sind dadurch teilweise sehr lang.

Außerdem ist die im Jugendamt verfolgte Strategie sehr personalintensiv. Insbesondere die Erarbeitung niederschwelliger Hilfsangebote bindet ebenso personelle Ressourcen wie die Beratungen im Fachgremium „Fremdunterbringung“.

Durch diese Maßnahmen verzeichnet der Kreis Höxter aber eine unterdurchschnittliche Falldichte. Sie entlastet den Fehlbetrag.[24]

[23] vgl. 1.3 „Strukturen“

[24] vgl. 4.7.1.4 „Falldichte HzE“

Der Kreis Höxter geht ebenfalls von einem Personalrichtwert von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle aus. Hierbei berücksichtigt er aber auch Fälle nach § 8a SGB VIII. Das Verfahren bei Kindeswohlgefährdungen sieht ebenfalls umfangreiche zusätzliche kollegiale Beratungen vor.

Seit Sommer 2021 sieht der Gesetzgeber nach § 79 Abs. 3 SGB VIII regelmäßige Personalbemessungsverfahren vor. Kriterien für das Verfahren liegen hierfür noch nicht vor. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Allgemeiner Sozialer Dienst plädiert vor diesem Hintergrund für eine prozessorientierte Personalbemessung.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte das kreisweite Prozessmanagement nutzen und eine prozessorientierte Personalbemessung für das Jugendamt erarbeiten. Er sollte den strategischen Ansatz und die zusätzlichen Beratungen berücksichtigen.

Positiv bewerten wir die Teilnahme des Kreises Höxter an der Arbeitsgruppe der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter. Sie erarbeitet derzeit geeignete Personalbemessungsverfahren für die Jugendämter.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- Der Kreis Höxter gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Sie ist auch für die Erstellung der Bescheide und Kostenzusagen zuständig. Zudem nimmt sie grundsätzlich die Widerspruch- und Klagesachbearbeitung vollständig selber vor.

Im Vergleichsjahr 2020 sind in der WiJu des **Kreises Höxter** 6,52 Vollzeit-Stellen besetzt. Damit bearbeitet eine Vollzeit-Stelle in der WiJu rund 107 Hilfefälle je Vollzeit.-Stelle. Dieser Wert liegt ebenfalls unterhalb des Richtwertes der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Höxter zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stellen.

Tageweise arbeiten die Fachkräfte vor Ort in den Regionalteams[25]. Die Einsatzplanung berücksichtigt zwar den Wohnort der Beschäftigten. Dennoch ergeben sich erhöhte Fahr- und Rüstzeiten, die bei der Einordnung der o. g. Kennzahl berücksichtigt werden müssen.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten zudem, dass die WiJu neben der Erstellung von Bescheiden und Kostenzusagen in der Regel auch die Widerspruchs- und Klagesachbearbeitung übernimmt. Dies ist nicht in allen Kreisen der Fall.

Nach eigenen Angaben gelingt es dem Kreis Höxter die Stellen in der WiJu gut zu besetzen. Dies liegt auch daran, dass sie einen Ausbildungsbereich der Kreisverwaltung darstellt.

[25] vgl. 4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

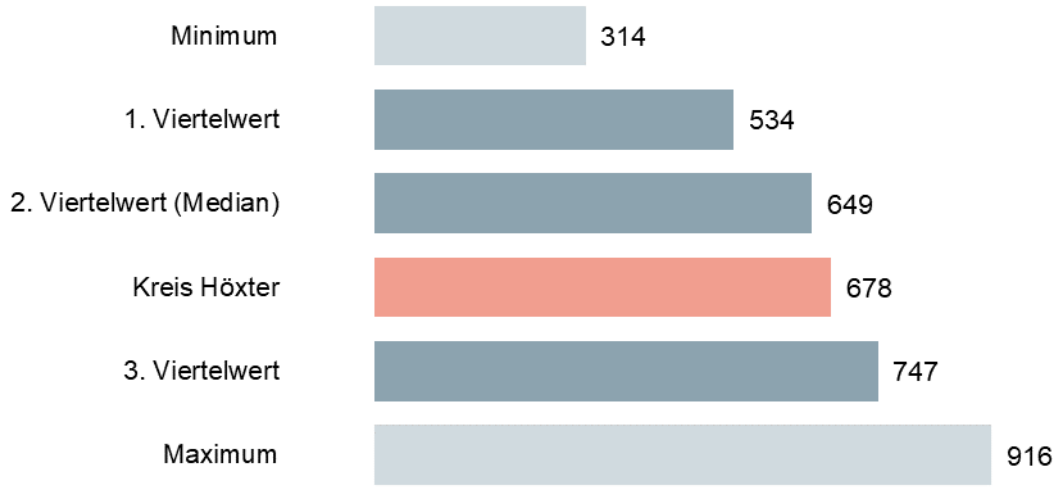
- Der Kreis Höxter verzeichnet einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sein Anstieg seit 2017 geht mit deutlich gestiegenen Fallzahlen einher. Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern ordnet der Kreis Höxter Kostenerstattungen periodengerecht zu. Die hohen, periodenfremden Kostenerstattungen entlasten daher nicht den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2020.

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

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

Im **Kreis Höxter** beträgt der Fehlbetrag HzE rund 19,0 Mio. Euro. Bezogen auf die 28.039 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind dies 678 Euro.

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



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

Der Fehlbetrag hat sich seit 2017 wie folgt entwickelt:

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

2017	2018	2019	2020
422	479	603	678

Der Fehlbetrag stieg seit 2017 um rund 60,7 Prozent. Im gleichen Zeitraum sind aber auch die Fallzahlen deutlich gestiegen.[26]

Darüber hinaus vezeichnet der Kreis Höxter 2020 hohe Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Trotz rechtzeitiger Geltendmachung sind sie insbesondere in den Jahre 2017 und 2018 begründet. Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern rechnet der Kreis sie über Rechnungsabgrenzungsposten den Jahren zu, in denen sie verursacht wurden.

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

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

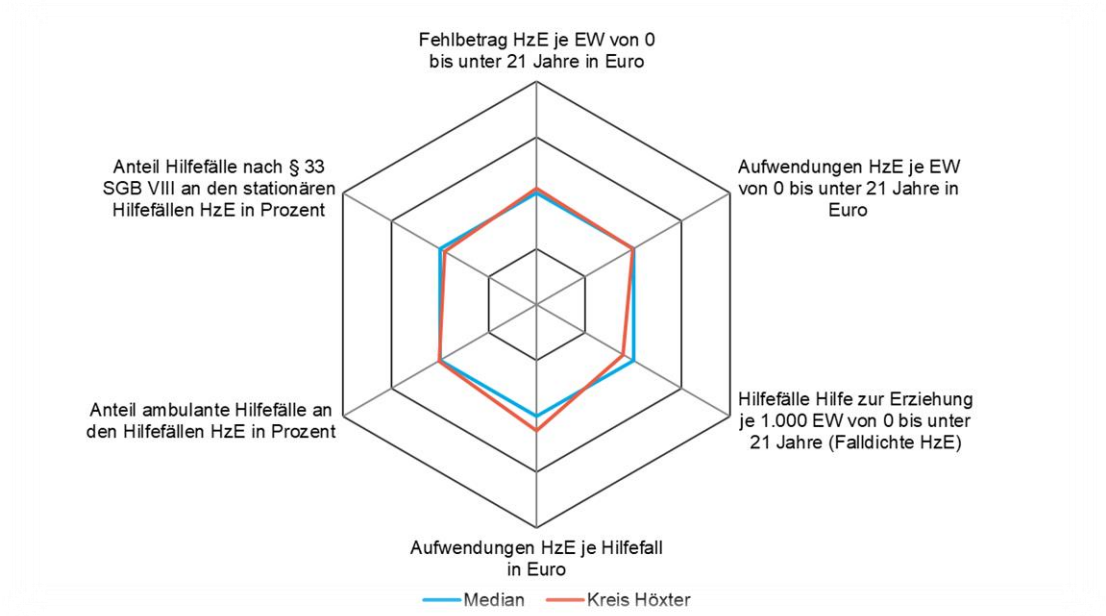
Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	603	315	490	603	691	993	27

Im Jahr 2019 bildet der Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich der Kreise den Medianwert.

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

[26] vgl. 4.7.1.4 „Falldichte“

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

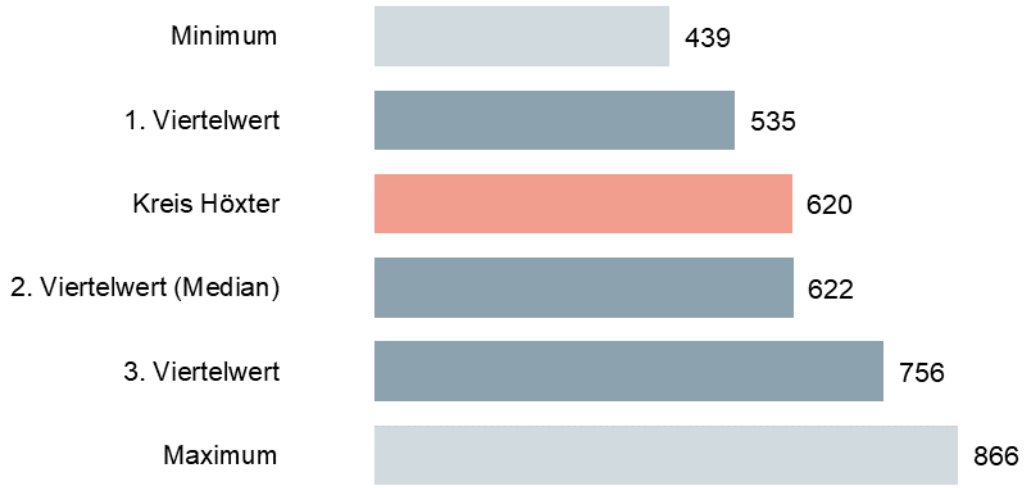
- Der Kreis Höxter verzeichnet leicht unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei hilfefallbezogener Betrachtung ordnen sich die Aufwendungen oberhalb des Medians ein.

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.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet **der Kreis Höxter** 2020 rund 17,4 Mio. Euro auf. Dies entspricht 620 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

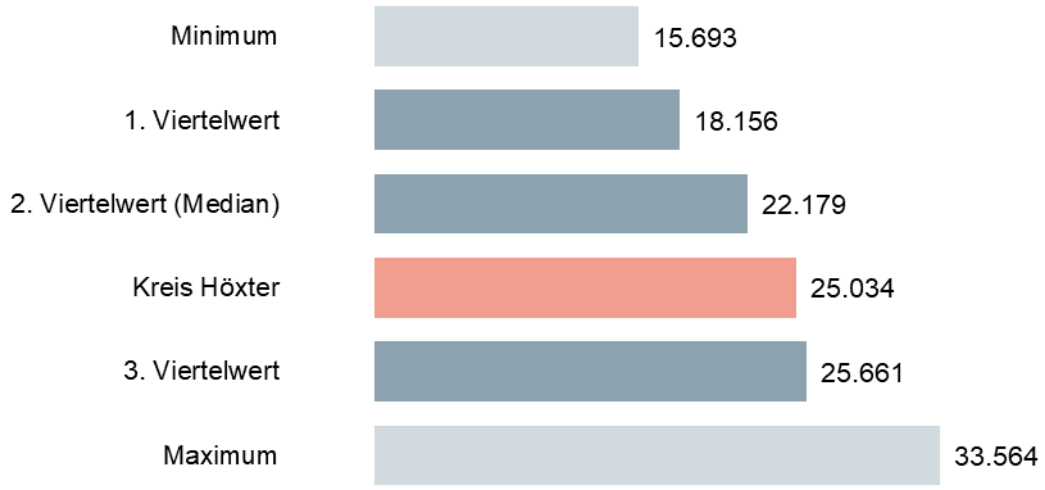
Die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind im Kreis Höxter unterdurchschnittlich. Zwischen 2017 und 2020 stiegen sie jedoch um 37,2 Prozent:

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017-2020

2017	2018	2019	2020
452	457	548	620

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen getrennt:

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.907	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.120	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Die ambulanten Aufwendungen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Bei den stationären Aufwendungen gehört der Kreis Höxter sogar zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie sind insbesondere durch die Heimerziehung und die Vollzeitpflege begründet. Wir betrachten beide Hilfearten im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend. Seit 2017 entwickelten sich die Aufwendungen je Hilfefall wie folgt:

Aufwendungen je Hilfefall 2017-2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.311	23.738	23.473	25.041

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.129	11.000	11.948	10.919
Stationär Aufwendungen je Hilfefall in Euro	36.911	37.054	39.103	43.120

Die Aufwendungen je Hilfefall sanken zunächst um rund 2.800 Euro. Im Vergleichsjahr 2020 stiegen sie allerdings um 1.600 Euro. Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall seit 2017 tendenziell sanken, stiegen die stationären Aufwendungen je Hilfefall deutlich an.

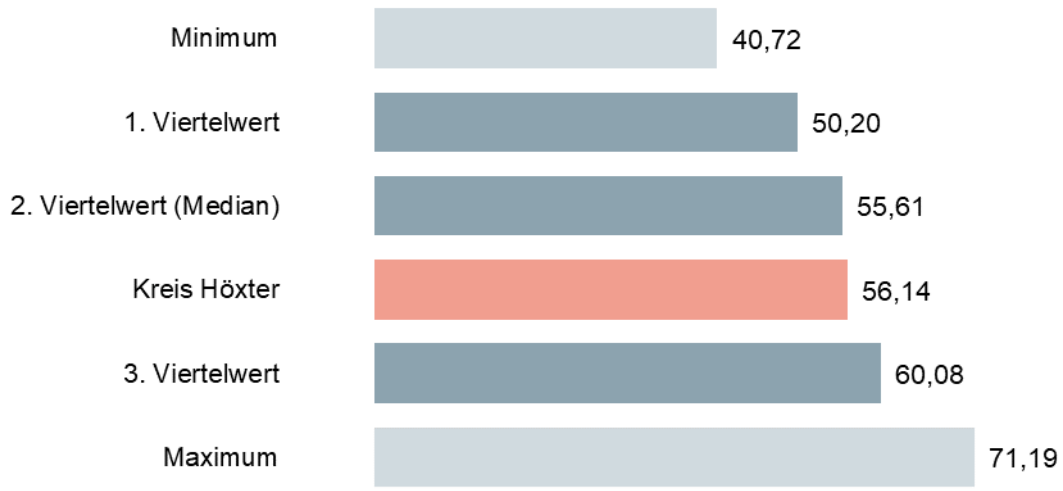
Allerdings wirkt sich der gestiegene Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE entlastend aus. Wir betrachten diesen Aspekt im folgenden Kapiteln genauer.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ **Feststellung**
Im Kreis Höxter nehmen ambulante Hilfefälle einen überdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen ein. Das Jugendamt konnte den Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2017 deutlich steigern. Diese Entwicklung geht jedoch mit einem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen einher.

Der **Kreis Höxter** gewährt 2020 in 130,0 Fällen ambulante Hilfen zur Erziehung. Dies entspricht einem Anteil von rund 56,1 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Die ambulanten Hilfen nehmen im Kreis Höxter einen überdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen ein. Das Jugendamt konnte den ihn zwischen 2017 und 2020 um rund 31,3 Prozent steigern:

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE 2017-2020

2017	2018	2019	2020
42,77	51,11	57,56	56,14

Diese Entwicklung geht allerdings mit einem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen einher.

Begünstigend wirkt sich auch der sukzessive Rückgang der Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) aus. Der Kreis Höxter betreut sie vorwiegend stationär.

Wir betrachten die Entwicklung der Fallzahlen und die Hilfen für UMA im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

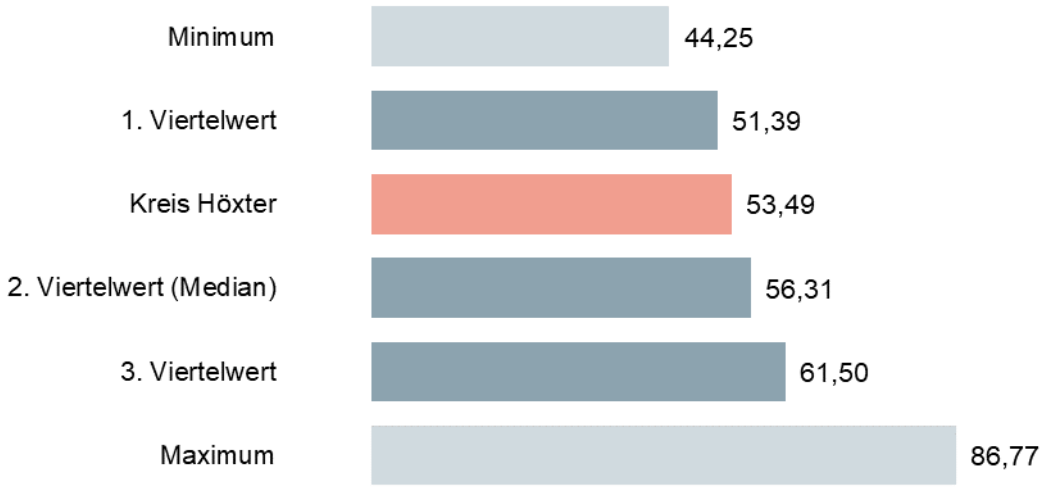
➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen versuchen, den Anteil ambulanter Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der Fallzahlen weiter zu steigern.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

➔ **Feststellung**
Im Kreis Höxter nehmen Vollzeitpflegefälle einen unterdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Sein Anstieg seit 2017 geht jedoch mit einem Anstieg der gesamten stationären Hilfen einher. Insgesamt scheint sich die Akquise von Pflegefamilien im Kreis Höxter schwierig zu gestalten. Die Aufgaben des Pflegekinderdienstes sind an einen freien Träger vergeben.

Im Vergleichsjahr 2020 gewährt der Kreis Höxter in 304,7 Fällen stationäre Hilfen zur Erziehung. Davon betreut er 156,3 Hilfeplanfälle im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. In durchschnittlich 6,7 Fällen leben junge Volljährige in Pflegefamilien nach § 41 SGB VIII in Verbindung mit § 33 SGB VIII. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen beträgt demnach 53,5 Prozent:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Im Kreis Höxter nimmt die Vollzeitpflege einen unterdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Die obenstehende Kennzahl hat sich seit 2017 wie folgt entwickelt:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
48,15	54,35	55,75	53,49

Der Kreis Höxter konnte den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen seit 2017 um 15,8 Prozent steigern. Allerdings geht er 2020 im Vergleich zum Vorjahr leicht zurück.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Entwicklung der absoluten Fallzahlen im Rahmen der Vollzeitpflege

Hilfefälle Vollzeitpflege § 33 SGB VIII und § 41 i. V. m. § 33 SGB VIII 2017-2020

2017	2018	2019	2020
139,9	147,3	155,9	163,0

Zwischen 2017 und 2018 stiegen die Fallzahlen im Rahmen der Vollzeitpflege kontinuierlich. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Zahl der stationären Hilfefälle insgesamt wie folgt:

stationäre Hilfefälle 2017-2020

2017	2018	2019	2020
290,6	271,0	279,6	304,7

Die stationären Hilfefälle sanken zunächst zwischen 2017 und 2018 deutlich. Seither steigen sie jedoch wieder kontinuierlich. Diese Entwicklung belastet grundsätzlich den Fehlbetrag.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle zu steigern.

Die Jugendamtsleitung berichtet, dass sich die Akquise von Pflegefamilien durchaus schwierig gestaltet. Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht.

Ein Kostenerstattungsanspruch besteht, wenn ein fremdes Jugendamt Pflegekinder innerhalb des hiesigen Jugendamtsbezirk unterbringt. Nach zweijähriger Dauer des Pflegeverhältnisses ist der Kreis Höxter gemäß § 86 Abs.6 SGB VIII für diese Kinder und Jugendliche zuständig. Bringt der Kreis Höxter Pflegekinder außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, sind die Kosten an das dort zuständige Jugendamt zu erstatten.

Anteil Hilfefälle nach § 33 mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	37,75	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	37,75	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Der Kreis Höxter hat in 37,8 Prozent der Hilfefälle einen Kostenerstattungsanspruch. In mehr als 75 Prozent der Kreise ist dieser Wert höher. Der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht beträgt ebenfalls 37,8 Prozent. Damit gehört der Kreis Höxter im interkommunalen Vergleich der Kreise zu den 25 Prozent der Kreise mit dem höchsten Wert. Die Einordnung in den interkommunalen Vergleich deutete darauf hin, dass Unterbringungen in Pflegefamilien innerhalb des Kreises schwierig sind. Der Kreis Höxter muss Kinder vergleichsweise häufig außerhalb seines Jugendamtsbezirks unterbringen. Gleichzeitig nutzen sehr wenige fremde Jugendämter Pflegefamilien im Kreisgebiet. Allerdings gibt es im Kreis Höxter keine städtische Jugendämter.[27] In den meisten anderen Kreisen gibt es hingegen mehrere Jugendämter. Sie nehmen Pflegefamilien aus dem Bezirk des jeweiligen Kreisjugendamtes in Anspruch und werden daher kostenerstattungspflichtig.

[27] 4.3 „Strukturen“

Der Kreis Höxter hat keinen eigenen Pflegekinderdienst. Er hat die Aufgaben an einen freien Träger delegiert. Er ist auch für die Akquise von Pflegefamilien zuständig. Darüber hinaus nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Pflegekinder vermitteln,
- Pflegepersonen in pädagogischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen beraten,
- Pflegeeltern und Pflegekinder betreuen und beraten,
- Kontakte zu den Herkunftsfamilien vorbereiten, begleiten und reflektieren,
- Pflegepersonen auf die Eignungsprüfung vorbereiten und schulen.

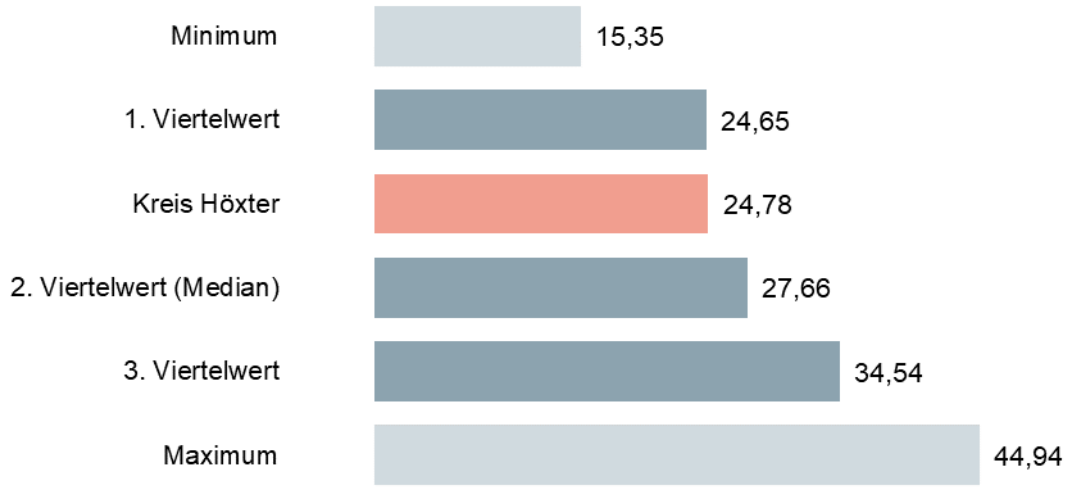
Neben Fortbildungen bietet der freie Träger Bewerberseminare, Informations- und Familientage sowie Gesprächskreise an.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte mit dem freien Träger Möglichkeiten erörtern, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.

4.7.1.4 Falldichte HzE

➔ Eine unterdurchschnittliche Falldichte entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Allerdings stiegen die Fallzahlen seit 2017 kontinuierlich. Dies ist insbesondere durch die ambulanten Hilfen begründet.

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 Falldichte ist im **Kreis Höxter** unterdurchschnittlich. Sie wirkt sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2017-2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE gesamt in Promille	17,16	19,24	23,35	24,78

Die Falldichte ist seit 2017 allerdings um insgesamt rund 36,8 Prozent gestiegen. Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten:

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Höxter

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle				
Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	41,6	49,1	70,0	73,4
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	15,2	21,2	27,2	24,2
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	43,8	59,3	80,7	83,3
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	14,8	7,2	10,6	14,8
ambulante Eingliede-rungshilfen nach § 35a SGB VIII	79,8	103,9	150,5	160,2
ambulante Eingliede-rungshilfen nach § 41 SGB VIII	22,1	42,6	40,1	34,1
ambulante Hilfefälle gesamt	**217,3**	**283,3**	**379,1**	**390,0**
Stationäre Hilfefälle				
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	137,6	144,3	150,7	156,3
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	92,2	74,3	82,1	92,3
Intensiv sozialpädago-gische Einzelbetreu-ung nach § 35 SGB VIII	0,6	1,4	1,3	2,2
Stationäre Eingliede-rungshilfen nach § 35a SGB VIII	21,8	22,8	22,1	22,3
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	38,4	28,2	23,4	31,6
stationäre Hilfefälle	**290,6**	**271,0**	**279,6**	**304,7**
Hilfefälle gesamt	**507,9**	**554,3**	**658,7**	**694,7**

Der Anstieg der Falldichte ergibt sich insbesondere aus den ambulanten Hilfen. Sie sind zwischen 2017 und 2020 um rund 79,7 Prozent gestiegen. Signifikant Fallzahlensteigerungen ergeben sich bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen und bei den Sozialpädagogischen Familienhilfe. Die ambulanten Eingliederungshilfen haben sich sogar verdoppelt. Die stationären Hilfefälle sind zwischen 2017 und 2020 um lediglich 4,8 Prozent gestiegen. Größere Fallzahlensteigerungen verzeichnet lediglich die Vollzeitpflege.

Wir betrachten diese Hilfearten in den folgenden Kapiteln vertiefend.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der ambulanten Hilfen im Kreis Höxter auf den flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Bei den stationären Hilfearten liegt der Schwerpunkt auf der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII. Von allgemeiner Bedeutung sind auch Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen vertiefend.

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

- **Feststellung**
  Grundsätzlich belasten im Kreis Höxter hohe Aufwendungen für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII den Fehlbetrag HzE. Sie werden vor allem durch das Angebot „Triangel“ verursacht. Das Angebot begründet die überdurchschnittliche Falldichte.

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

Der **Kreis Höxter** gewährt 2020 in 73,4 Fällen eine flexible ambulante erzieherische Hilfe nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Hierfür wendet er rund 826.000 Euro auf.

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

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	29,45	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.250	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	2,62	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24

Lediglich 25 Prozent der Kreise verzeichnen bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII noch höhere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als der Kreis Höxter. Bei hilfeplanbezogener Betrachtung gehört der Kreis Höxter zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2017 - 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Transferaufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW 0 bis unter 21 Jahre in Euro	15,14	18,03	28,57	29,45
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.904	10.579	11.685	11.250

Seit 2017 stiegen die Aufwendungen je Hilfefall nur moderat. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren haben sich hingegen fast verdoppelt. Diese Entwicklung ist durch den deutlichen Anstieg der Fallzahlen von mehr als 85,8 Prozent begründet. Wir haben ihn bereits im Kapitel 4.7.1.4 „Falldichte“ dargestellt.

Im Rahmen der flexiblen ambulanten Hilfen gewährt der Kreis Höxter mit der „Triangel“ ein besonderes Angebot. Hierbei handelt es sich um eine Mischung aus einer Erziehungsbeistandschaft und einer Sozialpädagogischen Familienhilfe. Das Angebot sieht den parallelen Einsatz von zwei Fachkräften vor. Daraus resultiert eine hohe Zahl ambulanten Fachleistungsstunden je Hilfefall. Hohe Aufwendungen je Hilfefall sind die Folge.

Die Falldichte wird auch durch die Betreuungszeiten beeinflusst. Sie sind im Kreis Höxter vergleichsweise lang:

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

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	70,73	55,88	70,59	75,00	81,82	93,94	17
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	29,27	6,06	18,18	25,00	29,41	44,12	17

Der Anteil der Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monaten ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Lange Betreuungsdauern müssen aber keinen Nachteil darstellen, wenn die Hilfen angemessen und erforderlich sind. Im Vergleichsjahr 2020 beendet der Kreis Höxter jedoch rund 15,0 Prozent seiner Hilfefälle unplanmäßig. In keinem anderen Kreis nehmen die unplanmäßig beendeten Fälle einen so hohen Anteil an den beendeten Hilfen ein:

Unplanmäßig beendete Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulanter Hilfefälle mit unplanmäßiger Beendigung der Hilfe an den ambulanten Hilfefällen in Prozent	14,99	0,00	1,25	4,04	9,60	14,99	16

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Höxter sollte im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden, die Laufzeiten der Hilfen und die unplanmäßig beendeten Hilfen trägerbezogen auswerten. Er sollte die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse im Rahmen der regelmäßigen Qualitätsdialoge erörtern und so versuchen, passgenauere Hilfen zu etablieren.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Der Kreis Höxter verzeichnet bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII höhere Aufwendungen je Hilfefall als die meisten Kreise. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Falldichte belastet die SPFH den Kreishaushalt im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Allerdings stiegen die Fallzahlen seit 2017 deutlich.

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 **Kreis Höxter** gewährt 2020 in 83,3 Fällen eine SPFH nach § 31 SGB VIII. Hierfür wendet er insgesamt 835.700 Euro auf.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	29,80	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.032	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	2,97	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Zwar sind die Aufwendungen je Hilfefall überdurchschnittlich. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen im interkommunalen Vergleich jedoch unterhalb des Medians. Damit belastet die SPFH den Kreisaushalt des Kreises Höxter weniger als bei den meisten Kreisjugendämtern. Begünstigend wirkt sich die unterdurchschnittliche Falldichte aus. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, gewährt der Kreis Höxter mit der „Triangel“ eine flexible ambulante erzieherische Hilfe als alternatives Angebot zur SPFH.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2017 - 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	13,74	21,34	27,65	29,80

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.286	10.368	9.666	10.032
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	1,48	2,06	2,86	2,97

Seit 2017 hat sich die Falldichte dennoch mehr als verdoppelt.[28] Diese Entwicklung wirkt sich belastend auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen aus.

Die Falldichte wird durch die Betreuungszeiten beeinflusst:

Betreuungszeiten Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	64,81	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	35,19	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Im Kreis Höxter haben 64,8 Prozent der im Rahmen der SPFH beendeten Hilfefälle eine Betreuungszeit bis 18 Monate. Diese Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Im Gegensatz zu den Hilfen nach § 27 SGB VIII sind die Betreuungszeiten bei der SPFH damit vergleichsweise kurz. Dieser Aspekt wirkt sich grundsätzlich entlastend aus.

Auch im Rahmen dieser Hilfeart verzeichnet der Kreis Höxter einen vergleichsweise hohen Anteil unplanmäßiger Beendigungen.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt

[28] vgl. 4.7.1.4 „Falldichte“

sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- Der Kreis Höxter scheint Unterbringungen in Pflegefamilien vermehrt als Alternative zur Heimerziehung zu nutzen.

Der **Kreis Höxter** wendet 2020 insgesamt rund 2,80 Mio. Euro für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII auf. Er kann Kinder in 156,3 Hilfefällen in Pflegefamilien betreuen.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	99,24	59,25	101	111	124	213	27
Anteil Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	16,00	9,68	14,40	16,43	20,58	43,99	27
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.803	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	5,57	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Der Kreis Höxter gehört bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Die Falldichte ordnet sich in interkommunalen Vergleich der Kreise unterhalb des Medians ein.

Seit 2017 steigen im Kreis Höxter die Fallzahlen bei der Vollzeitpflege.[29] Steigende Fallzahlen sind positiv zu bewerten, wenn das Jugendamt so eine Betreuung im Rahmen der Heimerziehung verhindern kann. Dies scheint im Kreis Höxter nicht vollumfänglich zu gelingen. Wir gehen hierauf im folgenden Kapitel noch vertiefend ein.

[29] vgl. 4.7.1.4 „Falldichte“

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist hingegen unterdurchschnittlich. Insbesondere kurze Laufzeiten beeinflussen sie positiv. Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen prüft das Jugendamt regelmäßig. Die Verfahrensstandards enthalten die Prüfschritte jedoch nicht.

Der **Kreis Höxter** wendet 2020 für die Hilfen nach § 34 SGB VIII rund 6,8 Mio. Euro auf. Dies sind rund 39 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE. Damit stellen die Hilfen nach § 34 SGB VIII im Kreis Höxter die größte Aufwandsposition im Rahmen der Hilfen zur Erziehung dar.

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

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	242	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.680	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	3,29	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Bei hilfefallbezogener Betrachtung gehört der Kreis Höxter zwar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Heimerziehung, sonst. betreute Wohnformen. Allerdings sind die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterdurchschnittlich. Hierauf wirkt sich die vergleichsweise niedrige Falldichte begünstigend aus.

Die Kombination aus hohen Aufwendungen je Hilfefall und niedriger Falldichte deutet darauf hin, dass das Jugendamt nur dann stationär nach § 34 SGB VIII unterbringt, wenn keine andere Hilfe möglich ist. Dies sind oftmals sehr schwierige Fälle, die in der Betreuung entsprechend kostenintensiv sind.

Falldichte Hilfen nach § 34 SGB VIII 2017 - 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	3,12	2,58	2,91	3,29

Die Falldichte bewegt sich im Kreis Höxter auf einem vergleichsweise konstanten Niveau. Die Vollzeitpflege scheint keine zusätzlichen Hilfen nach § 34 SGB VIII mehr zu verhindern.

Vielmehr wirkt sich aus, dass der Kreis Höxter Fremdunterbringungen zur sozialpädagogischen Diagnose nur in Ausnahmefällen nutzt.

Auch vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen ist eine geringe Verweildauer in einer Heimeinrichtung anzustreben. Deshalb sollte eine enge Betreuung der Kinder und Jugendlichen im Hilfeplanverfahren stattfinden. Der Kreis Höxter verfolgt bei jeder stationären Maßnahme das Ziel der Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. die Verselbständigung. Das Jugendamt bringt Kinder und Jugendliche daher in der Regel heimatnah unter. Es nimmt die Einrichtungen vor einer Unterbringung grundsätzlich gemeinsam mit den Betroffenen in Augenschein.

Das Jugendamt führt bereits sechs Wochen nach dem Hilfebeginn ein erstes Hilfeplangespräch. Bei Fehlentwicklungen kann es daher frühzeitig gegensteuern. Im Rahmen der halbjährlichen Hilfeplanfortschreibungen prüft das Jugendamt die Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen obligatorisch.

Auch die zusätzlichen Beratungen im Gremium Fremdunterbringungen können sich positiv auf die Falldichte auswirken. Nach Angaben des Jugendamtes können so passgenauere Hilfen erarbeitet werden. Sie fördern ebenfalls die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit. Vergleichsweise kurze Laufzeiten sind die Folge:

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

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	46,67	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	28,89	0,00	19,33	22,64	28,89	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	15,56	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	8,89	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Mehr als dreiviertel der 2020 beendeten Hilfefälle kann der Kreis Höxter bereits nach maximal 24 Monaten beenden. Nur 8,9 Prozent der 2020 beendeten Hilfefällen nach § 34 SGB VIII haben eine Laufzeit über 36 Monaten. In lediglich drei Kreisen ist dieser Anteil noch niedriger.

Die vergleichsweise kurzen Laufzeiten wirken sich grundsätzlich entlastend aus.

Sein Rückführungskonzept setzt der Kreis Höxter bislang noch nicht um. Auch die Verfahrensstandards enthalten die notwendigen Prüfschritte nicht. Andere Jugendämter beschreiben darin beispielweise folgende Aspekte:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien für eine Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.

4.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter verzeichnet vergleichsweise hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Auch die Falldichte ist überdurchschnittlich. Die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Anträge auf Eingliederungshilfe entsprechen nicht mehr der aktuellen Vorgehensweise.

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

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

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	118	23,85	54,07	88,67	116	188	27

Kennzahlen	Kreis Höxter	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.135	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.562	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrations-helfer/ Schulbegleitung je Hilfe-fall in Euro	14.722	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	79.656	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Anteil Hilfefälle Integrationshel-fer/Schulbegleitung an den am-bulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	48,05	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Verhältnis abgelehnte ambu-lante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	5,62	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	6,51	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für In-tegrationshelfer/ Schulbegleit-ung je 1.000 EW von 0 bis un-ter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	2,75	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Höxter gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im interkommunalen Vergleich belasten die Eingliederungshilfen damit den Kreishaushalt vergleichsweise stark. Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich oberhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich ein. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes verweisen auf einen hohen Anteil sehr schwerwiegender Fälle. Die Tagessätze belaufen sich auf bis zu 600 Euro.

Bei den ambulanten Eingliederungshilfen gehört der Kreis Höxter zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen.

Der Kreis Höxter gewährt 2020 in 77,0 Fällen Integrationshelfer/Schulbegleitung. Hierfür wendet er rund 1,3 Mio. Euro auf. Die entspricht unterdurchschnittliche 14.700 Euro je Hilfefall.

Integrationshelfer/Schulbegleitung 2017-2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,03	1,25	2,34	2,75
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	38,12	34,65	43,79	48,05

Auch der Kreis Höxter stellte eine steigende Zahl von Anträgen auf Integrationshelfer/Schulbegleitung fest. Ihre Falldichte ist seit 2017 um mehr als das 2,5fache angestiegen. Ihr Anteil an den ambulanten Hilfefällen nahm seit 2017 um 26,0 Prozent zu.

Für die Bearbeitung der Eingliederungshilfen hat der Kreis Höxter einen Spezialdienst eingerichtet. Er ist im Jahr 2020 mit 4,19 Vollzeit-Stellen besetzt.

In der Vergangenheit beteiligte das Jugendamt auch einen beim Kreis Höxter beschäftigten Diplom-Psychologen bei der Antragsprüfung. Inzwischen prüfen die Beschäftigten des Spezialdienstes die Teilhabefähigkeit. Hierzu nutzen sie generell Hausbesuche und Schulhospitationen. Die Verfahrensstandards sehen diese Vorgehensweise jedoch noch nicht vor.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine Verfahrensstandards dringend an die aktuelle Vorgehensweise anpassen und so das Wissensmanagement unterstützen.

Positiv bewerten wir die wöchentliche Berichtspflicht der Integrationshelfer. Zudem gewährt der Kreis die Schulbegleitungen/Integrationshelfer längstens für ein halbes Jahr.

Klassische Poollösungen kann das Jugendamt im ländlich geprägten Kreis nur schwer umsetzen. Dies liegt an der geringen Größe der Schulen. Dennoch achtet der Kreis darauf, dass eine Integrationskraft, sofern möglich, mehrere Schülerinnen und Schüler betreut.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

➔ **Feststellung**
Im Kreis Höxter sind die Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige bei fallbezogener Betrachtung vergleichsweise hoch. Die Verfahrensstandards enthalten die für die Verselbständigungsarbeit notwendigen Prüf- und Arbeitsschritte nicht.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	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	447	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.776	15.338	21.770	27.292	31.104	60.018	27
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.330	2.888	6.408	7.377	9.818	23.363	27
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.604	17.243	35.648	40.666	47.844	73.091	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	17.878	5.768	12.282	15.471	19.553	36.133	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	49.846	29.503	45.438	51.684	56.463	76.588	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,45	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	73,09	4,73	17,49	30,07	44,43	95,65	26
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	51,90	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	21,12	14,81	23,22	27,12	35,29	74,70	27
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	14,51	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII ambulant)	7,53	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27

Die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren positionieren sich im interkommunalen Vergleich der Kreise unterhalb des Medians. Dies liegt an einer unterdurchschnittlichen Falldichte.

Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall sehr hoch. Sie ordnen sich oberhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich ein.

Der Kreis Höxter erbringt rund die Hälfte der Hilfen für Junge Volljährige ambulant. Damit verzeichnet der Kreis eine überdurchschnittliche ambulante Falldichte. Außerdem gehört der Kreis Höxter zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfen für junge Volljährige. Aufgrund der in der Regel generell niedrigeren Aufwendungen für ambulante Aufwendungen wirkt sich dies grundsätzlich begünstigend aus.

Auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Höxter sehr hoch. Sie ordnen sich in den interkommunalen Vergleich der Kreise oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Die Aufwendungen für die Heimerziehung sind zwar unterdurchschnittlich. Allerdings nimmt die Vollzeitpflege in mehr als 75 Prozent der Kreise einen höheren Anteil an den stationären Hilfen für junge Volljährige ein. Da die Vollzeitpflege in der Regel günstiger ist als die Heimerziehung wirkt sich der niedrige Anteil belastend aus.

Auch wenn das neue SGB VIII die Hilfen für junge Volljährige verstärkt, sollte auch weiterhin an der Verselbständigung gearbeitet werden. Um die Verselbständigung zu forcieren hat der Kreis Höxter einige Fachkräfte für diese Aufgabe spezialisiert. Eine erfolgreiche Verselbständigung eines jungen Menschen setzt eine frühzeitige Begleitung und Vorbereitung voraus. Die Verfahrensstandards stellen die hierfür notwendigen Prüf- und Arbeitsschritte nicht dar.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen Verfahrensstandards darstellen und so die Steuerung unterstützen.

Der Kreis Höxter hat erkannt, dass die systemübergreifende Bearbeitung an Bedeutung gewinnen muss. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes weisen allerdings darauf hin, dass die Corona-Pandemie dieses Vorhaben in den vergangenen Jahren erschwerte.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

- Der Kreis Höxter verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer. Auch die Falldichte ist niedriger als bei der Mehrzahl der Kreise.

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

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	33.961	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,14	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,53	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der Kreis Höxter verzeichnet für die Betreuung von UMA unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

Die Jugendamtsleitung des Kreises Höxter berichtet, dass die Sollzuweisungen nur zu ca. 70 Prozent erfolgten. Der ländlich geprägte Kreis Höxter scheint sehr unattraktiv für junge Flüchtlinge zu sein. Die angekündigten Kinder und Jugendliche sind zum Teil gar nicht im Kreisgebiet angekommen. Das Kreisjugendamt berichtet allerdings, dass die Fallzahlen aktuell auch im Kreis Höxter wieder steigen.

Aus diesem Grund gehört der Kreis Höxter zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Falldichte für UMA. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE ist ebenfalls vergleichsweise niedrig. Für die Betreuung der UMA hat der Kreis Höxter einen Spezialdienst eingerichtet. Die Fachkräfte kümmern sich nunmehr verstärkt um die Verselbständigung. Positiv bewertet die gpaNRW die differenzierten Verfahrensstandards für die Begleitung der UMAs.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfen zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Dem Jugendamt des Kreises Höxter sind die sozialen Strukturen grundsätzlich bekannt. Allerdings beeinträchtigte die Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde die Datenanalyse.	141	E1	Der Kreis Höxter sollte dringend die Analyse der sozialen Strukturen forcieren. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse können die Gesamtsteuerung des Jugendamtes unterstützen.	142
F2	Im Kreis Höxter sind vielfältige präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Der Kreis baut sie als Konsequenz aus dem Missbrauchskomplexes von Lügde derzeit weiter aus. Der Kreis plant, die Angebote über sein Geodatenportal online darzustellen.	142	E2	Der Kreis Höxter sollte die Übersicht der präventiven Angebote auf seiner Homepage an prominenter Stelle verlinken. Nur so kann er die Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.	144
Organisation und Steuerung					
F3	Insbesondere die mit Ausnahme der Kindergartenbedarfsplanung fehlende Jugendhilfeplanung kann die Arbeit des Jugendamtes beeinträchtigen. Im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes hat der Kreis Höxter erste organisatorische Maßnahmen getroffen.	144	E3	Der Kreis Höxter sollte sein Vorhaben umsetzen und die Stelle des Jugendhilfeplaners zeitnah besetzen. Nur so kann der Kreis seinem gesetzlichen Planungsauftrag vollumfänglich nachkommen.	145
F4	Im Jugendamt des Kreises Höxter sind gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Durch das regelmäßige Berichtswesen sind die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich bekannt. Tiefergehende Analysen konnte das Jugendamt aufgrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes zwischenzeitlich nicht mehr vornehmen. Dies kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	147	E4	Der Kreis Höxter sollte die Monatsberichte wiedereinführen. Sie bilden eine gute Möglichkeit, die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung übersichtlich darzustellen.	148
F5	Kreis Höxter plant für die Evaluation der Hilfen zur Erziehung den Einsatz digitaler Feedbackbögen. Trägerbezogene Auswertungen nimmt er im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht vor. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat der Kreis im Rahmen des Fachcontrollings noch nicht etabliert.	148	E5.1	Der Kreis Höxter sollte seine Pläne umsetzen und digitale Bewertungen der Hilfen durch die Betroffenen ermöglichen.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Der Kreis Höxter sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er bereits zeitnah für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.	149
			E5.3	Der Kreis Höxter sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings vollumfänglich und transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten.	149
Verfahrensstandards					
F6	Der Kreis Höxter stellt die Standards und Abläufe im ASD in einem digitalen Handbuch dar. Positiv bewertet die gpaNRW das geplante Prozessmanagement der Kreisverwaltung.	149	E6	Um weitere Analysen vornehmen zu können, sollte der Kreis Höxter auch vor dem Hintergrund der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes prioritär die Prozesse des Jugendamtes beschreiben und visualisieren.	150
F7	Das Hilfeplanverfahren des Kreises Höxter berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Allerdings können fehlende Vorgaben zu zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen die Steuerung beeinträchtigen.	150	E7	Der Kreis Höxter sollte in seinen Prozessdarstellungen durchgehend zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen festlegen und so die Steuerung unterstützen.	152
F8	Die gpaNRW bewertet den eigenen Teilprozess für die Falleingangsphase grundsätzlich positiv. Er regelt den Erstkontakt und die Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Die hierzu notwendigen konkreten Prüfschritte stellt er jedoch nicht dar. Dies kann das Wissensmanagements beeinträchtigen.	153	E8	Der Kreis Höxter sollte auch die im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung vorzunehmenden Prüfschritte in die Verfahrensstandards aufnehmen und so das Wissensmanagement unterstützen.	154
F9	Der Kreis Höxter macht regelmäßig Kostenerstattungsansprüche geltend. Die periodengerechte Zuordnung der Zahlungen mittels Rechnungsabgrenzungsposten bewertet die gpaNRW positiv. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können jedoch eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	154	E9	Der Kreis Höxter sollte dringend Standards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. Er kann so ihre zeitnahe und umfassende Geltendmachung verpflichtend vorschreiben. Dies trägt zu einer effektiven und effizienten Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung bei. Zudem unterstützen die Standards auch das Wissensmanagement.	155
F10	Kreis Höxter hat diverse prozessintegrierte- und prozessunabhängige Kontrollmaßnahmen erarbeitet. Das im Rahmen der Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde angewandte Instrument der Fallwerkstätten konnte er als prozessunabhängige Kontrollen noch nicht etablieren.	155	E10	Der Kreis Höxter sollte zukünftig regelmäßig ausgesuchte Fälle im Rahmen von Fallwerkstätten betrachten. Die sich so ergebenden Erkenntnisse sollte er für weitere Prozessoptimierungen nutzen.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F11	Im Kreis Höxter ist eine Vollzeit-Stelle für rund 26 Hilfefälle zuständig. Nur 25 Prozent der Kreise verzeichnen eine noch niedrigere Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Sowohl die Strategie, als auch die Struktur des Kreises Höxter beeinflussen die Kennzahl. Über eine eigene Personal-bemessung für die Sozialen Dienste verfügt der Kreis Höxter nicht.	157	E11	Der Kreis Höxter sollte das kreisweite Prozessmanagement nutzen und eine prozessorientierte Personalbemessung für das Jugendamt erarbeiten. Er sollte den strategischen Ansatz und die zusätzlichen Beratungen berücksichtigen.	158
Leistungsgewährung					
F12	Im Kreis Höxter nehmen ambulante Hilfefälle einen überdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen ein. Das Jugendamt konnte den Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2017 deutlich steigern. Diese Entwicklung geht jedoch mit einem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen einher.	164	E12	Der Kreis Höxter sollte vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen versuchen, den Anteil ambulanter Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der Fallzahlen weiter zu steigern.	165
F13	Im Kreis Höxter nehmen Vollzeitpflegefälle einen unterdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Sein Anstieg seit 2017 geht jedoch mit einem Anstieg der gesamten stationären Hilfen einher. Insgesamt scheint sich die Akquise von Pflegefamilien im Kreis Höxter schwierig zu gestalten. Die Aufgaben des Pflegekinderdienstes sind an einen freien Träger vergeben.	165	E13.1	Der Kreis Höxter sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle zu steigern.	167
			E13.2	Der Kreis Höxter sollte mit dem freien Träger Möglichkeiten erörtern, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.	168
F14	Grundsätzlich belasten im Kreis Höxter hohe Aufwendungen für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII den Fehlbetrag HzE. Sie werden vor allem durch das Angebot „Triangel“ verursacht. Das Angebot begründet die überdurchschnittliche Falldichte.	170	E14	Der Kreis Höxter sollte im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden, die Laufzeiten der Hilfen und die unplanmäßig beendeten Hilfen trägerbezogen auswerten. Er sollte die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse im Rahmen der regelmäßigen Qualitätsdialoge erörtern und so versuchen, passgenauere Hilfen zu etablieren.	172
F15	Der Kreis Höxter gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist hingegen unterdurchschnittlich. Insbesondere kurze Laufzeiten beeinflussen sie positiv. Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen prüft das Jugendamt regelmäßig. Die Verfahrensstandards enthalten die Prüfschritte jedoch nicht.	176	E15	Der Kreis Höxter sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F16	Der Kreis Höxter verzeichnet vergleichsweise hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Auch die Falldichte ist überdurchschnittlich. Die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Anträge auf Eingliederungshilfe entsprechen nicht mehr der aktuellen Vorgehensweise.	178	E16	Der Kreis Höxter sollte seine Verfahrensstandards dringend an die aktuelle Vorgehensweise anpassen und so das Wissensmanagement unterstützen.	180
F17	Im Kreis Höxter sind die Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige bei fallbezogener Betrachtung vergleichsweise hoch. Die Verfahrensstandards enthalten die für die Verselbständigungsarbeit notwendigen Prüf- und Arbeitsschritte nicht.	180	E17	Der Kreis Höxter sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen Verfahrensstandards darstellen und so die Steuerung unterstützen.	182

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	143.154	141.565	140.667	140.251
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	24.393	23.846	23.514	23.514
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	29.591	28.807	28.207	28.039

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	13.356.935	13.157.941	15.451.398	17.391.132
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	451	457	548	620
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.300	23.738	23.455	25.034
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.629.211	3.116.277	4.518.245	4.254.192

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.103	11.000	11.916	10.907
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	10.727.724	10.041.664	10.933.153	13.136.940
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.911	37.054	39.103	43.120
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	17,16	19,24	23,35	24,78
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	42,77	51,11	57,56	56,14
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	48,15	54,35	55,75	53,49

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	448.126	519.414	805.981	825.775
Hilfefälle	41,60	49,10	70,00	73,40
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	406.721	614.850	780.053	835.685
Hilfefälle	43,8	59,3	80,7	83,3
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	316.491	183.914	274.818	415.612

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle	14,8	7,2	10,6	14,8
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.156.625	2.349.814	2.740.591	2.782.541
Hilfefälle	137,6	144,3	150,7	156,3
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.427.075	4.634.105	5.564.259	3.796.940
Hilfefälle	92,2	74,3	82,1	92,3
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	51.233	121.696	105.695	212.243
Hilfefälle	0,6	1,4	1,3	2,2
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.442.911	2.752.518	3.543.306	3.311.051
Hilfefälle	101,6	126,7	172.,6	182,6
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.997.714	1.820.973	1.668.044	2.020.783
Hilfefälle	60,5	70,8	63,6	65,7
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	11,64	14,26	13,55	14,51
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.085.368	1.613.565	1.016.686	503.985
Hilfefälle	65,4	47,4	32,7	14,8

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Hilfe zur Pflege

Die Hilfe zur Pflege ist zunehmend geprägt vom demografischen Wandel und den grundlegenden gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren. Im Vergleich zu den anderen Kreisen leben im Kreis Höxter viele ältere Menschen. Der Kreis hat damit bereits jetzt viele Einwohner und Einwohnerinnen mit einem hohen Pflegerisiko. Trotz dieser belastenden **demografischen Entwicklung** können aktuell viele Pflegebedürftige im Kreis Höxter die Pflege aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen. Das wiederum entlastet den Kreis bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung und wirkt sich damit auch positiv auf den **Fehlbetrag Hilfe zur Pflege** aus. Außerdem spiegelt sich dieses Ergebnis in einer sehr niedrigen **Leistungsdichte** wider. Laut einer Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011 wird der Kreis Höxter im Jahr 2030 die älteste Bevölkerung aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird damit zukünftig noch weiter steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Zusätzlich steigt das Risiko von Versorgungsengpässen durch den Fachkräftemangel im Pflegesektor.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht mehr selbst gedeckt werden können, wird das zu steigenden Transferaufwendungen und damit auch einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege führen. In 2020 sind die **Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher** im Kreis Höxter niedrig. Auch die **Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär** sind unterdurchschnittlich. Das hängt unter anderem mit dem unterdurchschnittlichen Preisniveau der Pflegeeinrichtungen im Kreisgebiet zusammen. Wie sich die Heimpflegekosten zukünftig entwickeln, bleibt aber abzuwarten. Die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022 führt aktuell zu einer Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger. Dieser Entlastung stehen allerdings auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Bei den **Transferauf-**

wendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant gehört der Kreis Höxter zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Transferaufwendungen. Diese werden zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften ist die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Im Kreis Höxter gibt es aktuell noch keine Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften, das wirkt sich somit entlastend auf die Transferaufwendungen der ambulanten Hilfe zur Pflege aus.

Neben steigenden Transferaufwendungen hat auch der Rückgang von Erträgen negative Auswirkungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege. Das Angehörigen-Entlastungsgesetz hat die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt. Auch beim Kreis Höxter sind in der Folge die **Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege** stark zurückgegangen. Dennoch hat der Kreis Höxter in 2020 die höchsten **Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher**. Nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben die weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers an Bedeutung gewonnen. Hierzu zählt z. B. die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüche nach § 93 SGB XII. Auch bei den **Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher** gehört der Kreis Höxter zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen. Die intensive Verfolgung des Nachranggrundsatzes in der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII durch die Abteilung 31 zahlt sich somit aus.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine gute Grundlage zur effektiven Aufgabenwahrnehmung. Optimierungspotenziale bestehen bei den **Verfahrensstandards** sowie dem **Softwareeinsatz**. Die Einführung einer elektronischen Akte könnte die Prozesse beispielsweise noch weiter vereinheitlichen und Vertretungsmöglichkeiten optimieren.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale **Pflegeplanung**. Dieser kommt damit eine wichtige Bedeutung zu. Die örtliche Pflegebedarfsplanung des Kreises Höxter zeigt sehr ausführlich die Versorgungsstruktur auf, bewertet diese und formuliert Handlungsbedarfe. Eine verbindliche Pflegebedarfsplanung in der vollstationären Pflege gibt es bislang nicht. Der Kreis Höxter sollte prüfen, ob eine verbindliche Pflegeplanung in der vollstationären Pflege ein sinnvolles Werkzeug ist, um auf bestehende Planungen Einfluss zu nehmen.

Der Kreis Höxter hat außerdem gute Grundlagen für das **Finanz- und Fachcontrolling** im Bereich der Hilfe zur Pflege geschaffen. Unter anderem nutzt der Kreis zur Steuerung ein Ziel- und Kennzahlensystem. Der Kreis Höxter betont als Handlungsziele zum einen den Grundsatz „ambulant vor stationär“ und zum anderen den bereits angeführten Nachranggrundsatz. Die Zielerreichung wird mithilfe von Grund- und Verhältniszahlen regelmäßig überprüft.

Die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ spiegelt sich unter anderem auch in dem **Einsatz von Pflegefachkräften in der Leistungsgewährung** sowie dem **Beratungsangebot** des Kreises wider. So sind die Pflegefachkräfte unter anderem für die Prüfung der Heimnotwendigkeit und die qualifizierte Bedarfsfeststellung nach § 63 SGB XII verantwortlich. Eine trägerunabhängige Beratung von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen wird durch die Senioren- und Pflegeberatungsstelle des Kreises Höxter sowie der Wohnraumberatungsstelle sichergestellt. Das führt zu einer umfassenden Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW[30]),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

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

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

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

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

[30] Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

5.3 Demografische Entwicklung

- Im Kreis Höxter ist der Anteil der älteren Bevölkerung bereits jetzt auffällig hoch. Dieser wird weiter steigen. Das führt zu belastenden Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in der Pflege.

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[31]

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	31,29	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,49	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,51	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Im **Kreis Höxter** leben vergleichsweise viele ältere Menschen. In mehr als 75 Prozent aller Kreise sind die Bevölkerungsanteile in den Altersgruppen „ab 65 bis unter 80 Jahre“ und „ab 80

[31] Stand zum 31.12.2019; Quelle: IT.NRW

Jahren“ niedriger. Mit zunehmenden Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Insbesondere die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht beispielsweise das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre alt sind.[32] Eine zunehmende Alterung in der Bevölkerung bedeutet folglich einen erhöhten Bedarf an (vor-)pflegerischen Angeboten. Das spiegelt sich auch in der Altersstruktur der Bezieher von Leistungen der Hilfe zur Pflege im Kreis Höxter wider. Beispielsweise sind in 2020 rund 59 Prozent der Bezieher von Leistungen der Hilfe zur Pflege in vollstationärer Dauerpflege über 80 Jahre alt. Wenn der pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln, bspw. durch familiäre Pflege oder Nachbarschaftshilfe, Einkommen und Vermögen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Im Kreis Höxter ist der Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen von 45 bis unter 65 Jahren vergleichsweise hoch. Die Mehrheit der Kreise im interkommunalen Vergleich hat niedrigere Anteile an Einwohnerinnen und Einwohnern in dieser Altersgruppe. Im Kreis Höxter gibt es damit aktuell noch eine vergleichsweise hohe Zahl an potenziellen Pflegepersonen, wie z. B. Angehörige, Nachbarn, usw. Inwieweit die Pflegebedürftigen im Kreis Höxter die Pflege tatsächlich aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen können, zeigt das Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent.

Laut einer Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011 wird der Kreis Höxter im Jahr 2030 die älteste Bevölkerung aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben. Rund 50 Prozent der Bevölkerung werden dann älter als 52 Jahre sein.[33] Auch die Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW prognostiziert, dass der Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter von 65 und mehr bis 2040 um rund 37 Prozent (Vergleichsjahr 2018) zunehmen wird. Die Einwohnerzahl insgesamt wird zeitgleich sinken. Der Bevölkerungsrückgang wird somit vollständig zu Lasten der unter 65jährigen stattfinden.[34] Aller Voraussicht nach wird die Zahl der Pflegebedürftigen im Kreis Höxter somit zukünftig erheblich ansteigen. Gleichzeitig wird die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Es besteht die Gefahr von Versorgungslücken durch zu wenige Pflegepersonen bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Nicht zuletzt werden die steigenden Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung auch zu höheren Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege führen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung den Kreis Höxter in den nächsten Jahren vor weitere Herausforderungen stellen. Der Kreis sollte deshalb Prognosen zum zukünf-

[32] Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflegethermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf

[33] Vgl. https://www.nw.de/ (Studie: 2030 hat Höxter die älteste NRW-Bevölkerung).

[34] https://www.it.nrw (Kommunalprofil Kreis Höxter)

tigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar, z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziostrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen. Der Kreis Höxter bezieht die strukturellen Gegebenheiten bereits in die örtliche Planung der pflegerischen Angebotsstruktur ein. Der Kreis zeigt im Pflegebericht unter anderem die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung der einzelnen kreisangehörigen Städte auf.[35] Der Kreis Höxter stellt sich somit auf die durch den demographischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein und berücksichtigt diese in seinen Planungen. Weitere Ausführungen zur Steuerung des Kreises folgen im Kapitel 5.6 Steuerung und Controlling.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Höxter hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher von 23.328 Euro. Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre liegt bei 348 Euro.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Beispielsweise verteilt der **Kreis Höxter** die Versorgungsaufwendungen auf die einzelnen Produkte des Haushaltsplans. Deshalb sind in den hier zugrunde gelegten ordentlichen Aufwendungen auch Versorgungsaufwendungen aus dem Produkt 32.2 Hilfen zur Pflege des Haushaltsplans des Kreises Höxter in Höhe von rund 270.000 Euro enthalten. Andere Kreise verbuchen die Versorgungsaufwendungen zentral und diese fließen nicht in die ordentlichen Aufwendungen des Produkts Hilfe zur Pflege ein. Außerdem setzt der Kreis Höxter eigenes Personal für die zentral organisierte Pflege- und Wohnberatung ein. Andere Kreise haben die Pflege- und Wohnberatung vollständig an externe Träger vergeben oder die kreisangehörigen Kommunen führen diese durch. Eine Delegation von Aufgaben der Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es im Kreis Höxter nicht. Auch die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Höxter
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	348
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	23.328

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „32.2 Hilfen zur Pflege“ und „32.15 Pflegeberatung und Heimaufsicht“ des Haushaltsplans des Kreises

[35] https://pflegeberatung.kreis-hoexter.de (Pflegebericht 2017)

Höxter gleichzusetzen. Die Abteilung Soziales, Pflege und Schwerbehinderung hat die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt. Der Kreis hat für die überörtliche Prüfung Daten für die Jahre 2017 bis 2021 zur Verfügung gestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Pflege belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 5,2 Mio. Euro. Davon entfallen rund 4,8 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für die Hilfe zur Pflege insbesondere die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 275.000 Euro.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahre in Euro

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Aufwendungen in Euro	11.076.893	11.680.713	12.055.259	12.234.273	12.428.000
Ordentliche Erträge in Euro	555.821	527.710	658.830	1.020.378	768.528
EW ab 65 Jahre	31.227	31.526	31.837	32.251	32.705
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	**337**	**354**	**358**	**348**	**357**

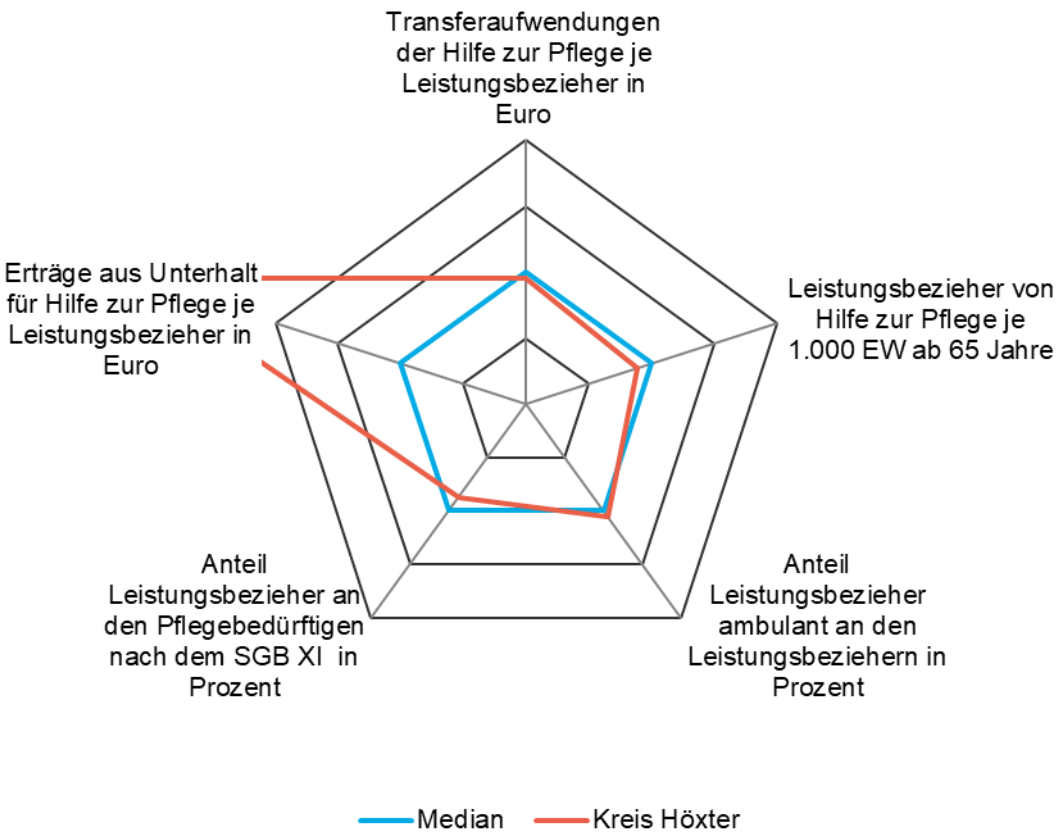
Der einwohnerbezogene Fehlbetrag ist von 2017 bis 2019 zunächst um rund sechs Prozent gestiegen. Zwar haben sich in diesem Zeitraum die ordentlichen Erträge erhöht, zeitgleich sind aber auch die ordentlichen Aufwendungen angewachsen. Von 2019 auf 2020 ist der einwohnerbezogene Fehlbetrag geringfügig gesunken. Die ordentlichen Aufwendungen sind zwar erneut gestiegen, zeitgleich gab es bei den ordentlichen Erträgen aber einen prozentual höheren Zuwachs. Von 2020 auf 2021 hat sich der Fehlbetrag je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre wieder erhöht. Die ordentlichen Aufwendungen sind weiter gestiegen bei einem Rückgang der ordentlichen Erträge. Weitere Analysen zu den Aufwendungen und Erträgen folgen in den Kapiteln 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege und 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

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

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des **Kreises Höxter** im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises Höxter außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab. Der Kreis Höxter hat in 2020 Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher von 337 Euro. Der Kreis Höxter stellt damit das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Der Median liegt bei 108 Euro je Leistungsbezieher. Weitere Erläuterungen hierzu folgen im Kapitel 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.

- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

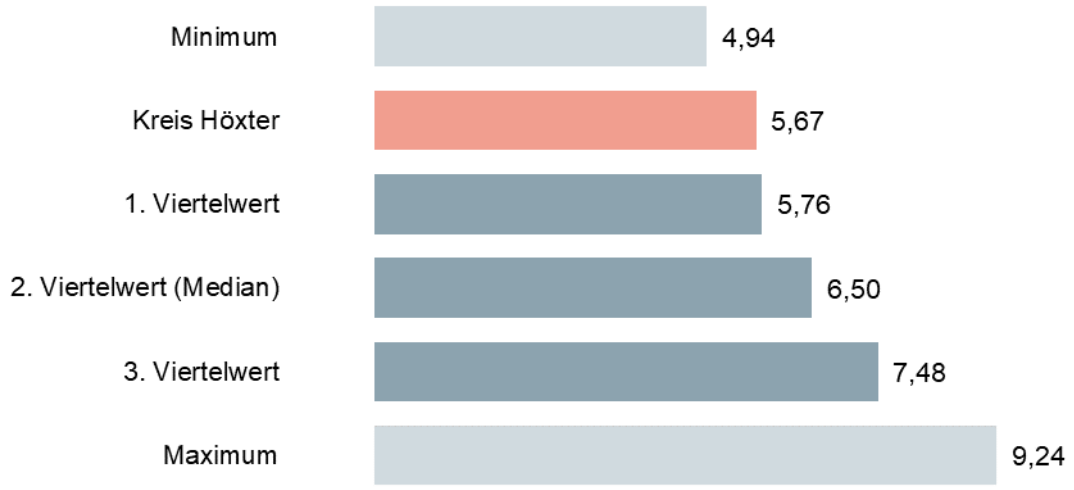
Die Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren wird in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

➔ Der Kreis Höxter hat in 2020, trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen, einen sehr niedrigen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das entlastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII). Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher nach dem SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-pflegeversicherten 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



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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

Der **Kreis Höxter** hat einen sehr niedrigen Anteil Leistungsbezieher nach dem SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben höhere Anteile. Im Kreis Höxter können folglich vergleichsweise viele pflegebedürftige Menschen die Pflege durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegewohngeld nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die Anzahl der Bezieher von existenzsichernden Leistungen und wirtschaftliche Strukturmerkmale wie die Kaufkraft der Einwohner und Einwohnerinnen. Der Kreis Höxter hat im Vergleich zu den anderen Kreisen eine sehr niedrige SGB II-Quote. Die Anzahl der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen nach dem 4. Kapitel SGB XII steigt dagegen stetig an. Von 2017 bis 2020 hat die Zahl dieser Leistungsbezieher um rund 25 Prozent zugenommen. Gerade dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf Hilfe zur Pflege angewiesen sein, weil das Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung der Pflegekosten ausreicht. Bei den wirtschaftlichen Strukturmerkmalen bildet der Kreis Höxter den Minimalwert bei den allgemeinen Deckungsmitteln ab. Auch die Kaufkraft und das Bruttoinlandsprodukt weichen negativ

von den Durchschnittswerten aller Kreise ab. Der Kreis Höxter hat somit belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen, die zu einem hohen Anteil an Leistungsbeziehern nach dem SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI führen können. Zeitgleich können diese auch zu einer hohen Leistungsdichte und hohen Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege führen. Nach den Aussagen der Abteilung 31 Soziales, Pflege und Schwerbehinderung haben die wirtschaftlichen Faktoren tatsächlich einen spürbaren Einfluss auf die Hilfe zur Pflege. Denn trotz der unterdurchschnittlichen Kaufkraft gibt es nach den Erfahrungen der Abteilung eine sehr hohe Eigenheimquote im Kreis Höxter. Das hängt auch mit den sehr niedrigen Immobilienpreisen[36] zusammen. Nach der Einschätzung der Abteilung 31 verbleiben die Pflegebedürftigen deshalb lange in der Häuslichkeit ohne Sozialhilfeleistungen zu beantragen. Die Pflege wird vielfach durch Angehörige oder Nachbarschaftshilfe sichergestellt. Darum hat der Kreis Höxter, trotz der belastenden soziostrukturellen Faktoren, einen niedrigen Anteil an Leistungsbeziehern SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Eine umfangreiche Prüfung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Hauseigentum oder Eigentumsübertragungen sind in der Leistungssachbearbeitung aufgrund der hohen Eigenheimquote keine Seltenheit. Analysen zu den Leistungsbeziehern sowie den Erträgen aus der Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen folgen im weiteren Berichtsverlauf.

Der Kreis Höxter ist somit zwar strukturell durch eine hohe Zahl von (potenziellen) Pflegebedürftigen[37] und die soziostrukturellen Rahmenbedingungen belastet, wird durch den niedrigen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises aber entlastet. Das kann sich positiv auf die Leistungsdichte auswirken, welche im nächsten Kapitel noch näher untersucht wird. Gleichzeitig führt dies aber auch dazu, dass es im Kreisgebiet viele ambulant versorgte Pflegebedürftige gibt, die bislang keine Leistungen nach dem SGB XII beantragt haben. Präventive und beratende Angebote wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung sind daher entscheidend, um diesen Personenkreis rechtzeitig vor einer möglichen Heimaufnahme erreichen zu können. Die Abteilung 31 hat hierzu ausgeführt, dass die Pflegebedürftigen durch die Pflege- und Wohnberatung bereits gut erreicht werden. Darüber hinaus nehmen auch Seniorenkreise und viele weitere Institutionen im Kreis Höxter diesen Personenkreis besonders in den Blick. Ausführungen zur Pflege- und Wohnberatung folgen im Kapitel 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung.

5.4.2.2 Leistungsdichte

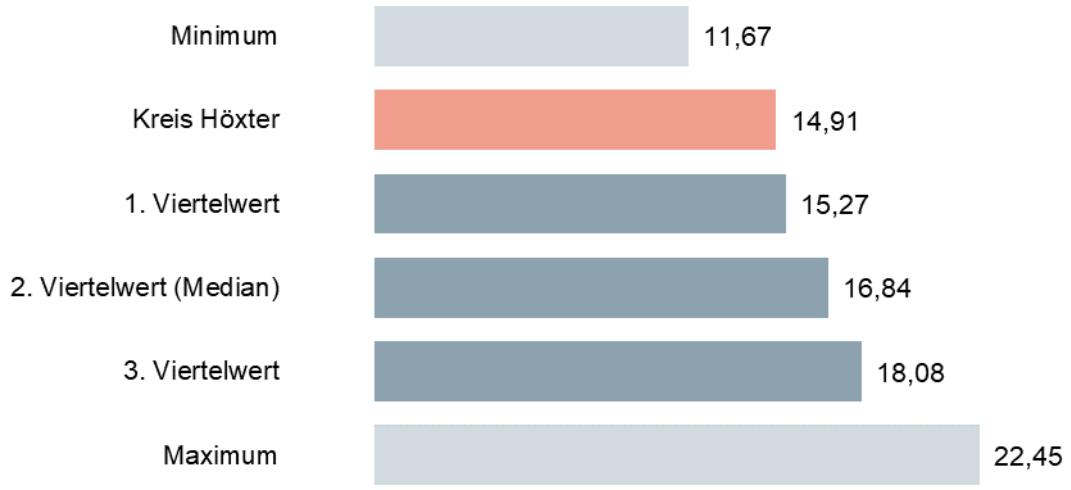
- Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist im Kreis Höxter sehr niedrig.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre.

[36] https://www.westfalen-blatt.de (Beverungen bleibt günstigste Stadt in NRW)

[37] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

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:

Die Leistungsdichte im **Kreis Höxter** ist in 2020 sehr niedrig. Mehr als 75 Prozent der Kreise im Vergleich haben eine höhere Leistungsdichte. In der letzten Vollprüfung Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW lag die Leistungsdichte im Jahr 2009 bei 13,70.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,73	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	13,18	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfegewährung hat der Kreis Höxter sehr wenige Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre. Die Abteilung 31 hat hierzu ausgeführt, dass die Mehrheit der Pflegebedürftigen im Kreis Höxter ambulant versorgt wird. Die Leistungsdichte ambulant, also die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist

leicht unterdurchschnittlich. Nach den Angaben des Kreises Höxter sind viele Leistungsbezieher in der ambulanten Hilfe zur Pflege aufgrund der Pflegestärkungsgesetze zuletzt aus dem Bezug ausgeschieden. Die höheren Leistungen der Pflegeversicherung haben dazu geführt, dass diese ihren Bedarf nunmehr selbst decken können. In der Folge ist auch die Leistungsdichte ambulant auf ein leicht unterdurchschnittliches Niveau gesunken.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Wie zuvor bereits ausgeführt, hat der Kreis Höxter einen hohen Anteil an älteren Menschen, die potenziell pflegebedürftig sind.[38] Außerdem hat der Kreis belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen.[39] Das kann sich negativ auf die Leistungsdichte auswirken. Wie bereits festgestellt, können viele Pflegebedürftige im Kreisgebiet ihren Bedarf aber aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken. Das wiederum kann sich entlastend auf die Leistungsdichte auswirken. Insgesamt erzielt der Kreis Höxter bei der Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ein sehr gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Höxter hat in 2020 niedrige Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Auch die Aufwendungen für stationäre Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind unterdurchschnittlich. Die Aufwendungen für ambulante Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind sogar sehr niedrig.
- Die Aufwendungen für Pflegewohngeld sind im Kreis Höxter vergleichsweise hoch. Das Pflegewohngeld ist nur bedingt über die Anzahl der Pflegebedürftigen in Einrichtungen steuerbar.

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.

[38] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

[39] s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

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

Der **Kreis Höxter** hat in 2020 niedrige Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Dieses Ergebnis ist auch auf die überdurchschnittliche ambulante Quote[40] zurückzuführen. Ambulante Hilfen sind grundsätzlich günstiger als stationäre Hilfen.

[40] s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	6.755	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.276	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen gehört der Kreis Höxter bei den ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten fallbezogenen Aufwendungen. Dieser Wert beeinflusst die Gesamtbetrachtung der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher somit positiv. Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Ein hoher Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben der Abteilung 31 spielen die Wohngemeinschaften im Kreis Höxter aber bislang eine untergeordnete Rolle. Die Nachfrage in der Bevölkerung ist demnach gering. Das hängt nach der Einschätzung der Abteilung auch mit der hohen Eigenheimquote und dem damit verbundenen Wunsch nach einer pflegerischen Versorgung in der eigenen Häuslichkeit zusammen. Aktuell gibt es deshalb beim Kreis Höxter keine Leistungsbezieher, die in einer Wohngemeinschaft leben. Das wirkt sich auf die Aufwendungen je Leistungsbezieher positiv aus.

Entwicklung der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
6.544	5.114	5.228	6.755	6.478

Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt. In der Folge sind die ambulanten Transferaufwendungen vielfach zunächst gesunken. Diese Entwicklung zeigt sich auch beim Kreis Höxter. Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant sind von 2017 auf 2018 zunächst um rund 22 Prozent gesunken. Seit 2019 steigen die Aufwendungen aber wieder. Dennoch liegen sie auch in 2021 noch unter dem Wert aus 2017.

Die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher stationär sind im Kreis Höxter unterdurchschnittlich. Hierzu hat die Abteilung 31 angegeben, dass auch nach eigener Einschätzung die

Aufwendungen für die Pflege in den Einrichtungen im Kreisgebiet eher niedrig sind. Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) liegt mit Stand 01. Juli 2021 bei 947 Euro. Der EEE im Kreis Höxter ist mit 939 Euro unterdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind im Kreis Höxter unterdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Höxter 1.938 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.[41] Das unterdurchschnittliche Preisniveau der Einrichtungen im Kreis Höxter wirkt sich somit entlastend auf die Transferaufwendungen stationär je Leistungsbezieher stationär aus. Darüber hinaus hat die Abteilung 31 ausgeführt, dass sich auch die geografische Lage des Kreises positiv auf die Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege auswirkt. Der Kreis Höxter grenzt unmittelbar an Hessen und Niedersachsen. In beiden Bundesländern sind die Pflegekosten in vollstationären Einrichtungen aktuell deutlich niedriger als in NRW. Es gibt nach der Einschätzung der Abteilung deshalb einige Pflegebedürftige, die sich für eine vollstationäre Unterbringung in den angrenzenden Bundesländern entscheiden. Wenn diese Pflegebedürftigen einen Anspruch auf Hilfe zur Pflege haben, sind auch die Transferaufwendungen für diese Leistungsbezieher für den Kreis Höxter vergleichsweise niedrig. Belastend auf die Transferaufwendungen stationär je Leistungsbezieher stationär wirken sich die bereits dargestellten sozialen Strukturen aus. Aufgrund der vermutlich niedrigeren Einkommenseinsätze der Leistungsbezieher ist davon auszugehen, dass der Kreis Höxter vergleichsweise hohe Zuzahlungen zu leisten hat.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Auch die Abteilung 31 hat angegeben, dass durch die Leistungsverbesserung einige Pflegebedürftige aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten ab dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Der Kreis Höxter hat deshalb keine Entlastungen für den Haushalt 2022 eingeplant. Die Abteilung 31 geht davon aus, dass die zunächst niedrigeren Transferaufwendungen durch die Änderungen im Personalbereich wieder ausgeglichen werden. So steigen die Entgelte von Pflegeeinrichtungen in anderen Bundesländern aktuell bereits deutlich. Inwieweit sich tatsächlich eine (langfristige) Veränderung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt deshalb abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

[41] siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.700	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind im Kreis Höxter vergleichsweise hoch. Die Mehrheit der Kreise hat niedrigere Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld. Die Abteilung 31 hat ausgeführt, dass im Kreis Höxter viele Einrichtungen schon vor Jahren kostenintensiv umgebaut wurden, um unter anderem die geänderten Anforderungen hinsichtlich der Einzelzimmerquote und den Sanitärräumen zu erfüllen. Die Investitionskosten sind in der Folge deutlich angestiegen und haben sich zum Teil mehr als verdoppelt. Deshalb sind die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld im Betrachtungszeitraum zwar um rund fünf Prozent gesunken, aber nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau. Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur bedingt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringe Aufwendungen beim Pflegewohngeld.

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
8.045	8.376	7.797	7.700	7.661

Im Kreis Höxter gibt es aktuell eine Pflegeeinrichtung, die auf die Gewährung von Pflegewohngeld nach dem APG NRW verzichtet hat. Der Kreis übernimmt in dieser Einrichtung die gesondert berechenbaren Investitionskosten auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Weil die Vereinbarung seit dem 01. Juli 2021 besteht, hat sie keine Auswirkungen auf das interkommunale Vergleichsjahr 2020. Darüber hinaus hat die Abteilung angegeben, dass nur ein kleiner Anteil an Leistungsbeziehern in dieser Pflegeeinrichtung versorgt wird. Die Verschiebung von Pflegewohngeld zu Lasten der Sozialhilfe ist im Kreis Höxter somit gering.

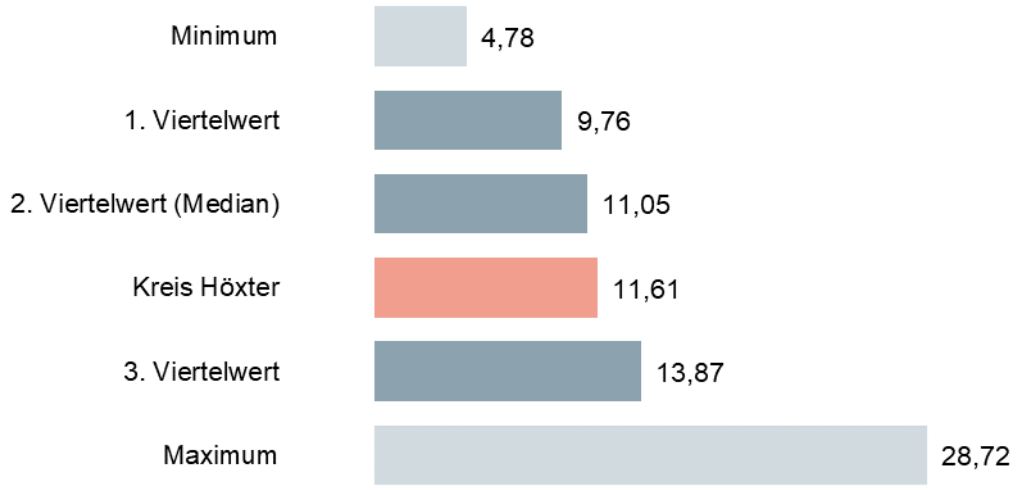
5.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Höxter hat in 2020 einen überdurchschnittlichen Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ stehen im Fokus des Kreises.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen in der vertrauten Umgebung spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



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

Aufgrund der positiven Auswirkungen auf den Fehlbetrag ist grundsätzlich ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Der **Kreis Höxter** hat bereits eine sehr niedrige Leistungsdichte[42]. Die Ambulante Quote des Kreises ist überdurchschnittlich. Der Kreis Höxter gehört somit zu der Hälfte der Kreise mit den höheren Anteilen Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Eine hohe ambulante Quote trägt zum einem dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil an ambulanten Hilfen kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und damit auch auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher auswirken. Auch beim Kreis Höxter wirkt sich die überdurchschnittliche ambulante Quote positiv auf die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege und damit auch den Fehlbetrag aus.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In der letzten Vollprüfung Hilfe zur Pflege ist im Jahr 2010 noch eine ambulante Quote von 23,56 Prozent erreicht worden. Auch der Kreis Höxter hat ausgeführt, dass die ambulante Quote in den vergangenen Jahren gesunken ist. Zwar ist durch die Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs die Zahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI gestiegen, gleichzeitig hat sich die Zahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII durch die höheren

[42] s. Kapitel 5.4.2.2 Leistungsdichte

Leistungen der Pflegeversicherungen und die Verkürzung von Vorversicherungszeiten verringert. Das betrifft insbesondere die Pflegebedürftigen, die ambulant versorgt werden und spiegelt sich auch in den Erhebungen des Kreises Höxter im Pflegebericht 2017 wider. Demnach werden im Kreis Höxter rund 77 Prozent der Pflegebedürftigen zu Hause gepflegt. Diese sogenannte Selbsthilfequote ist damit deutlich höher als die hier dargestellte ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

Trotzdem ist eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung. Der Kreis Höxter lebt nach eigenen Aussagen schon seit vielen Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dies spiegelt sich auch im Haushaltsplan 2022 wider. Der Kreis hat z. B. im Produkt 32.2 Hilfen zur Pflege den Handlungsschwerpunkt „durch gezielte Beratung und Fallmanagement der Pflegefachkräfte in Abstimmung mit der Seniorenberatung sollen Heimaufnahmen vermieden / hinausgezögert werden. Die Hilfen sollen vorrangig in der häuslichen Umgebung erbracht werden“ formuliert. Deshalb führt der Kreis Höxter unter anderem eine Überprüfung der Heimnotwendigkeit bei der stationären Hilfe zur Pflege bei allen Neufällen unterhalb oder einem festgestellten Pflegegrad 3 durch. Der Einsatz von Pflegefachkräften für die Pflege- und Wohnberatung sowie Unterstützung der Leistungssachbearbeitung wird im weiteren Berichtsverlauf thematisiert. Analysen zur Pflegeinfrastruktur folgen im Kapitel 5.6.1.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

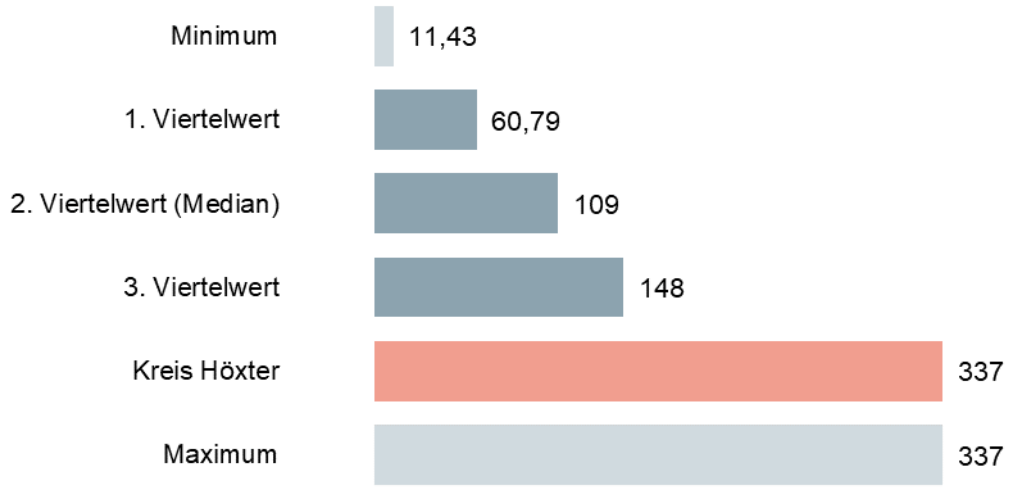
- Der Kreis Höxter hat die höchsten Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege. Auch die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Erträgen sind sehr hoch.

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 XII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
382	15,26	72,70	121	165	382	23

Der **Kreis Höxter** hat in 2020 die höchsten Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Diese Erträge generiert der Kreis ausschließlich aus der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege. Auch bei den Erträgen aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär erzielt der Kreis Höxter in 2020 deshalb das höchste Ergebnis. In den Jahren 2017 und 2018 hat der Kreis Höxter auch aus der Unterhaltsheranziehung für die ambulante Hilfe zur Pflege noch Erträge realisiert. Der Kreis hat aber bereits in der Vergangenheit auf die Heranziehung von pflegenden Angehörigen verzichtet. In der Folge waren die Erträge für die ambulante Hilfe zur Pflege auch in den Vorjahren gering und sind durch das Angehörigen-Entlastungs-Gesetz vollständig entfallen. Die Abteilung 31 hat hierzu ausgeführt, dass sich die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege negativ auf die Pflegebereitschaft ausgewirkt hat. Deshalb hat man von dieser Praxis Abstand genommen. Auch das Oberlandesgericht Oldenburg hat mit Urteil vom 14. Januar 2010 festgestellt, dass ein Kind seine Unterhaltspflicht durch die häusliche Pflege seiner pflegebedürftigen Eltern erfüllen kann. Daneben besteht dann kein Anspruch auf

eine Geldrente, die der Sozialhilfeträger auf sich überleiten kann. Zugleich stellt die Inanspruchnahme auf ergänzenden Barunterhalt eine unzumutbare Härte im Sinne des § 94 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII dar, wenn das Kind erhebliche Leistungen zur häuslichen Pflege erbringt.[43] Es gibt Kreise, die die Angehörigen der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen grundsätzlich nicht zum Unterhalt herangezogen haben. Eine Prüfung hinsichtlich erbrachter Pflegeleistungen oder der Einkommensverhältnisse wurde nicht durchgeführt. Dies ist kritisch zu beurteilen und nicht gesetzeskonform.

Die hohen Erträge im stationären Bereich für das Jahr 2020 resultieren nach den Angaben der Abteilung auch aus der rückwirkenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Es ist zu berücksichtigen, dass auch bei den meisten anderen Kreisen Zahlungen für Vorjahre in die Betrachtung eingeflossen sind. Der Kreis Höxter erzielt damit insgesamt ein sehr gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

Entwicklung Erträge Unterhalt für HzP in Euro

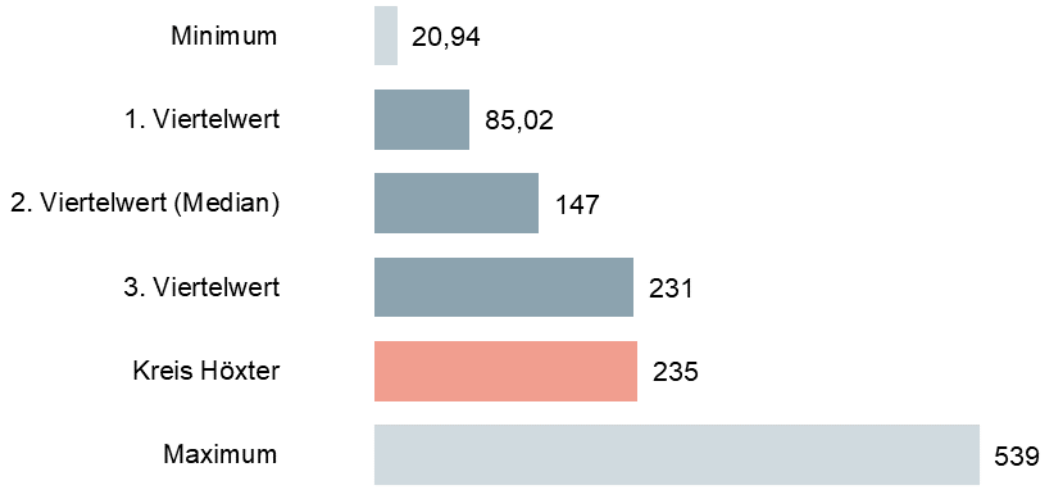
2017	2018	2019	2020	2021
196.428	160.514	199.804	162.162	121.913

Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt deutlich gesunken. Die Zeitreihe zeigt, dass die Erträge aus Unterhalt auch beim Kreis Höxter ab 2020 deutlich zurückgegangen sind. Sie liegen in 2021 rund 39 Prozent unter dem Ergebnis aus 2019. Wie sich die Erträge in Zukunft weiterentwickeln, bleibt abzuwarten. Nach den Aussagen der Abteilung 31 gibt es nur noch wenige Einzelfälle, in denen laufend Unterhalt gezahlt wird. Deshalb sind die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege mittlerweile nahezu entfallen.

Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen.

[43] OLG Oldenburg, Urteil vom 14.01.2010, 14 UF 134/09 (https://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KORE202792010&psml=bsndprod.psml&max=true)

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Auch die Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Kreis Höxter sehr hoch. Diese Positionierung korrespondiert mit den Angaben der Abteilung 31, dass sonstige privatrechtliche Ansprüche häufig vorkommen. Dies ergibt sich aber nicht nur aus der hohen Eigenheimquote. Beim Kreis Höxter gilt die Vorgabe, dass die Vermögensverhältnisse der Antragsteller und Antragstellerinnen konsequent zehn Jahre rückwirkend überprüft werden. Unter anderem müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller eine Bankbescheinigung mit den Kontoständen zu Stichtagen der letzten zehn Jahre vorlegen. Auch daraus ergeben sich nach den Aussagen der Abteilung 31 häufig Anhaltspunkte für Schenkungsrückforderungsansprüche. Beim Vorliegen von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen bewilligt der Kreis, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen, in der Regel zunächst die beantragte Leistung. Im Anschluss leitet der Kreis die Ansprüche auf sich über und verfolgt diese. Der Kreis hat bis vor einiger Zeit auch bei Schenkungsrückforderungsansprüchen Ablehnungen ausgesprochen. Diese Vorgehensweise hat einer gerichtlichen Überprüfung aber nicht standgehalten. Eine Ablehnung aufgrund von Vermögen kann nur erfolgen, wenn es sich bei den fraglichen Vermögenswerten um sogenannte bereite Mittel handelt. Das heißt, es muss die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit bestehen, diese Mittel für die Deckung des sozialhilferechtlichen Bedarfs einzusetzen. Gerade bei Schenkungsrückforderungsansprüchen, die zumeist erst gerichtlich durchgesetzt werden müssen, ist dies oftmals schwierig zu begründen. Der Kreis ist in der Praxis deshalb dazu übergegangen Ablehnungen aufgrund von Schenkungsrückforderungsansprüchen nur selten auszusprechen.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis muss organisatorisch sicherstellen, dass eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Der Kreis Höxter setzt für die Verfolgung der Unterhaltsansprüche eine spezialisierte Fachkraft ein. Diese ist auch für die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüche zuständig. Unkomplizierte Fälle mit sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen bearbeiten die Fachkräfte der Leistungssachbearbeitung selbst, alle anderen Vorgänge leiten sie an diese weiter. Die im Vergleich sehr hohen Erträge aus der Verfolgung von Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen bestätigen den Erfolg dieser Spezialisierung. Insgesamt wirkt sich die konsequente Verfolgung von vorrangigen Ansprüchen beim Kreis Höxter positiv auf die Erträge Hilfe zur Pflege und damit auch den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege aus. Wie die Aufgabe Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert ist und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Diese könnte durch schriftliche Verfahrensstandards noch optimiert werden.

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

Der **Kreis Höxter** hat die Aufgabenwahrnehmung Hilfe zur Pflege organisatorisch der Abteilung 31 Soziales, Pflege und Schwerbehinderung zugeordnet. Alle Fachkräfte in der Leistungssachbearbeitung sind für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach dem SGB XII und Pflegewohngeld nach dem APG NRW zuständig. Die Leistungssachbearbeitung für ambulante Hilfe zur Pflege nehmen drei Fachkräfte zusätzlich wahr. Für die Gewährung von Investitionskostenzuschüssen an Kurzzeit-, Tages- und Nachpflege sowie die ambulanten Pflegedienste ist jeweils eine Fachkraft zusätzlich verantwortlich. Eine Spezialisierung ohne zusätzliche Leistungssachbearbeitung gibt es ausschließlich für den Bereich Unterhalt.

Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe. Sie sichern einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Institutionen/Personen. Stellenbeschreibungen für die Fachkräfte der Leistungsgewährung sind vorhanden. Allerdings sind diese nach Aussage der Abteilung 31 nicht aktuell. Es gibt regelmäßig Dienstanweisungen per Mail und Dienstbesprechungen, in denen auf aktuelle rechtliche Änderungen eingegangen wird. Schriftliche Richtlinien, Arbeitshilfen und Checklisten gibt es darüber hinaus aber nicht. Die Abteilung 31 hat ausgeführt, dass Vorgaben zu beispielsweise der Vermögensprüfung bei Neufällen den Fachkräften bekannt sind. Ein Großteil der Fachkräfte ist schon lange im Bereich Hilfe zur Pflege tätig. Darüber hinaus ergeben sich Vorgaben aus den vorhanden Vordrucken. Dennoch ist es für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung sinnvoll, die einzelnen Prozesse detailliert zu beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie zu verwendenden Arbeitsmitteln zu hinterlegen. Ergänzende visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte,

deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. In Bereichen mit einer in der Regel hohen Personalfluktuation wie der Hilfe zur Pflege sorgen Verfahrensstandards so für Sicherheit in den Abläufen und können als Wissensspeicher genutzt werden. Nicht zuletzt helfen sie außerdem bei der Durchführung von Prozesskontrollen. Die Abteilung 31 des Kreises Höxter plant nach den Angaben deshalb auch die Erstellung eines Handbuchs mit Prozessbeschreibungen für die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Hierfür müssen die Antragsprozesse beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es bislang keine Prozessbeschreibungen für den Bereich Hilfe zur Pflege. Es ist daher auch im Kontext OZG sinnvoll, die vorhandenen Prozesse in der Hilfe zur Pflege zu definieren, zu analysieren, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher ist die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Auch Vordrucke sind in der Software hinterlegt. Eine elektronische Akte gibt es bislang aber noch nicht.

Generell sollte eine Fachsoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Der Kreis Höxter setzt für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege eine Fachsoftware ein. Diese kann von den Fachkräften auch im Homeoffice genutzt werden. Die Möglichkeiten einer Homeoffice-Tätigkeit hat der Kreis Höxter aufgrund der Corona Pandemie deutlich ausgeweitet. Die Abteilung 31 hat unter anderem die Vordrucke der Leistungssachbearbeitung in der Fachsoftware hinterlegt. Eine elektronische Akte gibt es bislang aber noch nicht. Der Kreis arbeitet somit aktuell noch mit Papierakten. Konkrete Zeitpläne für eine Einführung der E-Akte gibt es nach den Aussagen der Abteilung 31 nicht. Für die Umsetzung ist beim Kreis Höxter die Abteilung EDV und Organisation zuständig. Eine digitale Aktenführung kann die Effizienz bei der Fallbearbeitung steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Außerdem erhöht sie die zeitliche und räumliche Flexibilität bei der Bearbeitung. Die vorhandenen Arbeitsabläufe können so noch weiter optimiert werden.

➔ **Empfehlung**
Zur weiteren Effizienzsteigerung und Optimierung der Arbeitsprozesse sollte der Kreis Höxter das Projekt E-Akte weiter vorantreiben.

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.

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII nimmt der **Kreis Höxter** selbst wahr. Nach den Aussagen der Abteilung 31 hat der Kreis die Delegation für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vor mehr als 20 Jahren zurückgenommen. Gründe für die Rücknahme sind nicht bekannt.

Eine Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es aktuell bei acht von 31 Kreisen. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Höxter führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Soll und Ist der Personalausstattung für den Bereich Hilfe zur Pflege stimmen nach eigenen Aussagen aktuell überein. Die Arbeitsbelastung hat zuletzt aber weiter zugenommen.

- **Feststellung**
  Erfahrene Fachkräfte sind in der Abteilung 31 für die Einarbeitung von neuen Fachkräften zuständig. Ein Einarbeitungskonzept gibt es aktuell nicht.

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

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor, sondern auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Der **Kreis Höxter** führt zu jedem neuen Haushaltsjahr zentral eine Personalbedarfsplanung durch. Grundlage ist der Stellenplan. Planbare Fluktuationen wie Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, etc. fließen in die Planungen ein. Die Abteilungen führen darüber hinaus eine eigene Personalplanung durch und melden ggfs. Veränderungen bzw. Bedarfe an die Personalabteilung. Nach den Angaben der Abteilung 31 besteht aktuell eine Übereinstimmung zwischen Soll und Ist der Personalausstattung. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es aber zeitweise zu personellen Vakanzen. Fachkräfte aus der Abteilung 31 wurden unter anderem im Impfzentrum und in der Corona-Hotline eingesetzt. Die Ausfälle mussten durch die anderen

Fachkräfte kompensiert werden. Das hat zu Bearbeitungsrückständen in der Leistungsgewährung geführt. Verschiedene rechtliche Änderungen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Grundrente und den Leistungszuschlägen nach dem SGB XI, haben zu einer weiteren Arbeitsbelastung geführt. Zusätzlich ändert sich auch die Einkommenssituation der Leistungsberechtigten durch bspw. Rentenanpassungen und Beitragsänderungen bei der Krankenversicherung mittlerweile mehrfach im Jahr und oftmals auch für rückwirkende Zeiträume. Der Arbeitsaufwand bei der Fallbearbeitung hat somit insgesamt zugenommen. Die Personalsituation ist nach eigenen Angaben deshalb nach wie vor angespannt.

Für die Personalbemessung greift die Abteilung auf eigene Erhebungen zurück, hierzu zählt bspw. die Anzahl der laufenden Fälle. Personalrichtwerte hat die Abteilung 31 nicht festgelegt.

Bei der Einarbeitung von neuen Fachkräften wird auf das Fachwissen von langjährigen Fachkräften zurückgegriffen. Nach Auskunft des Kreises Höxter hat sich diese Form der Einarbeitung bewährt. Ein Einarbeitungskonzept gibt es aber bislang nicht. Eine erfolgreiche Einarbeitung ist umfassend und strukturiert. Das bedeutet insbesondere, dass neue Fachkräfte alle benötigten Informationen erhalten, um die zukünftigen Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können. Es ist daher grundsätzlich sinnvoll für die fachliche Einarbeitung erfahrene Fachkräfte einzusetzen und durch ein Patensystem eine enge Betreuung der neuen Fachkräfte sicherzustellen. Darüber hinaus kann ein Einarbeitungskonzept die Einarbeitung sinnvoll unterstützen. Dieses sollte unter anderem die Ziele der Einarbeitung beschreiben und die Aufgaben der Führungskräfte sowie der für die Einarbeitung zuständigen Fachkräfte definieren. Eine gute Einarbeitung erhöht die Motivation von neuen Fachkräften und verhindert Fluktuationen. Die neuen Fachkräfte können somit schneller ihre Aufgaben vollständig übernehmen und stehen im Idealfall langfristig zur Verfügung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften ein schriftliches Einarbeitungskonzept entwickeln.

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

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

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Der **Kreis Höxter** setzt in 2020 0,8 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant ein. Für die Hilfe zur Pflege stationär sind 6,51 Vollzeit-Stellen im Einsatz. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes wurden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LWL berücksichtigt. Auch die Pflegewohngeld-Selbstzahler, also Personen mit einem Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW ohne darüberhinausgehenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII, sind bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbei-tung ambulant	70	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbei-tung	88	88	127	149	172	202	23

Im Kreis Höxter ist eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant für rund 70 Leistungsbezieher ambulant zuständig. Im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege sind es rund 88 Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär. Der Kreis Höxter hat damit einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz. Der interkommunale Vergleich dient aber lediglich als Orientierung für die Personalausstattung in der Leistungsgewährung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Die Abteilung 31 hat angegeben, dass eine Organisationsuntersuchung vor einigen Jahren Grundlage für die aktuelle Personalbemessung ist und den Personalbedarf bestätigt hat. Die Leistungsgewährung beim Kreis Höxter investiert nach den nachvollziehbaren Ausführungen viel Zeit in die Prüfung der Vermögenssituation der antragstellenden Personen, bevor Hilfe zur Pflege gewährt wird. Nach den Angaben der Abteilung kommt es deshalb auch vielfach zu Ablehnungen oder der Rücknahme von Anträgen, welche bei der Kennzahlenberechnung nicht berücksichtigt werden. In der Folge muss keine Hilfe zur Pflege geleistet werden. Das wirkt sich positiv auf die Leistungsdichte sowie die Transferaufwendungen aus. Die niedrige Leistungsdichte und die hohen Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind Indikatoren, dass die Vorgehensweise des Kreises Höxter erfolgreich ist. Die intensive Antragsprüfung führt zu einem erhöhten Personalbedarf. Die Zahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fällt tendenziell niedriger aus.

Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW ab 65 Jahre

Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,21	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26

Der Kreis Höxter setzt in der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. Der Stellenumfang beläuft sich auf 2,36 Vollzeit-Stellen in 2020. Die Pflegefachkräfte sind auch in der Pflege- und Wohnberatung tätig und füllen damit die Schnittstelle zwischen Leistungssachbearbeitung und Pflegeberatung personell aus. Sie sind unter anderem für die Bedarfsfeststellung in der ambulanten Hilfe zur Pflege zuständig. Außerdem fallen die Begutachtung von nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen und die Prüfung der Heimnotwendigkeit in den Aufgabenbereich der Pflegefachkräfte. Bei Rückfragen zu Rechnungen von ambulanten Pflegediensten greift die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ebenfalls auf das Fachwissen der Pflegefachkräfte zurück. Sie sind damit eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung und arbeiten eng mit dieser zusammen. Mit dem Einsatz der Pflegefachkräfte trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor

stationär“ Rechnung und hält die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XIII vor.

Bei einigen Kreisen führen das eigene Gesundheitsamt oder der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MD) die Begutachtungen der nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen durch. Beim Kreis Höxter hält die Abteilung 31 das erforderliche fachliche Knowhow durch die eigenen Pflegefachkräfte selbst vor. Diese Schnittstelle entfällt somit und ermöglicht eine umfangreiche Fallbetreuung aus einer Hand.

Bei Antragstellern mit einer Pflegeeinstufung bis einschließlich Pflegegrad 3 führen die Pflegefachkräfte, bei einer angestrebten vollstationären Unterbringung, stets eine Prüfung der Heimnotwendigkeit durch. Hierbei prüfen die Fachkräfte insbesondere ob bereits alle ambulanten Unterstützungsmaßnahmen ausgeschöpft wurden. Dieses Verfahren hat sich nach den Aussagen der Abteilung 31 etabliert. Die Heimnotwendigkeit wird zumeist vor der Aufnahme in die vollstationäre Dauerpflege überprüft, beispielsweise in der eigenen Wohnung, im Krankenhaus oder in der Pflegeeinrichtung im Rahmen einer vorgelagerten Kurzzeitpflege. Bei fehlender Heimnotwendigkeit lehnt der Kreis Höxter die Gewährung von Hilfe zur Pflege ab. Der Kreis Höxter arbeitet an dieser Stelle eng mit den Pflegeeinrichtungen zusammen, die im Zweifelsfall bereits von sich aus eine Abklärung in die Wege leiten.

Die Aufnahme in einer vollstationären Einrichtung ist zumeist Folge eines Krankenaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Kreis Höxter frühzeitig von einer angedachten vollstationären Aufnahme Kenntnis erlangt. Die zeitnahe Kenntnis unterstützt eine rechtzeitige Überprüfung der Heimnotwendigkeit bzw. auch Beratung zu Möglichkeiten der ambulanten pflegerischen Versorgung. Nach den Darstellungen der Abteilung 31 ist der wichtigste Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Heimnotwendigkeit die Kurzzeitpflege und damit die aufnehmende Pflegeeinrichtung. Ein Anknüpfungspunkt kann aber nicht nur die Pflegeeinrichtung sein, sondern auch das Krankenhaus bei einem vorherigen Aufenthalt dort. Nach Auskunft der Abteilung gibt es nur selten Pflegeüberleitungsbögen, aber es besteht ein reger Austausch mit den Sozialdiensten der Krankenhäuser. Bei Fragen und Problemen nehmen diese auch von sich aus Kontakt auf, sodass eine gute Kommunikation besteht. Nach den Angaben der Abteilung gibt es im Kontext Heimnotwendigkeit und Gewährung von Hilfe zur Pflege insgesamt eine gute Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Kreisgebiet.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Höxter setzt für die Unterhaltsheranziehung spezialisierte Fachkräfte ein. Der Kreis hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert**.**

Der **Kreis Höxter** setzt in 2020 1,84 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung ein. Eine weitere Aufteilung in die Unterhaltsheranziehung bei ambulanten Hilfen und die Unterhaltsheranziehung bei stationären Hilfen gibt es nicht.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberech-nungsfälle je Vollzeit-Stelle	192	8	33	60	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sach-bearbeitung Unterhalt je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,57	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Kreis Höxter setzt für die Unterhaltssachbearbeitung deshalb spezialisierte Fachkräfte ein. Konkret sind dies eine Fachkraft in der Abteilung 31 sowie eine juristische Fachkraft, die organisatorisch der Rechtsabteilung zugeordnet ist. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik entsprechende Berücksichtigung findet. In den Vorjahren lag der Personaleinsatz noch bei bis zu 3,32 Vollzeit-Stellen. Die Stellenanteile wurden aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. In 2020 hat der Kreis Höxter bezogen auf die Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre den höchsten Personaleinsatz im interkommunalen Vergleich. Bezogen auf die Unterhaltsberechnungsfälle hat der Kreis dagegen einen sehr geringen Personaleinsatz. Damit bearbeitet die Sachbearbeitung Unterhalt im Kreis Höxter vergleichsweise viele Unterhaltsberechnungsfälle. Es ist zu beachten, dass im Vergleichsjahr 2020 noch nicht alle Kreise den Personaleinsatz an die gesunkenen Fallzahlen angepasst haben. Auch der Kreis Höxter hat den Stellumfang noch weiter reduziert. Im Jahr 2021 setzt der Kreis für die Sachbearbeitung Unterhalt 0,84 Vollzeit-Stellen ein. Bezogen auf die 206 Berechnungsfälle ergibt sich eine Leistungsquote von 245 Berechnungsfällen je Vollzeit-Stelle. Der Personaleinsatz ist damit auch in 2021 gering.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltsverpflichteten zulassen. Der Kreis Höxter hat im Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit und dem Jahreseinkommen der Unterhaltsverpflichteten aufgenommen. Die Fachkräfte der Leistungsgewährung übersenden allen angegebenen Kindern vor der Bewilligung einen Fragebogen mit weiteren Angaben. Nach der Bewilligung wird eine Rechtswahrungsanzeige versandt. Erst danach erfolgt die Übergabe an die spezialisierte Sachbearbeitung Unterhalt. Diese ist für die weitere Bearbeitung zuständig.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Kreis Höxter gibt es im Bereich Unterhalt mittlerweile keine Rückstände mehr. Alle Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis 31. Dezember 2019 sind mittlerweile bearbeitet und geltend gemacht worden. Lediglich einzelne Klageverfahren und Widersprüche sind noch in der Bearbeitung.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- Die WTG-Behörde des Kreises Höxter überprüft jährlich alle zu prüfenden stationären Pflegeeinrichtungen. Der Kreis schafft damit die Grundlage für eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und wird der zunehmenden Bedeutung der WTG-Behörde gerecht. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Höxter** sind in 2020 2,64 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 46 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,82	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	17	16	28	34	45	60	30

Der Kreis Höxter stellt bei den Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre aktuell das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Dementsprechend haben alle anderen Kreise bei der WTG-Behörde einen niedrigeren einwohnerbezogenen Personaleinsatz. Dieses Ergebnis korrespondiert auch mit der Kennzahl Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde. Hier gehört der Kreis Höxter zu dem Viertel der Kreise mit der geringsten Anzahl an zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle. Gemäß § 23 Abs. 2 WTG können Regelprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen in einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erfolgen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Der Kreis Höxter setzt dennoch konsequent eine jährliche Überprüfung dieser Einrichtungen um. Das bewertet die gpaNRW positiv. Zwar erfordert die jährliche Überprüfung aller Einrichtungen einen höheren Personaleinsatz, aber sie unterstreicht die Bedeutung der WTG-Behörde für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und

Betreuungsangeboten. Die WTG-Behörde soll außerdem eine angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen sicherstellen. Die WTG-Behörde trägt damit entscheidend dazu bei, ein selbstbestimmtes und der Würde des Menschen entsprechendes Leben in den Wohn- und Betreuungsangeboten zu sichern. Der Anteil an pflegebedürftigen Menschen, und damit auch Menschen in Wohn- und Betreuungseinrichtungen, nimmt stetig zu. Deshalb nimmt auch die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörde zum Schutz dieser Menschen stetig weiter zu. Eine angemessene Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Durch die Anpassung des WTG in 2023 soll außerdem der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt werden. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand führen werden.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Höxter ebenfalls der Abteilung 31 Soziales, Pflege und Schwerbehinderung zugeordnet. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch eine Pflegefachkraft sowie Fachkräfte der Sozialarbeit eingesetzt. Die WTG-Behörde des Kreises Höxter ist damit multiprofessionell aufgestellt. Auch das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Die Pflegefachkraft wird insbesondere zur Unterstützung bei pflegefachlichen Inhalten herangezogen. Um zeitliche Verzögerungen zu vermeiden, hat sich der Kreis entschieden, sich bei pflegefachlichen Fragestellungen nicht nur auf den MD und dessen Prüfungen zu verlassen, sondern das Knowhow im eigenen Haus vorzuhalten. Die WTG-Behörde führt die Regelprüfungen somit eigenständig durch. Auch eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist grundsätzlich nicht notwendig. Außer in Sonderfällen wie der Corona Pandemie oder besonderen Krankheitsfällen in den Einrichtungen gibt es folglich wenig Schnittstellen zum Gesundheitsamt. Gemeinsame Prüfungen kommen in Betracht, wenn z. B. Hygienemängel bestehen. Im Übrigen gibt es eine wechselseitige Information bei gravierenden Mängeln. Auch zum Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege gibt es nur wenige Schnittstellen. Sofern notwendig erfolgt eine Zusammenarbeit auf dem sog. „kurzen Dienstweg“. In seltenen Fällen informieren die Fachkräfte der Leistungsgewährung die WTG-Behörde bspw. über Beschwerden oder die WTG-Behörde informiert die Leistungsgewährung über neue Einrichtungen oder Aufnahmestopps.

Der Kreis Höxter hat 2016 mit den Krankenversicherungen eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung und dem Prüfdienst des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V. geschlossen. Unter anderem ist eine gegenseitige Information über Regelprüfungen sowie der Austausch der Prüfberichte festgelegt. Außerdem führt die WTG-Behörde regelmäßig gemeinsame Prüfungen mit dem MD durch. Sofern möglich, passt die WTG-Behörde die Termine für die Regelprüfung entsprechend an. Nach den Angaben der WTG-Behörde hat sich die Zusammenarbeit bewährt. Eine Doppelbelastung der zu prüfenden Einrichtungen wird so vermieden. Sofern Einrichtungen eine zu hohe Personalbindung befürchten bzw. beanstanden, wird aber ggfs. auch eine getrennte Prüfung durchgeführt. Der Kreis Höxter plant die Zusammenarbeit mit dem MD zukünftig weiter auszubauen.

Schwerpunkt der WTG-Behörde beim Kreis Höxter sind die ordnungsrechtlichen Aspekte der Heimaufsicht. Die Beratung der Pflegebedürftigen ist deshalb vollumfänglich der Pflegeberatung zugeordnet. Allerdings ist die in der WTG-Behörde eingesetzte Pflegefachkraft zeitgleich auch in der Pflegeberatung tätig, sodass hier eine gute Verknüpfung der beiden Aufgabenbereiche besteht. Bei Beschwerden nimmt die WTG-Behörde auch selbst eine Beratungsfunktion gegenüber den Beschwerdeführern und den betroffenen Einrichtungen ein. Genauso ist sie auch bei

anderen Themen für die Beratung der Einrichtungen zuständig, z. B. bei Fragestellungen zur Umsetzungen von rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Die Regelprüfungen werden je nach Einrichtungsgröße allein oder von zwei Fachkräften durchgeführt. Lediglich in 2020 war es aufgrund der Corona-Pandemie nicht möglich alle Einrichtungen erneut zu überprüfen. Von Mitte März 2020 bis Mitte Juni 2020 waren die Regelprüfungen vollständig ausgesetzt. Sofern möglich und in Kenntnis der bisherigen Prüfung vertretbar, hat die WTG-Behörde während der Corona-Pandemie die Regelprüfungen schriftlich und telefonisch durchgeführt. Bei den durchgeführten Prüfungen vor Ort hat die WTG-Behörde einen zeitlichen Abstand von rund zwei Wochen berücksichtigt, um Infektionsketten zu vermeiden. Außerdem hat die WTG-Behörde die Befragung von Beschäftigten in den Einrichtungen eingeschränkt. Zeitgleich hat die WTG-Behörde umfassende Beratungstätigkeiten für die Einrichtungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie übernommen.

Nach den Darstellungen der WTG-Behörde ist die Anzahl von Beschwerden und anlassbezogenen Prüfungen seit Jahren relativ konstant. Einen Anstieg aufgrund der Corona-Pandemie gab es nicht. Nach den Angaben der WTG-Behörde ist oftmals eine mangelnde Kommunikation zwischen der Pflegeeinrichtung und Angehörigen der Bewohner und Bewohnerinnen Anlass für Beschwerden. Teilweise gibt es Beschwerden über den Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern, die Dokumentation, etc. Oftmals sind die Mängel auf die personelle Ausstattung in den Einrichtungen zurückzuführen. Der Fachkräftemangel ist schon seit einigen Jahren ein prägendes Thema. Die Mehrheit der Beschwerden wird durch Angehörige oder Betreuungspersonen geäußert.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- **Feststellung**
  Der Kreis Höxter nimmt alle zwei Jahre eine umfassende Bestandsaufnahme und Einschätzung zur Versorgungsstruktur in Form eines Pflegeberichts vor. Eine verbindliche Pflegebedarfsplanung gibt es bislang nicht.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote, die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Außerdem sind Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Alle zwei Jahre führt der **Kreis Höxter** im Sinne des § 7 APG NRW eine Bestandsaufnahme und Bewertung der pflegerischen Situation in Form eines Pflegeberichts durch. Neben der stationären Dauerpflege umfasst der Pflegebericht des Kreises Höxter alle relevanten Bereiche der Versorgung von pflegebedürftigen Menschen. Hierzu zählen z. B. die stationären Gasteinrichtungen wie Tages- und Nachtpflege und die ambulanten Angebote wie ambulante Pflegedienste und Wohngemeinschaften. Darüber hinaus sind aber auch Hilfs- und Beratungsangebote, Projekte des Kreises und kommunale Netzwerke Bestandteil des Pflegeberichts. Der Pflegebericht bietet damit einen sehr umfangreichen und ausführlichen Überblick über die Versorgung von Pflegebedürftigen im Kreisgebiet. Als statistische Grundlage für den Bericht zieht der Kreis unter anderem die Prognosen von IT.NRW heran. Ebenfalls bezieht der Kreis Studien und ähnliche Daten in die Analyse ein. Außerdem erhebt der Kreis zum 31. Dezember eines jeden Jahres Daten der Pflegeeinrichtungen zu beispielsweise der Belegung. Für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen nutzt der Kreis sogenannte Pflegequoten. Die Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung kann der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vornehmen.

Der letzte Pflegebericht ist aus dem Jahr 2018 mit Stand 31. Dezember 2017. Die vorgesehene Fortschreibung im Jahr 2020 hat sich aufgrund der Corona-Pandemie verzögert und befindet sich aktuell in der Bearbeitung. Die Zuständigkeit für die Pflegeplanung war bislang einer Stelle in der Abteilung 31 zugeordnet. Diese Stelle war nach den Angaben der Abteilung seit Oktober 2019 vakant. Die Pflegeplanung wurde ab Januar 2022 deshalb einer anderen Stelle in der Abteilung zugeordnet. Der Zuschnitt der bisherigen Stelle wurde angepasst. Diese soll zukünftig für Projekte, Netzwerkarbeit, usw. zuständig sein.

Der Kreis Höxter hat bislang keine verbindliche Pflegebedarfsplanung. Für den Bereich der vollstationären Pflegeeinrichtungen wird die Einführung aber in Betracht gezogen. Der Kreis erhofft sich hiervon weitere Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche pflegerische Versorgung. Erst vor kurzem wurde eine neue Pflegeeinrichtung im Kreisgebiet in Betrieb genommen. Eine weitere Pflegeeinrichtung ist geplant und wird zeitnah gebaut. Der Kreis sollte also darauf achten, dass es zu keinem Überangebot an vollstationären Pflegeplätzen kommt und nach Möglichkeit eine flächendeckende Versorgung gesichert ist. Außerdem wird der bereits bestehende Fachkräftemangel durch neue Einrichtungen nur noch zusätzlich verstärkt. Auch eine verbindliche Pflegebedarfsplanung kann konkrete Bauvorhaben nicht verhindern. Aber sie kann genutzt werden, um neuen Anbietern die Verdichtungssituation aufzuzeigen und so auf bestehende Planungen Einfluss zu nehmen. Außerdem entfällt bei Einrichtungen, die trotz fehlender Bedarfsbestätigung gebaut werden, der Anspruch auf die Investitionskostenförderung nach dem APG NRW. Es ist zu beachten, dass der Sozialhilfeträger die

Investitionskosten aufgrund des fehlenden Pflegewohngeldanspruchs aber ggfs. aus Mitteln der Sozialhilfe übernehmen muss.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte wie geplant die Einführung einer verbindlichen Bedarfsplanung für die vollstationären Pflegeeinrichtungen prüfen.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeitpflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

➔ **Feststellung**
Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Höxter ist bezogen auf die Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre überdurchschnittlich. Bedarfe bestehen bei der Tages- und solitären Kurzzeitpflege.

Anzahl stationärer Pflegeplätze, Kurzzeit- und Tagespflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,64	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	46,26	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,60	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,00	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,65	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

In 2020 stehen im Kreis Höxter insgesamt 1.492 Plätze in 21 stationären Einrichtungen zur Verfügung. Der Kreis Höxter hat damit eine überdurchschnittliche Anzahl stationärer Plätze je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Auch bei der Kennzahl Stationäre Pflegeplätze je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre positioniert sich der Kreis über dem Median. Das lässt darauf schließen, dass es aktuell keinen Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeeinrichtungen gibt. Allein die überdurchschnittliche Pflegeplatzdichte lässt aber noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung mit Heimpflegeplätzen zu. Vielmehr spiegelt sich hier auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Lt. Pflegebericht lag die Auslastung der Senioren- und Pflegeeinrichtungen im Kreisgebiet zum Stichtag 31. Dezember 2017 bei 88,8 Prozent. Diese ist seit einigen Jahren relativ konstant. Deshalb ist der Kreis Höxter bislang davon ausgegangen, dass die derzeitige stationäre Versorgung grundsätzlich auskömmlich ist. Allerdings hat sich die Situation in der Zwischenzeit gewandelt. Nach den Aussagen der

Abteilung 31 gibt es mittlerweile eine hohe Auslastung der Pflegeeinrichtungen und teilweise lange Wartelisten. Es ist allerdings nicht bekannt, ob die Belegungszahlen grundsätzlich deutlich gestiegen sind oder die Pflegeeinrichtungen viele Plätze aufgrund des Fachkräftemangels nicht mehr belegen können. Wie bereits oben ausgeführt, wird zeitnah eine weitere Pflegeeinrichtung im Kreisgebiet in Betrieb genommen. Diese könnte zur Entlastung beitragen und sicherstellen, dass, trotz der zukünftig steigenden Pflegebedarfe, in den nächsten Jahren keine weiteren Neubauten von stationären Einrichtungen notwendig sind. Der Kreis sollte die Situation aber weiterhin im Blick behalten und in der aktuellen Pflegebedarfsplanung näher analysieren. Nach der Einschätzung der Abteilung 31 fehlen im Kreisgebiet insbesondere spezialisierte Einrichtungen, bspw. für junge Pflegebedürftige, Pflegebedürftige mit psychischen Erkrankungen, etc. In der neuen Pflegeeinrichtung ist aber auch ein Wohnbereich für junge Pflegebedürftige geplant, sodass hier zumindest ein Teil des Bedarfs zukünftig gedeckt werden kann.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Tages- und Kurzzeitpflege könnte das Angebot nach der Einschätzung der Abteilung 31 noch erweitert werden. Die Kennzahlen bestätigen diese Einschätzung. Zwar gehört der Kreis Höxter bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre zu dem Viertel der Kreise mit dem höchsten Platzangebot, dafür gibt es im Kreisgebiet aber keine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung. Bei der Mehrheit der Kurzzeitpflegeplätze handelt es sich somit um eingestreute Kurzzeitpflegeplätze. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Auch der Pflegebericht stellt fest, dass es nicht genügend solitäre Kurzzeitpflegeplätze gibt. Gerade in Urlaubszeiten gibt es daher Probleme einen entsprechenden Platz zu finden. Eine Kurzzeitpflege kommt auch in akuten Krisensituationen in Betracht, bspw. bei einem krankheitsbedingten Ausfall oder seelischer Überforderung der Pflegeperson sowie einer vorübergehenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes der pflegebedürftigen Person. Das Tagespflegeangebot im Kreis Höxter ist in 2020 durchschnittlich ausgeprägt. Die Tagespflege kann pflegende Angehörige dauerhaft an einem oder mehreren Tagen in der Woche entlasten und damit einen wichtigen Baustein für den häuslichen Verbleib darstellen. So kann die Tagespflege pflegenden Angehörigen unter anderem die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglichen. Außerdem kann die Tagespflege dafür sorgen, dass pflegende Angehörige Abstand vom anstrengenden Pflegealltag gewinnen und die gewonnene Zeit für eigene Termine, Alltagsarbeiten, soziale Kontakte, Erholung, usw. nutzen. Tagespflege kann auch vorübergehend in Betracht kommen, um Krisen vorzubeugen oder Pflegepersonen bei bestehender Überlastung zu entlasten. Kurzzeit- und Tagespflege haben damit als Entlastungsangebote für Angehörige besondere Bedeutung und können die häusliche Pflege sinnvoll unterstützen. Tatsächlich sind einige neue Einrichtungen der Tagespflege konkret in der Planung bzw. werden zeitnah in Betrieb genommen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte versuchen den Ausbau der Kurzzeit- und Tagespflege weiter zu fördern.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert nicht nur eine bedarfsgerechte Bandbreite an (vor)pflegerischen Angeboten, sondern insbesondere auch Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird im Kreis Höxter unter anderem durch die kommunale Konferenz Alter und Pflege sichergestellt. Sie tagt zweimal im Jahr und soll insbesondere bei der Sicherung und Weiterentwicklung der örtlichen Angebote mitwirken sowie die dafür benötigen Strukturen aufbauen. In der Konferenz Alter und Pflege sind die kreisangehörigen Städte, die Pflegeeinrichtungen, Wohlfahrtsverbände und weitere Interessensvertretungen

eingebunden. Auch die sog. Bürgermeisterdienstbesprechung bezieht die kreisangehörigen Kommunen in die Pflegebedarfsplanung ein. In dieser Besprechung stimmt sich der Landrat mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zu Entwicklungen ab, die den ganzen Kreis betreffen. Hierzu gehört auch das Thema Pflegeinfrastruktur, sodass Investorenanfragen in dieser Runde ebenfalls besprochen werden. Für die Verbesserung der Seniorenarbeit im Kreis Höxter haben der Kreis und seine kreisangehörigen Kommunen außerdem ein gemeinsames Seniorennetzwerk gegründet. Darüber hinaus beschäftigen sich auch noch weitere Netzwerke/Arbeitskreise mit den Themen Alter und Pflege. Unter anderem sind alle Pflegeeinrichtungen, die Krankenhäuser sowie Kranken- und Pflegeversicherungen Teil des Netzwerks Pflege. Hierbei handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss, an dem alle in der Pflege oder Betreuung beteiligten Akteure teilnehmen können. Ziel des Netzwerks ist es, die Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten zu koordinieren und auszubauen. Versorgungslücken sollen so erkannt und geschlossen werden. Das Netzwerk hat z. B. verschiedene Arbeitsgruppen gegründet, beispielsweise zu den Themen Demenz und Entlassmanagement. Auch dem Fachkräftemangel in der Pflege wird durch die Arbeitsgemeinschaften Tag der Pflegeberufe, Wiedereinstieg und Pflegenachwuchs Rechnung getragen. Diese Arbeitsgemeinschaften sollen dazu beitragen die Attraktivität des Berufsfelds Pflege zu steigern und die Anzahl an Bewerberinnen und Bewerber zu erhöhen. Die Geschäftsführung des Netzwerks obliegt dem Kreis Höxter, der damit für das operative Geschäft zuständig ist. Hierzu zählt beispielsweise die Organisation von Treffen, Protokollführung, usw. Die Netzwerkarbeit in der Pflege soll durch die o. g. neu geschaffene Stelle zukünftig weiter verstärkt werden. Der Kreis Höxter unterstützt damit die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- Der Kreis Höxter stellt eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung durch eigenes Personal sicher. Diese trägt maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.

- Der Kreis Höxter setzt in der Pflege- und Wohnberatung eine Fachsoftware zur Unterstützung der Beratungsprozesse ein.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. Sie ermöglicht an dieser Stelle eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung unter Berücksichtigung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral organisiert sein. Die Pflege- und Wohnberatung wird im **Kreis Höxter** von der Senioren- und Pflegeberatungsstelle des Kreises Höxter sowie der Wohnraumberatungsstelle des Kreises Höxter durchgeführt. Die beiden Beratungsstellen sind ebenfalls der Abteilung 31 zugeordnet. Der Kreis Höxter setzt somit eigenes Personal für die Pflege- und Wohnberatung ein. Der Stellenumfang beläuft sich in 2020 auf insgesamt 1,48 Vollzeit-Stellen. Konkret sind eine Pflegefachkraft sowie mehrere Fachkräfte der Sozialarbeit im Einsatz. Der Kreis Höxter ist somit auch hier multiprofessionell aufgestellt. Weil ein Teil des eingesetzten Personals während der Corona-Pandemie andere Aufgaben übernehmen musste, hat sich der Personaleinsatz für die Pflege- und Wohnberatung in 2021 auf insgesamt 1,07 Vollzeit-Stellen reduziert. Hierbei handelt es sich aber nur um eine vorübergehende Senkung des Personaleinsatzes. Es ist zu beachten, dass der Anteil an pflegebedürftigen Menschen ohne Leistungsbezug im Kreis Höxter besonders hoch ist[44], sodass der Pflege- und Wohnberatung hier eine besondere Bedeutung zukommt. Außerdem wird der Bedarf an Beratungstätigkeiten aufgrund der steigenden Zahl an Pflegebedürftigen zukünftig weiter zunehmen. Nicht zuletzt ist der Kreis Höxter sehr ländlich geprägt und gehört bezogen auf die Fläche zu den größten Kreisen in NRW. Für die Pflege- und Wohnberatung fallen deshalb Fahrtzeiten in nicht unerheblicher Höhe an. Diese Faktoren muss der Kreis Höxter bei der Personalbemessung berücksichtigen.

Die Beratungsstellen des Kreises Höxter beraten nicht nur pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen. Sie sind auch für die Erreichung von Menschen vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit zuständig. Damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann, ist es deshalb entscheidend, dass die betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsangebot informiert werden. Das kann z. B. über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Informationen zu den Angeboten des Kreises Höxter sind online verfügbar, z. B. über den Internetauftritt des Kreises.[45] Es ist möglich die Schriftgröße der Website zu verändern sowie den Kontrast einzustellen. Der Kreis Höxter arbeitet außerdem zurzeit daran, den gesamten Internetauftritt der Kreisverwaltung mit den Anforderungen zur barrierefreien Informationstechnik zu vereinbaren. Die Beratungsstellen des Kreises Höxter machen das Beratungsangebot auch durch regelmäßige Vorträge zu verschiedenen Themen rund um die Pflege bekannt. Die Beratungen führen die Fachkräfte persönlich, per Mail, telefonisch oder als aufsuchende Beratung in Form von Hausbesuchen durch. Sprechzeiten im Kreishaus oder Besuche in Pflegeeinrichtungen gehören aber genauso zum Repertoire. Außerdem wurden vor der Corona-Pandemie regelmäßige Sprechzeiten in den Rathäusern der kreisangehörigen Städte angeboten. Mittlerweile hat sich aber die individuelle Beratung vor Ort bewährt, sodass die Beratung nun überwiegend als Hausbesuch erfolgt. Weitere Beratungsangebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige gibt es bspw. durch Seniorengemeinschaften oder das St. Nikolaus Hospital in Nieheim. Außerdem gibt es Beratungsstellen zu speziellen Themen wie bspw. dem Umgang mit Demenz. Die Beratungsangebote im Kreis Höxter stärken damit entscheidend die ambulante pflegerische Versorgung und ermöglichen ein möglichst selbstbestimmtes Leben anhand der vorhandenen Angebotsstruktur.

[44] s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

[45] https://pflegeberatung.kreis-hoexter.de/ (zuletzt abgerufen am 20.10.2022)

Die Senioren- und Pflegeberatungsstelle ist an die Fachsoftware der Leistungswährung angeschlossen. Über ein eigenes Modul und eigene Erfassungsmasken dokumentieren die Fachkräfte hier die durchgeführten Beratungen. Auch in der Wohnraumberatungsstelle ist die Fachsoftware nun im Einsatz. Die elektronische Dokumentation erleichtert die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren.

Einen Pflegestützpunkt gibt es im Kreis Höxter nicht. Nach den Angaben der Abteilung 31 war die eigene Pflegeberatung des Kreises zum Zeitpunkt der Einführung von Pflegestützpunkten bereits gut aufgestellt. Ein Bedarf bestand damit seinerzeit nicht.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- Das Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege ist beim Kreis Höxter nicht nur in der Abteilung 31 angesiedelt, sondern wird darüber hinaus auch durch die Abteilung Finanzen wahrgenommen. Die beiden Abteilungen stehen im stetigen Austausch und sind gut verknüpft.

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.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sinnvoll. Im Fokus steht dabei nicht die Reduzierung von Fallzahlen, sondern der Ausbau von präventiven Angeboten und Maßnahmen. Nur so kann auf einen verringerten Anstieg der Aufwendungen hingewirkt werden. Bei einer bereits erfolgten Aufnahme in der vollstationären Dauerpflege ist eine Rückführung in die häusliche Pflege nur sehr begrenzt möglich.

Das Finanzcontrolling beim **Kreis Höxter** ist sowohl dezentral in den einzelnen Abteilungen als auch zentral in der Abteilung Finanzen angesiedelt. Unter anderem erstellt die Produktbeauftragte Hilfe zur Pflege der Abteilung 31 regelmäßig Finanz- und Controllingberichte. Der Finanzbericht bildet alle Sachkonten des Produkts ab und stellt den Planansatz für das Haushaltsjahr,

den aktuellen Stand sowie die weitere Prognose für das Haushaltsjahr gegenüber. Abweichungen von mehr als 5.000 Euro werden analysiert und erläutert. Der Controllingbericht bildet das aktuelle Stellenvolumen, sowie die Ziele und Kennzahlen aus dem Haushaltsplan ab und dokumentiert ebenfalls den aktuellen Stand. Auch hier müssen Abweichungen begründet werden. Die Abteilung verknüpft so die Fachlichkeit mit den Finanzdaten. Die Finanzabteilung wiederum führt die Berichte der einzelnen Abteilungen zusammen und stellt den Gesamtüberblick her. Es gibt daher kreiseinheitliche Vorgaben für die Berichte. Das zentrale und dezentrale Controlling sind gut miteinander verknüpft.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrahmen einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele. Das Fachcontrolling führt die Abteilung 31 selbst durch. Neben der Überprüfung der Zielerreichung im Controllingbericht, analysiert die Abteilung regelmäßig weitere Daten. Hierzu zählt beispielsweise die monatliche Entwicklung der Fallzahlen insgesamt sowie bezogen auf die einzelnen Fachkräfte. Die Abteilung 31 wertet außerdem die durchgeführten Beratungen der Wohn- und Pflegeberatung aus, um so Beratungsschwerpunkte evaluieren zu können.

Eine Gesamtstrategie für die Kreisverwaltung gibt es beim Kreis Höxter zurzeit nicht. Der Kreis hat in einem Leitbild aber Grundaussagen zum Selbstverständnis des Kreises und seinen Zielen formuliert. Aktuell arbeitet der Kreis in Form eines Projekts an der zukünftigen Ausrichtung der Kreisverwaltung. Dabei greift der Kreis auch auf eine externe Beratung zurück. Noch in 2022 sollte die Strategie 2040 verabschiedet werden. Diese soll z. B. zukunftsweisende Großprojekte für den Klimaschutz bündeln. Auf Produktebene arbeitet der Kreis Höxter als Bestandteil des Finanz- und Fachcontrollings bereits mit Zielen und Kennzahlen. Für das Produkt 32.2 Hilfen zur Pflege hat der Kreis Höxter im Haushaltsplan 2022 z. B. folgende Ziele bzw. Handlungsschwerpunkte formuliert:

- Durch gezielte Beratung und Fallmanagement der Pflegefachkräfte in Abstimmung mit der Seniorenberatung sollen Heimaufnahmen vermieden / hinausgezögert werden. Die Hilfen sollen vorrangig in der häuslichen Umgebung erbracht werden.
- Die Kosten der Hilfe zur Pflege sollen durch eine zeitnahe Überprüfung und Geltendmachung der vorrangigen zivilrechtlichen Ansprüche und Unterhaltsansprüche refinanziert werden.

Hier spiegeln sich der Grundsatz „ambulant vor stationär“ sowie das in der Sozialhilfe geltende Nachrangprinzip aus § 2 SGB XII wider. Die Zielerreichung wird mithilfe von Grund- und Kennzahlen überprüft. Grundzahlen sind die im Haushaltsplan als Leistungsumfang bezeichneten Daten wie z. B. Fallzahlen oder die Erträge aus Unterhalt und zivilrechtlichen Ansprüchen. Bei den Kennzahlen unterscheidet der Kreis Höxter zwischen Strukturkennzahlen, Haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen, Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Leistungskennzahlen und Qualitätskennzahlen. Für das Produkt Hilfe zur Pflege erhebt der Kreis folgende Kennzahlen:

- Durchschnittlicher Jahresaufwand je Hilfeempfänger in Einrichtungen,
- Durchschnittlicher Jahresaufwand je Hilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen,

- Tatsächlich leistungsfähige Unterhaltspflichtige,
- Tatsächlich Zahlungspflichtige aus vorrangigen zivilrechtlichen Ansprüchen und
- Aufwandsdeckungsgrad Personal- und Sachaufwendungen im Elternunterhalt und in vorrangigen zivilrechtlichen Ansprüchen.

Der Kreis Höxter hat somit gute Grundlagen für das Finanz- und Fachcontrolling als Ausgangspunkt für die Steuerung der Hilfe zur Pflege geschaffen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Hilfe zur Pflege]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Personaleinsatz					
F1	Der Kreis Höxter hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Diese könnte durch schriftliche Verfahrensstandards noch optimiert werden.	212	E1	Der Kreis Höxter sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.	213
F2	Der Kreis Höxter setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Auch Vordrucke sind in der Software hinterlegt. Eine elektronische Akte gibt es bislang aber noch nicht.	213	E2	Zur weiteren Effizienzsteigerung und Optimierung der Arbeitsprozesse sollte der Kreis Höxter das Projekt E-Akte weiter vorantreiben.	213
F3	Erfahrene Fachkräfte sind in der Abteilung 31 für die Einarbeitung von neuen Fachkräften zuständig. Ein Einarbeitungskonzept gibt es aktuell nicht.	214	E3	Der Kreis Höxter sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften ein schriftliches Einarbeitungskonzept entwickeln.	215
Steuerung und Controlling					
F4	Der Kreis Höxter nimmt alle zwei Jahre eine umfassende Bestandsaufnahme und Einschätzung zur Versorgungsstruktur in Form eines Pflegeberichts vor. Eine verbindliche Pflegebedarfsplanung gibt es bislang nicht.	221	E4	Der Kreis Höxter sollte wie geplant die Einführung einer verbindlichen Bedarfsplanung für die vollstationären Pflegeeinrichtungen prüfen.	223
F5	Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Höxter ist bezogen auf die Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre überdurchschnittlich. Bedarfe bestehen bei der Tages- und solitären Kurzzeitpflege.	223	E5	Der Kreis Höxter sollte versuchen den Ausbau der Kurzzeit- und Tagespflege weiter zu fördern.	224

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	141.855	141.565	140.667	140.251	139.729
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	45.142	44.892	44.457	43.881	43.228
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	21.812	21.765	21.737	21.725	21.748
Einwohner ab 80 Jahre	9.415	9.761	10.100	10.526	10.957

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	52	52	48	56	55
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	385 (ohne Kurzzeitpflege)	380 (ohne Kurzzeitpflege)	421 (ohne Kurzzeitpflege)	450	423
Summe	**437 (ohne Kurzzeitpflege)**	**432 (ohne Kurzzeitpflege)**	**469 (ohne Kurzzeitpflege)**	**505**	**478**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	343.034	265.363	253.081	376.874	355.254
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	3.717.270	3.935.889	4.542.392	4.791.530	5.324.292

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe in Euro	**4.060.304**	**4.201.252**	**4.795.473**	**5.168.404**	**5.679.546**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	4.572	560	0	0	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	191.856	159.953	199.804	162.162	121.913
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	196.428	160.514	199.804	162.162	121.913
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	24.027	21.699	47.412	112.741	189.505

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht im **Kreis Höxter** hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren ein. Der Kreis sollte die Abwägungen zu den Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware dokumentieren. Sie sind damit auch für die Recherche oder eine spätere gerichtliche Prüfung zugänglich.

Der Kreis hat große Teile seines Bauaktenarchivs bereits digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Der Digitalisierungsgrad im Bearbeitungsprozess sollte deshalb erhöht werden. Auch die Beteiligung der internen und externen Stellen führt der Kreis noch in Papierform durch. Der Kreis Höxter sollte die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln. Dazu müssen in Papierform eingehende Unterlagen schon zu Beginn des Bearbeitungsprozesses digitalisiert werden, die Digitalisierung zu Archivierungszwecken entfällt dafür. Insgesamt schränkt die analoge Bearbeitung die mögliche Unterstützung durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Für eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge sind Investitionen in die Hardware erforderlich. Neben den finanziellen Mittel sollte der Kreis auch die personellen Ressourcen zur Digitalisierung der eingehenden Unterlagen vorhalten.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht im Kreis Höxter bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise. Die Anzahl der offenen Verfahren ist dabei gering. Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Höxter die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind im Kreis Höxter kurz. Der Kreis erfasst die Laufzeiten aber nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren. Ein valider interkommunaler Vergleich der Werte ist deshalb nicht möglich. Der Kreis Höxter sollte die Laufzeiten seiner Genehmigungsverfahren künftig getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten. Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. So können

Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern ermittelt und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Die Bauberatung im Kreis Höxter ist effektiv. Der Anteil abgelehnter oder zurückgenommener Anträge ist gering. Der geringe Personaleinsatz in der Bauberatung lässt auf einen geringen Beratungsbedarf schließen.

Der Kreis Höxter ermittelt Fallzahlen und bildet Kennzahlen in der Bauaufsicht. Die erhobenen Daten bilden eine gute Grundlage zur Steuerung der Bauordnung, wenn der Kreis für die bereits gebildeten Leistungskennzahlen der Bauordnung auch Zielwerte formuliert.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Höxter als Untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Der **Kreis Höxter** hat eine Gesamtfläche von gut 1.200 qkm. Mit seinen zehn Städten und 124 Ortschaften gehört der Kreis Höxter zu den flächenstärksten Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Gemäß den Erhebungen von IT.NRW leben im Kreis Höxter rund 140.000 Einwohner. Mit 116 Einwohnern je qkm hat der Kreis Höxter die geringste Bevölkerungsdichte aller Kreise. Fast 90 Prozent des Kreisgebietes bestehen aus Grün- und Erholungsflächen.

Der Kreis ist für neun der zehn Kommunen als Untere Bauaufsichtsbehörde tätig. Für die Stadt Höxter nimmt der Kreis die Funktion als obere Bauaufsichtsbehörde war. Die Stadt Höxter wird daher in unsere Betrachtung sowie der Ermittlung der Kennzahlen nicht einbezogen. Damit berücksichtigen wir in der Berechnung der Kennzahlen eine Gebietsfläche von 1.043 qkm und 111.443 Einwohner.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	70	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,74	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als Untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Das Antragsaufkommen in der Bauaufsicht ist, bezogen auf die Einwohnerzahl leicht überdurchschnittlich. Bauvorhaben im Genehmigungsfreistellungverfahren werden von uns nicht erfasst, weil Sie von den Kommunen eigenständig bearbeitet werden und dem Kreis nur als Durchschrift vorliegen. Der Kreis Höxter selber entwickelt keine Wohnbauflächen und hat darum keinen Einfluss auf das Fallaufkommen. Bezogen auf die Kreisgebietsfläche ist das Antragsaufkommen gering. Der Wert für den Kreis Höxter stellt den Minimalwert dar.

Eine Aufschlüsselung der Bauanträge auf einfache und normale Genehmigungsverfahren ist für den Kreis Höxter nicht möglich, weil die Bauaufsicht die Daten nicht in dieser Detailtiefe erfasst. Wir gehen davon aus, dass im Kreis Höxter, wie in anderen Kreisen, gut 90 Prozent der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren bearbeitet werden.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch ist Anzahl der Anträge im Betrachtungszeitraum um zehn Prozent gestiegen.

Entwicklung der Fallzahlen für den Kreis Höxter

Grundzahlen	2019	2020
Vorbescheide	89	104
Bauanträge	**802**	**877**

Der Kreis Höxter konnte zusätzlich auch die Zahl der erteilten Baugenehmigungen seit 2015 vorlegen. Insgesamt unterliegen die Werte gewissen Schwankungen. Es ist jedoch festzustellen, dass sowohl 2019 als auch 2020 geringere Fallzahlen zu verzeichnen sind, als in früheren Jahren.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Bauaufsicht des Kreises Höxter hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung ein. Sie erfasst die für eine objektive Beurteilung erforderlichen Fristen aber nicht in der Fachsoftware.

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.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Der **Kreis Höxter** hält diese Frist nach eigener Einschätzung in aller Regel ein. Lediglich bei kurzfristigen Personalausfällen und Arbeitsspitzen kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Nach Vorliegen des vollständigen Bauantrages entscheidet der Kreis Höxter zeitnah über den Antrag. Zur internen Abstimmung führt die Bauaufsicht wöchentliche Teambesprechung durch. Die planungsrechtlichen und raumplanerischen Aspekte werden innerhalb des Amtes für Bauen und Planen, dem die Bauaufsicht angehört, abgestimmt. Die nach § 64 BauO festgelegte sechswöchige Frist (ab Vollständigkeit des Antrags) zur Genehmigung der Anträge hält der Kreis häufig ein. Die Sechs-Wochen-Frist kann aus wichtigen Gründen verlängert werden, zum Beispiel, wenn die Beteiligung anderer Behörden zu zeitlichen Verzögerungen führt. Nach eigener Einschätzung macht der Kreis Höxter von dieser Verlängerungsmöglichkeit nur selten Gebrauch.

Sowohl die zwei- als auch die sechswöchige Frist werden vom Kreis nicht systematisch nachgehalten. Die Aussagen beruhen daher lediglich auf der Einschätzung des Kreises und sind nicht validierbar.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Steuerung des Personaleinsatzes.

Grundsätzlich ist der Kreis Höxter in der Lage, die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren sowohl im Hinblick auf Gesamtlaufzeit als auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge auszuwerten. Allerdings unterscheidet der Kreis auch hier nicht nach normalen und einfachen Genehmigungsverfahren, sondern erfasst die Laufzeiten kumuliert in einem Wert. Auf die Laufzeiten gehen wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ näher ein.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen.

Der Kreis Höxter überwacht die Fristen zum Baubeginn und dem Erlöschen von Genehmigungen mittels der Wiedervorlagefunktion in der Fachsoftware. Die Antragstellenden werden ggf. über das drohende Erlöschen informiert. Ebenso teilt der Kreis das tatsächliche Erlöschen der Genehmigung der Bauherrschaft schriftlich mit.

Die Beteiligung von Angrenzern führt der Kreis Höxter gemäß § 72 BauO NRW immer dann durch, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Häufig sind diese Fragen aber schon im Vorfeld geklärt. Sofern die Antragstellenden die Angrenzer noch nicht beteiligt haben, wird dies im Rahmen der Abweichungsprüfung erledigt. Der Kreis erhebt dafür die nach der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vorgesehene Gebühr.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht dem Kreis ein Ermessenspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass der Kreis sein Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt. Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen stellt die Untere Bauaufsicht über einen standardisierten Erfassungsbogen zur Dokumentation der Genehmigungsverfahren sicher. Darüber hinaus wird jede Entscheidung von einem zweiten Sachbearbeitenden im Vieraugenprinzip mitgezeichnet. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen sind in der Bauakte dokumentiert. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder zur Recherche zugänglich.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Der Kreis Höxter orientiert sich bei der Erhebung von Gebühren an den entsprechenden Tarifstellen der Allg. Verwaltungsgebührenordnung zur Bauordnung NRW. Zusätzlich hat der Kreis den Gebührenrahmen mit denen anderer Kreise und Städte abgeglichen. Die Ausschöpfung

des Gebührenrahmens spielt dabei nur nachrangig eine Rolle. Die Gebührensätze sind in der Fachsoftware hinterlegt und werden für jeden Einzelfall ermittelt.

Zu den Einnahmen bildet der Kreis den Aufwandsdeckungsgrad für den Kostenträger „Baugenehmigungen“ im Haushalt ab. Dieser lag 2018 bei 60 Prozent und 2020 auf 74 Prozent gestiegen. Für 2021 erwartet der Kreis einen weiteren Anstieg auf 80 Prozent.

Wenn der Kreis bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Der Kreis Höxter erhebt die Gebühr wie vorgesehen.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die praktizierten Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht unterstützen die Beschäftigten insgesamt bei der rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung. Es besteht aber Optimierungspotential.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Das Amt für Bauen und Planen des **Kreis Höxter** ist dem Fachbereich „Umwelt, Bauen und Geoinformationen“ zugeordnet. Die Bauaufsicht ist Teil des Amtes für Bauen und Planen. Die maßgeblichen Akten in den Genehmigungsverfahren führt sie noch in Papierform. In der Bearbeitung von Bauanträgen unterstützt die Fachsoftware die Sachbearbeitenden mit Hilfe von digitalen Prüfbögen. Digital verfügbare Unterlagen speichert die Bauaufsicht unmittelbar in der digitalen Akte. Der Digitalisierungsgrad in der Bauordnung ist insgesamt noch deutlich ausbaufähig. Siehe hierzu auch unsere Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“. Insgesamt wird die Fachsoftware noch nicht in dem Maße genutzt, wie es aus Sicht der gpaNRW wünschenswert wäre.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.

Interne und externe Stellen beteiligt der Kreis ebenfalls noch durch die Versendung der Unterlagen in Papierform. Wir betrachten diese Schnittstellen im nachfolgenden Kapitel näher.

Neben einem möglichst digitalen Workflow sollte in jeder Verwaltung schriftlich geregelt sein, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat. Das erhöht die Handlungssicherheit und dient damit sowohl der Rechtssicherheit als auch der Korruptionsprävention.

Die neun Kommunen des Kreises Höxter, für die der Kreis als Untere Bauaufsicht tätig ist, sind in fünf Bauaufsichtsbezirke unterteilt. Die Bezirke sind bestimmten Sachbearbeitenden zugeordnet. Sie sind in den jeweiligen Kommunen für alle Anträge und Anfragen verantwortlich. Dadurch sind die Verantwortungsbereiche klar geregelt.

Schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen hat der Kreis Höxter für die Beschäftigten der Bauaufsicht nicht getroffen. Sie ergeben sich bislang nur aus der geübten Praxis. Nach Ansicht des Kreises sind sie allen Beschäftigten bewusst und werden eingehalten. Durch die ganzheitliche Sachbearbeitung in den Baugenehmigungsverfahren entfallen weitestgehend Schnittstellen zu anderen Beschäftigten. Die Entscheidungsbefugnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dadurch eindeutig abgegrenzt. Bei Abweichungen und Befreiungen binden die Sachbearbeitenden dagegen die unmittelbaren Vorgesetzten ein. Des Weiteren erörtern sie einzelne Fälle bei Bedarf in den regelmäßigen gemeinsamen Dienstbesprechungen. Über die Dienstbesprechung führt die Bauaufsicht Protokolle. Damit sind die Entscheidungen für alle Sachbearbeitenden jederzeit einsehbar und für gleichartige Fälle recherchierbar. Die gpaNRW hält es dennoch für geboten, eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse schriftlich festzulegen. Neben der Handlungssicherheit für die derzeitigen Beschäftigten erleichtern klare Regelungen auch neuen Sachbearbeitenden den Einstieg.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen

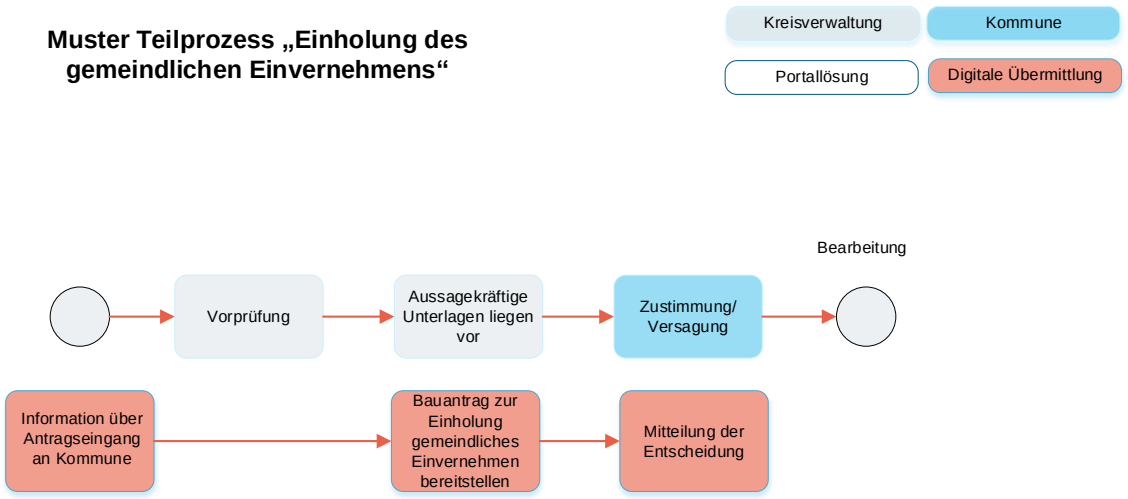
In anderen Unteren Bauaufsichten haben wir darüber hinaus die Vorgehensweise vorgefunden, wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen in einem zentralen digitalen Ordner abzulegen, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Auch das kann die Beschäftigten bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge unterstützen.

6.3.4 Schnittstellen

➔ **Feststellung**
Die Bearbeitungszeiten sowohl bei internen Stellungnahmen als auch der Beteiligung der Kommunen können optimiert werden.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Der **Kreis Höxter** beteiligt die internen und externen Stellen indem er diesen die Unterlagen in Papierform zur Verfügung stellt und um deren Stellungnahme bittet. Die Rückmeldungen erfolgen vereinzelt per Email und können dann ohne größeren Aufwand in die Fachsoftware übernommen werden. Im Allgemeinen erfolgen jedoch sowohl die Beteiligung, als auch deren Beantwortung noch in Papierform. Sofern die mit dem Antrag eingereichte Anzahl an Mehrausfertigungen nicht ausreicht, fordert die Bauaufsicht weitere Kopien an. In Ausnahmefällen fertigt der Kreis Höxter auch selbst Kopien, um den Beteiligungsprozess zu beschleunigen. Perspektivisch plant die Bauaufsicht, die Beteiligungsverfahren mittels einer digitalen Plattform abzuwickeln. Dadurch entfallen die Papierausfertigungen der Unterlagen und die Zeiten für die Postwege. Der Einsatz der avisierten Plattform macht das gesamte Verfahren für die Antragstellenden zudem transparenter, da sie jederzeit den Projektstand einsehen können

Der Kreis Höxter fordert Stellungnahmen gleichzeitig von den betroffenen Stellen und Behörden an, sofern der Antrag vollständig ist und eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt. In einzelnen Behörden müssen mehrere Stellen beteiligt werden. Sofern dort keine Bündelung erfolgt, werden dafür mehrere Ausfertigungen benötigt. Die insgesamt von den Antragstellenden beizubringende Anzahl an Ausfertigung erhöht sich deshalb. Da die Beteiligung noch in Papierform erfolgt, kann es an dieser Stelle zu zeitlichen Verzögerungen kommen. Durch eine Digitalisierung des Beteiligungsverfahrens kann der Bearbeitungsprozess beschleunigt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren die Einholung der internen und externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert vornehmen.

Die Beteiligungen der Abteilung 44 „Umweltschutz und Abfallwirtschaft“ machen einen Anteil von gut 60 Prozent aller internen Beteiligungen aus. Nach Aussage der Bauaufsicht benötigt die Abteilung 44 regelmäßig längere Zeit für ihre Stellungnahmen. Die Bauaufsicht würde sich hier eine beschleunigte Bearbeitung wünschen. Die Bearbeitungsdauer der internen Stelle ist nach eigener Einschätzung insgesamt optimierungsfähig.

In verschiedenen Kommunen hat die gpaNRW die Erfahrung gemacht, dass feste Besprechungstermine mit den internen Stellen, an denen einzelne Bauvorhaben erörtert werden, zu

einer beschleunigten Bearbeitung führen. Der Kreis Höxter sollte die Möglichkeit eines regelmäßigen Austausches mit den anderen Stellen in der Kreisverwaltung in Erwägung zu.

Die nachfolgende Auswertung zu den eingeholten Stellungnahmen weist für den Kreis Höxter niedrige Werte aus. Der Kreis Höxter holt vergleichsweise wenige Stellungnahmen je Bauantrag ein und gehört zu dem Viertel der Kreise, der am wenigsten Beteiligungsverfahren durchführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Zeiten, die andere Stellen für ihre Stellungnahmen benötigen, analysieren. Sofern einzelne Stellen erkennbar länger benötigen, sollten die Gründe dafür evaluiert werden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,25	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,80	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,45	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Der Kreis Höxter gibt den betroffenen Kommunen jeden eingegangenen Bauantrag zur Kenntnis. Sofern das gemeindliches Einvernehmen für die Genehmigung erforderlich ist, überwacht der Kreis Höxter zusätzlich die Fristen für die Stellungnahme mithilfe der Fachsoftware. Ebenso überwacht die Bauaufsicht die Fristen der anderen beteiligten Stellen. Einige Kommunen beraten über bestimmte Bauanträge zunächst in ihren politischen Gremien, bevor sie das Einvernehmen erteilen oder versagen. Dadurch verlängert sich die Bearbeitungszeit zum Teil beträchtlich. Für den Kreis Höxter verlängern sich damit auch die Gesamtlaufzeiten der Anträge, ohne dass der Kreis Einfluss darauf hat. Sofern sich dadurch Probleme im Baugenehmigungsverfahren ergeben, stimmt der Kreis Höxter sich mit der Kommune ab, mit dem Ziel, die Zeit für die Stellungnahme zu verkürzen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Kommunen zu einem einheitlichen Vorgehen im gemeindlichen Stellungnahmeverfahren anhalten. Politische Beratungen von Bauanträgen sollten Kommunen nur in wirklich beratungsbedürftigen Fällen durchführen. Ein genereller politischer Beschluss zu jedem eingehenden Bauantrag ist in der Regel nicht erforderlich.

Die Bauaufsicht des Kreis Höxter hat neben dem Standort der Kreisverwaltung in Höxter auch einen Dienstsitz in der Stadt Warburg. Der Austausch mit der größten Kommune, für die der Kreis Höxter die Aufgaben der Unteren Bauaufsicht wahrnimmt, ist deshalb nicht nur sprichwörtlich „auf dem kurzen Dienstweg“ möglich. Bauanträge, die bei der Stadt Warburg eingehen, können so ohne große Verzögerungen bearbeitet und dem Kreis Höxter manchmal sogar am gleichen Tag mit der Stellungnahme der Stadt zugeleitet werden. Durch den verhältnismäßig großen Anteil der Anträge der Stadt Warburg am Gesamtaufkommen wirkt sich dieses Vorgehen insgesamt positiv auf die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten aus.

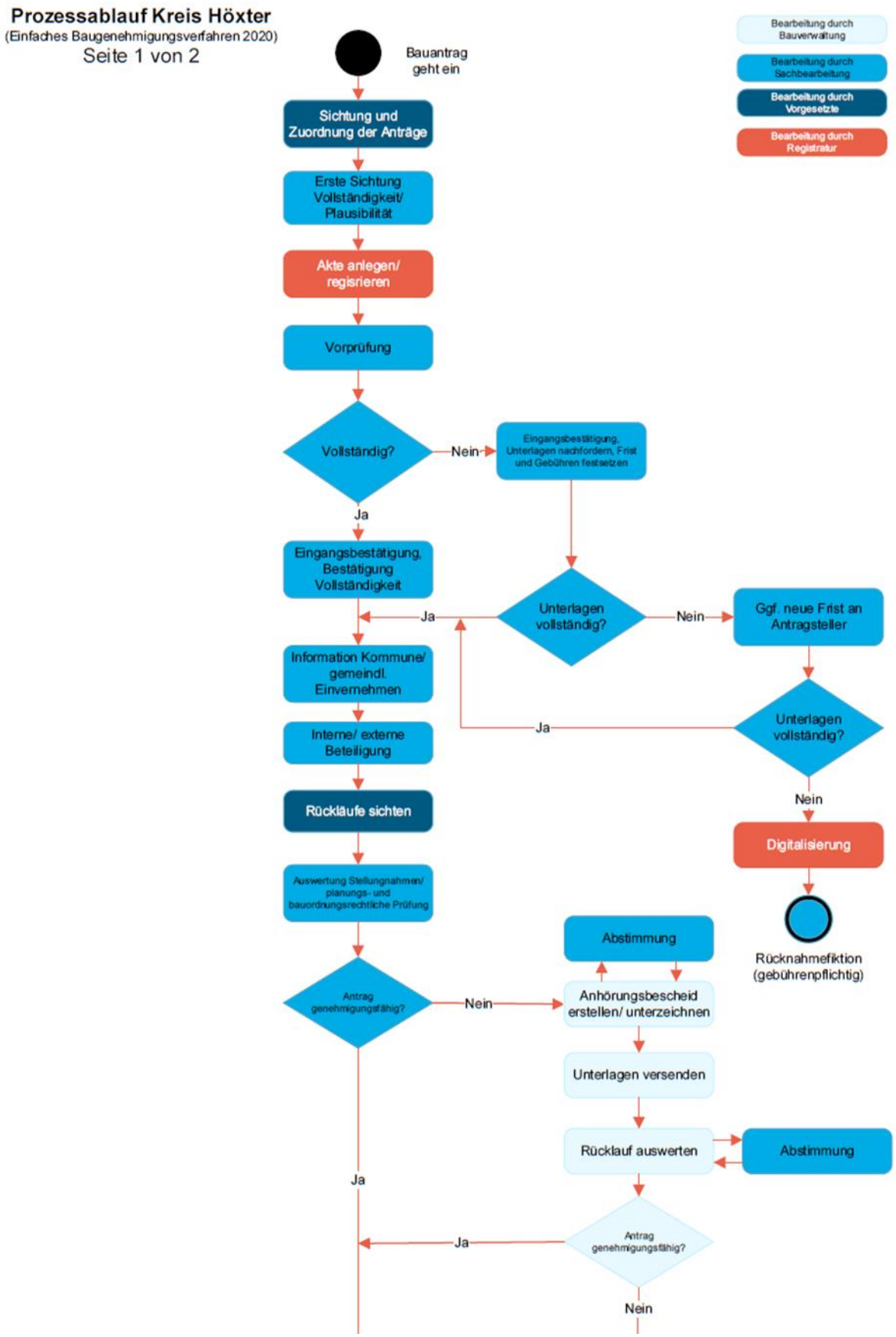
6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

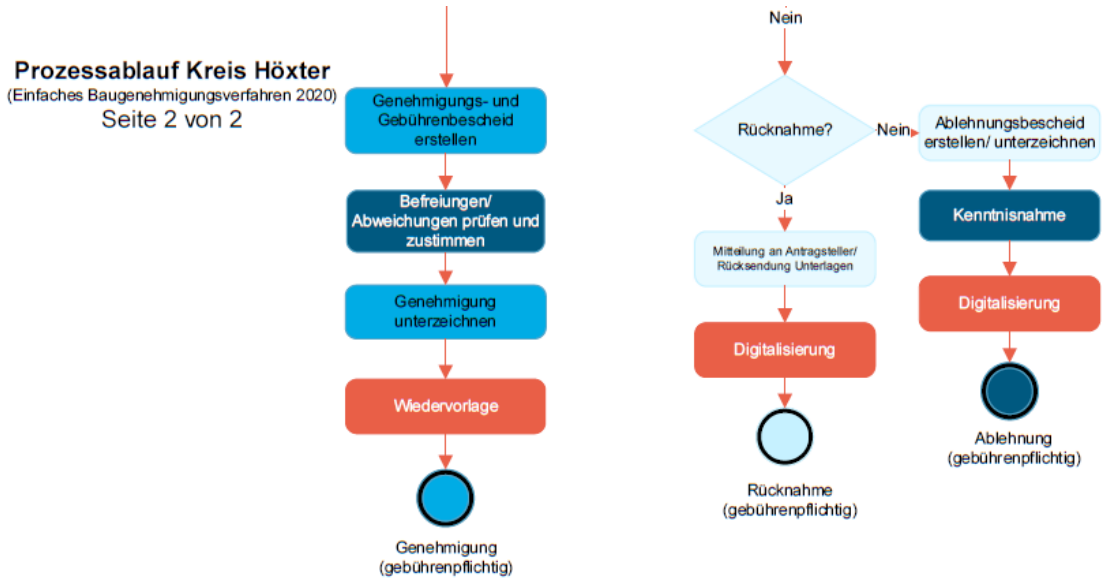
Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- **Feststellung**
  Der Bearbeitungsprozess in der Bauaufsicht ist effektiv. Eine digitale Beteiligung der internen und externen Stellen kann den Prozess weiter beschleunigen.

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.

Zusammen mit der Bauaufsicht des **Kreises Höxter** ist der nachfolgend eingefügte Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt.


Prozessablauf Kreis Höxter
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020)
Seite 1 von 2
Bearbeitung durch Bauverwaltung
Bearbeitung durch Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Vorgesetzte
Bearbeitung durch Registratur
Bauantrag geht ein
Sichtung und Zuordnung der Anträge
Erste Sichtung Vollständigkeit/ Plausibilität
Akte anlegen/ regisrieren
Vorprüfung
Vollständig?
Nein
Eingangsbestätigung, Unterlagen nachfordern, Frist und Gebühren festsetzen
Ja
Eingangsbestätigung, Bestätigung Vollständigkeit
Unterlagen vollständig?
Ja
Nein
Ggf. neue Frist an Antragsteller
Unterlagen vollständig?
Ja
Nein
Digitalisierung
Rücknahmefiktion (gebührenpflichtig)
Information Kommune/ gemeindl. Einvernehmen
Interne/ externe Beteiligung
Rückläufe sichten
Auswertung Stellungnahmen/ planungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung
Antrag genehmigungsfähig?
Nein
Abstimmung
Anhörungsbescheid erstellen/ unterzeichnen
Unterlagen versenden
Rücklauf auswerten
Abstimmung
Ja
Antrag genehmigungsfähig?
Ja
Nein



Der Kreis Höxter nimmt Bauanträge bislang ausschließlich in Papierform an. Sofern ergänzend einzelne Unterlagen digital zur Verfügung gestellt werden, nutzt der Kreis sie ggf. im Bearbeitungsprozess. Grundsätzlich wird die maßgebliche Bauakte für jeden Bauantrag aber vom Eingang bis zur Genehmigung in Papierform geführt. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung der Vorgänge. Der gesamte Vorgang wird erst nach Abschluss des Verfahrens eingescannt und in das digitale Bauaktenarchiv übernommen.

Die Abteilungsleitung sichtet die eingegangenen Anträge beim Eingang. Dadurch erhält sie einen Überblick und kann bei sensiblen Vorgängen frühzeitig entsprechend reagieren. Darüber hinaus ordnet sie die Anträge den Sachbearbeitenden zu. Die Kommunen des Kreises Höxter sind dabei jeweils festen Sachbearbeitenden in fünf Bauaufsichtsbezirken zugeordnet. Mit dieser Unterteilung sind die Zuständigkeiten grundsätzlich geregelt. Je nach Auslastung oder Abwesenheit von Beschäftigten wird davon aber auch abgewichen und der Antrag von anderen Sachbearbeitenden übernommen.

Die Sachbearbeitenden sichten die Eingänge im Anschluss zunächst grob auf die Vollständigkeit der Unterlagen und die sachliche Plausibilität. Bei Bedarf werden die Antragstellenden schon in dieser Phase auf die mangelnden Erfolgsaussichten eines Antrages hingewiesen. So bietet der Kreis Antragstellenden die bürgerfreundliche Möglichkeit, Anträge zurückzuziehen, ohne einen weiteren kostenpflichtigen Arbeitsaufwand zu verursachen.

Im nächsten Schritt legt die Registratur eine physische Akte zum Vorgang an und registriert den Antrag in der Fachsoftware. Die Sachbearbeitenden prüfen den Antrag dann eingehender. Sofern der Antrag nicht vollständig ist, weil Unterlagen fehlen, fordern sie diese an. Sie setzen darüber hinaus eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. Mit der Nachforderung erhebt der Kreis auch die Gebühr für die Vorprüfung der Unterlagen. Die Fristdauer bemisst der Kreis nach eigenen Angaben eher knapp, aber so lange wie sachlich vertretbar. Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, setzen die Sachbearbeitenden je nach Sachverhalt ggf. auch eine

erneute Frist. Grundsätzlich sieht der Kreis Höxter seine Aufgabe in der Genehmigung von Anträgen und nicht in der Ablehnung.

Dieses Vorgehen ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Mit der Anpassung der Landesbauordnung wurde die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Dieser knüpft an das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge. Denn die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahme-Fiktion ein. Die Regelung soll nach den Intentionen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen unzulässig.

Die Sachbearbeitenden teilen dem Antragstellenden das Eintreten der Rücknahmefiktion mit und sendet die Antragsunterlagen zurück. In der Registratur wird der abgeschlossene Vorgang digitalisiert und archiviert.

Sind die Unterlagen vollständig, bestätigt die Sachbearbeitung dem Antragstellenden die Vollständigkeit der Unterlagen. Mit der Vollständigkeit der Unterlagen prüfen die Sachbearbeitenden in einem ersten Schritt auch die grundsätzliche bauordnungsrechtliche Zulässigkeit und werten die Unterlagen inhaltlich. Stellen sie dabei Mängel fest, fordern sie den Antragstellenden bereits an dieser Stelle zur Nachbesserung auf. Sie beteiligen im Anschluss die Kommune, in deren Bereich der Bauantrag gestellt wurde und holen das gemeindliche Einvernehmen ein. Siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel „Schnittstellen“. Parallel dazu werden interne und externe Stellen beteiligt. Sofern in der Beteiligungsphase von anderen Stellen zusätzliche Unterlagen gefordert werden, fordert die Sachbearbeitung den Antragsteller zusätzlich zur Nachreichung auf. Da die Beteiligung externer Stellen bislang überwiegend in Papierform erfolgt, müssen die Antragstellenden eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen in Papierform bereitstellen.

Die Stellungnahmen der externen Stellen gehen teilweise ergänzend per Email ein. Grundsätzlich erfolgt der Schriftverkehr aber in analoger Form. Nachdem alle Stellungnahmen der beteiligten Stellen vorliegen, nimmt die Sachbearbeitung die abschließende bauordnungsrechtliche Prüfung vor.

Sofern ein Antrag vollständig aber nicht genehmigungsfähig ist und nicht zurückgenommen wird, hört eine Verwaltungskraft die Antragstellenden zum Sachverhalt an. Die Antwort wird von der Verwaltungskraft in Absprache mit der Sachbearbeitung ausgewertet. Können die Hinderungsgründe durch die Anhörung ausgeräumt werden, wird der Antrag wie nachfolgend beschrieben genehmigt.

Nimmt der Antragstellende den Antrag nach der Anhörung zurück, berechnet die Verwaltungskraft die Gebühren, erstellt den Bescheid mit einem Mitteilungsschreiben und sendet den Ge-

bührenbescheid zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragstellenden zurück. Danach bereitet sie den Vorgang abschließend auf und übergibt ihn der Registratur zur Archivierung und Digitalisierung. Damit ist der Bearbeitungsvorgang abgeschlossen.

Wird der Antrag nach der Anhörung nicht zurückgenommen, fertigt die Verwaltungskraft den Ablehnungsbescheid und legt die Gebühren dafür fest. Den Ablehnungsbescheid legt sie der Abteilungsleitung vor und versendet ihn nach deren Zustimmung zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragstellenden. Anschließend bereitet sie den Vorgang intern nach und übergibt in an die Registratur zur Archivierung. Der Bearbeitungsvorgang ist damit abgeschlossen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, formuliert die Sachbearbeitung die Genehmigung mit evtl. Auflagen und berechnet die Gebühren. Soweit Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes oder Abweichungen erforderlich sind, legt die Sachbearbeitung der Abteilungsleitung vor dem Versand vor. Dadurch werden die Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung in der Bauakte. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder der Recherche zugänglich.

Der Genehmigungsbescheid für den Bauantrag wird von der Sachbearbeitung unterzeichnet und versendet. Die physische Akte legt sie in einem Zwischenarchiv der Bauordnung ab. In der Realisierung des Bauvorhabens sind weitere Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Baubeginnanzeige, der Rohbaufertigstellung, der Fertigstellung etc. erforderlich. Wir betrachten die Prozessabläufe an dieser Stelle nur bis Erteilung der Baugenehmigung und gehen daher nicht näher darauf ein. Nach der Endabnahme des Bauvorhabens digitalisiert und archiviert die Registratur den gesamten Vorgang.

6.3.6 Digitalisierung

- **Feststellung**
  Der Kreis Höxter hat sein Bauaktenarchiv bereits in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der vollständigen Digitalisierung der Arbeitsabläufe.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*

- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Das Land NRW hat mittlerweile über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kreise sollten im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die Teilnahme am Bauportal ist freiwillig. Allerdings verpflichtet das Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) sowie das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (E-GovG NRW) den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 in digitaler Form angenommen werden müssen. Die Kommunen haben drei Auswahlmöglichkeiten zur Anbindung an das Bauportal.NRW:

- die Entgegennahme von Antragsdaten und der anliegenden Bauvorlagen über das Bauportal.NRW,
- die Entgegennahme von Antragsdaten, die Antragsübersicht und die Bauvorlagen werden vom Antragsteller postalisch nachgereicht,
- keine Entgegennahme von Antragsdaten und Bauvorlagen und ggf. der Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot.

Der **Kreis Höxter** hat sich mangels eigener technischer Möglichkeiten dazu entschieden, die Antragsdaten und Bauvorlagen nicht elektronisch entgegenzunehmen. Der Kreis kann auch keinen Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot geben, weil es dieses noch nicht gibt.

Für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge und weiteren Fälle steht der Bauaufsicht zwar eine fachspezifische Software zur Verfügung. Diese ist aber nicht auf dem aktuellsten Stand. Schnittstellen zu anderen Verfahren, z.B. für die Beteiligung anderer Stellen, nutzt der Kreis ebenfalls noch nicht. Der Kreis Höxter arbeitet an der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und an einer Schnittstelle, damit künftig alle Unterlagen in digitaler Form eingereicht bzw. angenommen werden können. Bis Ende 2022 möchte Höxter die gesetzliche Mindestvorgabe erfüllen und zumindest die Antragsdaten elektronisch entgegennehmen können.

Bis dahin gehen die Anträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen jedoch weiterhin in Papierform und vereinzelt per Email ein. Letzteres hat für die Sachbearbeitung den Vorteil, dass sie deren Inhalt einfacher in den zu erstellenden Bescheid und in die Fachsoftware übernehmen. Auch die maßgebliche Verfahrensakte wird nach wie vor in Papierform geführt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren, weil die Postwege entfallen. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge unmittelbar in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Auch mit der Möglichkeit zur elektronischen Annahme von Anträgen wird eine gewisse Anzahl der Anträge auch zukünftig in Papierform eingehen. Um hier einen einheitlichen digitalen Workflow

durchführen zu können, ist es erforderlich, dass der Kreis Höxter analoge Anträge schon beim Eingang digitalisiert. So kann ein Parallelbetrieb von Papierakte und digitaler Akte vermieden werden. Der Kreis Höxter hat eine zentrale Scanstelle eingerichtet. Für die Bauaufsicht gibt es eine eigene Scanstrecke, um die besonderen Anforderungen bei der Digitalisierung der Bauakten und der dazugehörigen Pläne zu erfüllen. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt die Digitalisierung der Unterlagen jedoch nicht unmittelbar nach dem Eingang der Anträge, sondern erst nachträglich, nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens.

➔ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen schon beim Eingang des Antrages einscannen und in die Fachsoftware übernehmen. So kann die digitale Bearbeitung der Verfahren optimiert werden. Zudem wird die elektronische Archivierung vereinfacht.

Um eine digitale Bearbeitung der Bauanträge umzusetzen, sind neben der entsprechenden Hardware auch ausreichend personelle Ressourcen für die Scanarbeiten vorzuhalten. Mit der digitalisierten Bearbeitung entfällt auf der anderen Seite zwar der Aufwand der bisherigen nachträglichen Digitalisierung der Akten. Die Digitalisierung der eingehenden Unterlagen ist jedoch eine zeitkritische Tätigkeit. Die eingehenden Unterlagen sind für die Sachbearbeitung möglichst zeitnah zu erfassen und in der Fachsoftware für die weitere Bearbeitung zur Verfügung zu stellen. Die Bauaufsicht ist darauf angewiesen, dass Antragsunterlagen in der Scanstelle ohne größeren Zeitverzug erfasst werden. Es sind daher ausreichend personelle Ressourcen vorzuhalten, um eine Vertretung bei Personalausfall sicherzustellen. Des Weiteren steigen mit der digitalen Bearbeitung der Anträge in der Unteren Bauaufsicht auch die Anforderungen an die Hardware für die Sachbearbeitung und Bauüberwachung.

➔ **Empfehlung**
Für eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge im Kreis Höxter sind Investitionen in die Hardware erforderlich.

Der Kreis hat in einem digitalen Bauaktenarchiv alle Vorgänge seit 1990 übernommen. Alle aktuellen Vorgänge werden bislang erst nach Abschluss des Verfahrens digitalisiert. Zur Verwaltung des Bauaktenarchives setzt der Kreis Höxter ein Dokumentenmanagementsystem ein. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Teilbericht „Informationstechnik“.

In der Bearbeitung der Anträge nutzt der Kreis Höxter bereits einige Vorteile der vorhandenen Fachsoftware. Beispielsweise sind darin Musterschreiben hinterlegt. Auch die Überwachung der Fristen und die Berechnung der Gebühren erfolgt mit Hilfe der Software. Darüber hinaus sollte der Kreis Höxter sämtliche Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. Ziel sollte die vollständige digitale Bearbeitung des Bauantrages vom Eingang bis zur Endabnahme sein. Auf diese Weise könnte der Kreis Höxter das komplette Verfahren digital durchlaufen. Auch das Vorhalten mehrerer Aktenbände für das Beteiligungsverfahren wäre dann obsolet. Zudem kann die Bauaufsicht dadurch ihre Ablaufprozesse beschleunigen und Redundanzen vermeiden.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreises Höxter	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
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**
Die Beschäftigten der Bauaufsicht Höxter bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise. Die Anzahl der offenen Verfahren ist dabei gering. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung.

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.

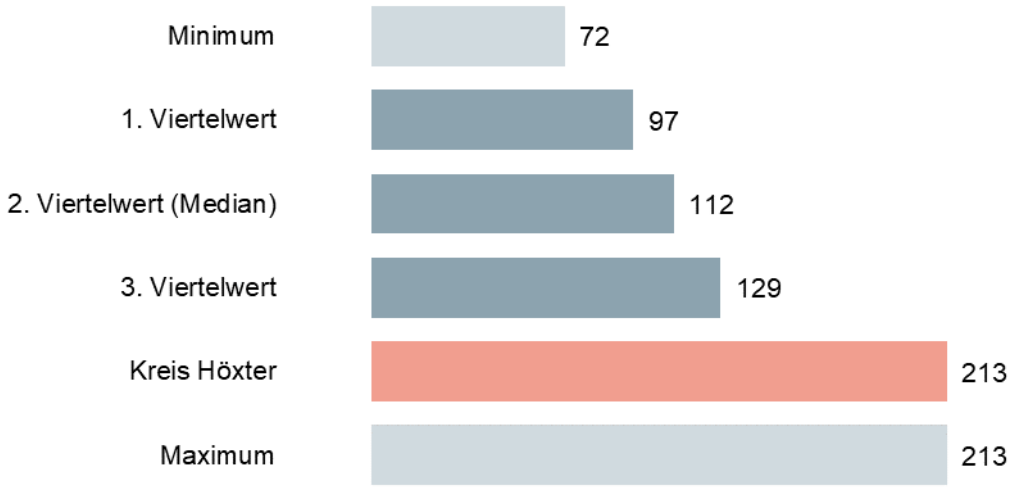
Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Im **Kreis Höxter** werden die Stellen grundsätzlich nach dem von übergeordneter Stelle festgelegten Stellenplan besetzt. Bislang ist festzustellen, dass die als Erleichterung für die Bauaufsicht vorgenommenen Gesetzesänderungen wie der Novellierung der BauO NRW oder der Einführung der Genehmigungsfreistellungen nicht dazu geführt haben, dass weniger Personal benötigt wird. Die Bauaufsicht erstellt statistische Auswertungen zur Entwicklung der Genehmigungsverfahren und anderer Verfahren bzw. Tätigkeiten. Sofern ein dringender Bedarf zur Steuerung der personellen Ressourcen gesehen wird, stimmt die Bauaufsicht dies mit den Vorgesetzten ab. Den Schwerpunkt der letzten Jahre hat der Kreis jedoch zunächst in der Optimierung interner Abläufe gesetzt. Grundsätzlich ist die Bauaufsicht des Kreises Höxter nach eigener Einschätzung seit Jahren von der Mitarbeiterzahl eher schwach aufgestellt. Die nachfolgend von uns ermittelten Kennzahlen stützen diese Ansicht. Der Kreis selbst erfasst in einem Controllingbericht für den Haushalt Daten zur Entwicklung der Fallzahlen und bildet Leistungskennzahlen zu Genehmigungen je Vollzeitstelle. Demnach ist das Fallaufkommen außerhalb des Betrachtungsjahres 2020 sogar noch auf einem höheren Niveau gewesen.

Der überwiegende Teil der Beschäftigten der Bauaufsicht hat eine Vorbildung im Bauingenieurwesen bzw. Architektur. Die Nachbesetzung freiwerdender Stellen gestaltet sich nach Aussage des Kreises zunehmend schwierig.

Im Betrachtungszeitraum 2019 hat der Kreis Höxter eine Beschäftigte aus einem anderen Bereich der Bauordnung zusätzlich in der Bauaufsicht eingesetzt. 2020 ist der zusätzliche Personaleinsatz wieder entfallen. In die nachfolgenden Kennzahlen zum Betrachtungsjahr 2020 sind damit 4,24 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (davon 0,46 Stellen aus der Bauberatung) und 0,56 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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

Im Kreis Höxter wurden 2020 insgesamt 905 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei den vorhandenen 4,24 Stellen in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 213 zu bearbeitende Fälle auf eine Vollzeitkraft. Der Kreis Höxter hat damit die größte Anzahl an Fällen je Vollzeitstelle aller bislang geprüften Kreise. Das liegt neben der absoluten Anzahl von Anträgen, aber vielmehr an dem vergleichswese geringen Personaleinsatz. Vor allem die Anzahl an Bauvoranfragen ist vergleichsweise hoch. Hier liegt der Kreis Höxter mit 130 Anfragen beim dritten Viertelwert.

Weil 2019 zusätzliches Personal eingesetzt wurde, haben wir insgesamt 4,72 Stellenanteile berücksichtigt. Das hat dazu geführt, dass von einer Vollzeitkraft 2019 rechnerisch etwas weniger Fälle zu bearbeiten waren. Mit 180 Fällen stellt der Kreis Höxter aber auch 2019 den Maximalwert aller Kreise. Auch in diesem Jahr war die Anzahl der Bauvoranfragen hoch und hat maßgeblich zu dem hohen Wert beigetragen.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	191	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	12,90	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Trotz der großen Anzahl zu bearbeitender Anträge sind im Kreis Höxter vergleichsweise wenige Fälle zum Stichtag 01. Januar 2020 nicht abgeschlossen. Mit 12,90 Prozent gehört Höxter zu dem Viertel der Kreise mit dem geringsten Anteil offener Anträge. Der Wert ist von 2019 auf 2020 zwar angestiegen, im interkommunalen Vergleich aber in beiden Jahren gering.

Gleichzeitig hat die Bauaufsicht des Kreis Höxter 2020 durchschnittlich 191 Bescheide je Vollzeitstelle bearbeitet. Auch dieser Wert stellt zum Zeitpunkt der Berichtserstellung mit großem Abstand den Maximalwert unter allen Kreisen dar.

Zusammengefast ist festzustellen, dass der Kreis mit geringem Personaleinsatz eine große Anzahl an Bescheiden erstellt und zugleich nur geringe Bearbeitungsrückstände aufweist.

Wie schon beschrieben liegt dies neben der geringen Zahl an Stellen auch an der hohen Anzahl von Bauvoranfragen. Der Kreis Höxter ist ländlich geprägt. Vergleichsweise viele Bauvorhaben liegen im Außenbereich. Zur Klärung der baurechtlichen Fragen nutzen viele Bürgerinnen und Bürger im Kreis die Möglichkeit der Bauvoranfrage. Die vorwiegend bauleitplanerischen Fragestellungen sind damit für die späteren Bauanträge schon vorab geklärt. Zudem ist die Mehrzahl der Bauvorhaben bauordnungsrechtlich weniger komplex. Die Bearbeitung der Anträge ist dadurch insgesamt weniger zeitaufwändig.

Dennoch muss an dieser Stelle konstatiert werden, dass eine solch große Zahl von Anträgen und Anfragen bei gleichzeitig geringen Arbeitsrückständen nur in einer funktionierenden Organisation bearbeitet werden kann. Die oben dargestellten Kennzahlen belegen die effektive Arbeitsweise der Bauaufsicht des Kreis Höxter. An dieser Stelle verweisen wir auch auf die im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ dargestellten kurzen Laufzeiten des Kreises Höxter.

Es besteht aber auch die Gefahr, dass das dauerhaft hohe Arbeitsaufkommen in der Bauaufsicht zu einer Überlastung der Beschäftigten führt. Die von uns gebildeten Kennzahlen zeigen, dass der Kreis Höxter durchgängig weit über den Werten der anderen Kreise liegt. Die Entwicklung der aufgeführten Kennzahlen sollte deshalb regelmäßig aufmerksam betrachtet und bei Bedarf steuernd eingegriffen werden.

➔ **Empfehlung**
Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Höxter die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

6.3.8 Bauberatung

- Die Bauberatung im Kreis Höxter ist effektiv. Der Anteil abgelehnter oder zurückgenommener Anträge ist gering. Der geringe Personaleinsatz in der Bauberatung lässt auf einen geringen Beratungsbedarf schließen.

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.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	2,97	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	0,86	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	40,00	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Die Bauberatung im **Kreis Höxter** wird von den Sachbearbeitenden der Bauaufsicht durchgeführt, welche auch die Anträge bearbeiten. Einen zentralen Servicepunkt für die Bauberatung gibt es nicht. Die Sachbearbeitenden stehen den Architektinnen und Architekten sowie den Bürgerinnen und Bürgern zu den regulären Öffnungszeiten für Rückfragen zur Verfügung. Pandemiebedingt erfolgen die Beratungen derzeit überwiegend telefonisch oder persönlich nach Terminabsprache. Eine qualitative Verschlechterung der Beratungsleistung ist damit nach Ansicht des Kreis Höxter nicht verbunden.

Der Kreis schätzt den Anteil unvollständig eingehender Anträge auf 40 Prozent. Das ist im Vergleich zu anderen Kreisen wenig. Auch der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge sowie der Ablehnung einer Bauaufsicht können Hinweise zu der Qualität der Information der Bauinteressierten liefern. Die hierzu von uns erfassten Daten der Kreise geben für den Kreis Höxter keinen Anhaltspunkt, das praktizierte Vorgehen anzupassen. Sowohl der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge, als auch der Anteil der Ablehnungen ist im Vergleichsjahr 2020 gering. Im Vorjahr liegt der Kreis dagegen mit einem Anteil von 1,89 Prozent bei den abgelehnten Anträgen interkommunal beim dritten Viertelwert. Die Werte für den Kreis Höxter sind somit im Vergleich verschiedener Jahre unterschiedlich.

Anträge, die zurückgenommen oder abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragstellende schon im Rahmen der Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Auf-

wand auf Seiten der Antragstellenden wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung eingespart werden. Im Übrigen sollten Antragstellende so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen. Der Kreis sollte deshalb die von der gpaNRW gebildeten Kennzahlen weiter fortschreiben, um ggf. steuernd eingreifen zu können.

Ebenso sollte der Kreis die Erkenntnisse, die er durch die veränderte Bauberatung während der Pandemie gewonnen hat evaluieren und bei künftigen organisatorischen Änderungen berücksichtigen. Eventuell lassen sich interne Arbeitsabläufe durch angepasste Sprechzeiten oder verstärkte Terminabsprachen anders strukturieren und optimieren.

Neben der persönlichen Beratung bietet der Kreis Höxter den Bürgerinnen und Bürgern über seinen Internetauftritt die auch in anderen Kreisen üblichen standardisierten Formulare zum Download an. Tiefergehende Informationen oder Broschüren zu Fragen rund um die Genehmigungsverfahren lassen sich nicht finden. Mit Blick auf die derzeit unauffälligen Kennzahlen zu den zurückgenommenen und abgelehnten Anträgen besteht hier aus Sicht der gpaNRW kein dringender Handlungsbedarf. Dennoch sollte der Kreis Höxter grundsätzlich im Blick behalten, wie die zur Verfügung gestellten Informationen erweitert oder verbessert werden können.

Nach den Angaben des Kreises setzt er derzeit 0,46 Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung für die Bauberatung ein.

Wir haben von 18 Kreisen Angaben zum Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ **Feststellung**
Sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind im Kreis Höxter kurz. Der Kreis erfasst die Laufzeiten aber nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren. Ein valider interkommunaler Vergleich der Werte ist deshalb nicht möglich.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[46] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

[46]Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Der **Kreis Höxter** erfasst die Gesamtlaufzeiten der Anträge nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren, sondern kumuliert sie in einer Gesamtlaufzeit aller Anträge. Die Laufzeiten in den normalen Genehmigungsverfahren sind nach unseren Erhebungen zum Teil deutlich länger als in den einfachen Verfahren. Die Aussagekraft eines kumulierten Wertes ist dadurch deutlich begrenzt. Für einen interkommunalen Vergleich ist er darüber hinaus unbrauchbar, weil sich das Verhältnis von einfachen zu normalen Verfahren in den Kreisen unterscheidet. Sie sind dadurch in einem Durchschnittswert aller Verfahren nicht vergleichbar.

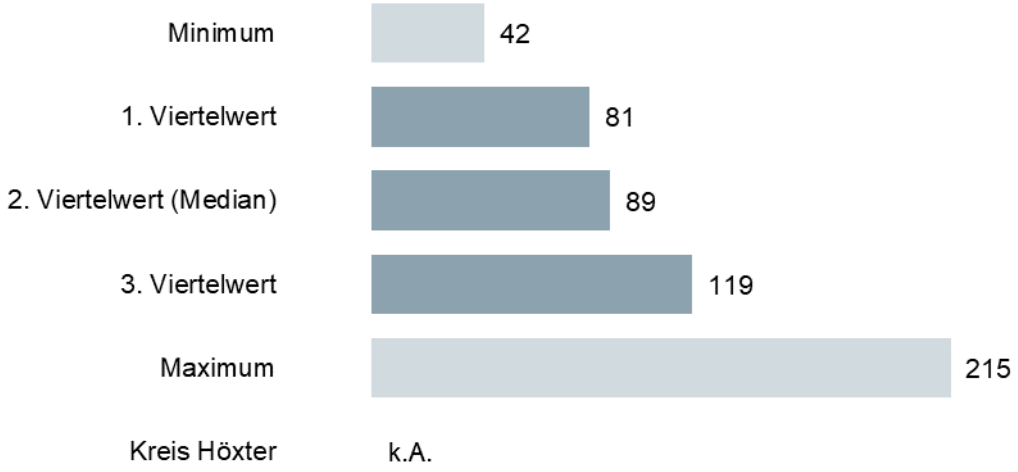
➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Laufzeiten seiner Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten.

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.

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit aller Bauanträge liegt in Höxter 2020 bei 60 Kalendertagen. Im Vergleich zum Vorjahr (53 Kalendertage) hat sich die Bearbeitungszeit etwas erhöht. Das ist unter anderem auf den verringerten Personaleinsatz zurückzuführen. Siehe hierzu auch unsere Ausführungen im Kapitel „Personaleinsatz“.

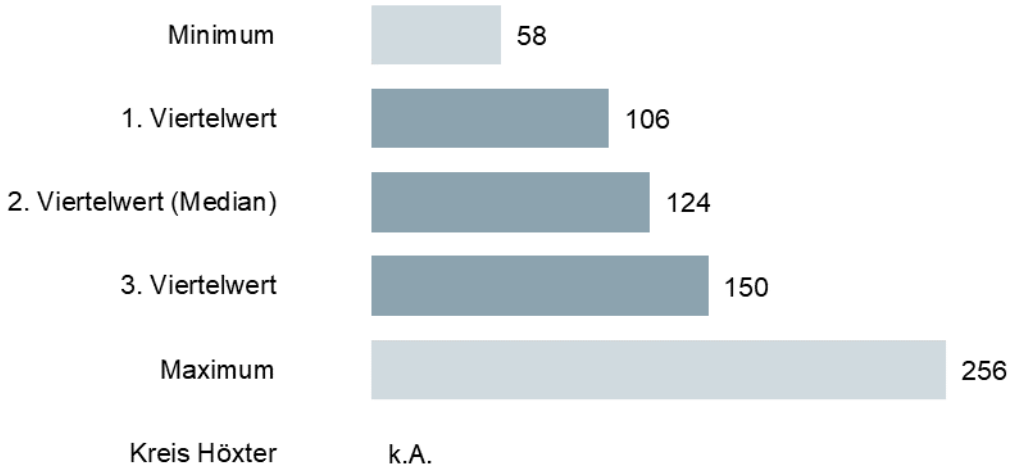
Die vom Kreis Höxter ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeit liegt bei rund 8 Wochen und damit im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgegebenen sechs bzw. zwölf Wochen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Auch unter Berücksichtigung der o.a. begrenzten Aussagekraft sind die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge im Vergleich mit den übrigen Kreisen sehr kurz. Dies ist sicherlich im Wesentlichen auf die im Kapitel „Personaleinsatz“ beschriebene Besonderheit bezüglich der hohen Anzahl von Bauvoranfragen zurückzuführen. Da die Bauvorhaben in kritischen bauleitplanerischen Aspekten bereits geklärt sind, entfällt weitestgehend die oftmals zeitintensive Abstimmung mit anderen Fachbereichen. Das wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeiten aus.

Dennoch ist die kurze Gesamtlaufzeit im Hinblick auf den geringen Personaleinsatz bemerkenswert.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet ggf., dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht zusätzliche Personalressourcen. Mit den vom Kreis Höxter zur Verfügung gestellten kumulierten Laufzeiten ergibt sich eine Zeitspanne von zwölf Kalendertagen.

Laufzeiten von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (normales Verfahren)	k.A.	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	k.A.	19	41	55	60	86	13

Der kumulierte Wert für den Kreis Höxter von 48 Kalendertagen ist in dem interkommunalen Vergleich nicht enthalten. Der Vergleich mit den übrigen Kreisen zeigt dennoch, dass die Bearbeitungszeiten der Bauaufsicht insgesamt unauffällig sind. Anhaltspunkte für einen Optimierungsbedarf ergeben sich aus Sicht der gpaNRW nicht.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter ermittelt Fallzahlen und bildet Kennzahlen in der Bauaufsicht. Die erhobenen Daten bilden eine gute Grundlage zur Steuerung der Bauordnung, wenn der Kreis dazu auch Zielwerte formuliert.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Höxter** bildet in seinem Produktplan Finanz-, haushaltswirtschaftliche-, Leistungs- und Qualitätskennzahlen seit 2018 ab.

Als Finanzkennzahlen sind

- das Produktergebnis je Einwohner,
- die Gebührensumme gebührenfreier Bescheide nach § 8 GebO NRW und
- die Gebühr für Bauzustandsbesichtigungen

dargestellt.

Als haushaltswirtschaftliche Kennzahl ermittelt der Kreis den Aufwandsdeckungsgrad. Darüber hinaus bildet er eine Reihe von Leistungskennzahlen, u.a. auch zum Personaleinsatz. Zielewerte sind jedoch nicht definiert.

Mit den über mehrere Jahre erfassten Daten hat der Kreis Höxter eine gute Grundlage geschaffen, um die Entwicklungen im Bauordnungsamt systematisch erfassen und analysieren zu können. In einem nächsten Schritt sollte der Kreis nun Zielwerte zu den Leistungskennzahlen definieren und den Zielerreichungsgrad auswerten. Darüber hinaus kann der Vergleich mit anderen Kreisen helfen, die eigenen Vorgaben auszubalancieren.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte für die bereits gebildeten Leistungskennzahlen der Bauordnung Zielwerte definieren und deren Erreichungsgrad fortlaufend analysieren.

Nach Einschätzung der gpaNRW sollte der Kreis Höxter dabei ein besonderes Augenmerk auf die Steuerung der Personalbelastung legen.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht des Kreises Höxter hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung ein. Sie erfasst die für eine objektive Beurteilung erforderlichen Fristen aber nicht in der Fachsoftware.	236	E1	Der Kreis Höxter sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Steuerung des Personaleinsatzes.	237
F2	Die praktizierten Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht unterstützen die Beschäftigten insgesamt bei der rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung. Es besteht aber Optimierungspotential.	238	E2.1	Der Kreis Höxter sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.	238
			E2.2	Der Kreis Höxter sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen	239
F3	Die Bearbeitungszeiten sowohl bei internen Stellungnahmen als auch der Beteiligung der Kommunen können optimiert werden.	239	E3.1	Der Kreis Höxter sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren die Einholung der internen und externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert vornehmen.	240
			E3.2	Der Kreis Höxter sollte die Zeiten, die andere Stellen für ihre Stellungnahmen benötigen, analysieren. Sofern einzelne Stellen erkennbar länger benötigen, sollten die Gründe dafür evaluiert werden.	241
			E3.3	Der Kreis Höxter sollte die Kommunen zu einem einheitlichen Vorgehen im gemeindlichen Stellungnahmeverfahren anhalten. Politische Beratungen von Bauanträgen sollten Kommunen nur in wirklich beratungsbedürftigen Fällen durchführen. Ein genereller politischer Beschluss zu jedem eingehenden Bauantrag ist in der Regel nicht erforderlich.	241

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Bearbeitungsprozess in der Bauaufsicht ist effektiv. Eine digitale Beteiligung der internen und externen Stellen kann den Prozess weiter beschleunigen.	243	E4	Der Kreis Höxter sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen unzulässig.	246
F5	Der Kreis Höxter hat sein Bauaktenarchiv bereits in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der vollständigen Digitalisierung der Arbeitsabläufe.	247	E5.1	Die Bauaufsicht sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware aufnehmen, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu optimieren und die elektronische Archivierung zu vereinfachen.	249
			E5.2	Für eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge im Kreis Höxter sind Investitionen in die Hardware erforderlich. Neben den finanziellen Mittel sollte der Kreis auch die personellen Ressourcen zur Digitalisierung des Posteingangs vorhalten.	249
F6	Die Beschäftigten der Bauaufsicht Höxter bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise. Die Anzahl der offenen Verfahren ist dabei gering. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung.	250	E6	Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Höxter die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.	253
F7	Sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind im Kreis Höxter kurz. Der Kreis erfasst die Laufzeiten aber nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren. Ein valider interkommunaler Vergleich der Werte ist deshalb nicht möglich.	255	E7	Der Kreis Höxter sollte die Laufzeiten seiner Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten.	256
F8	Der Kreis Höxter ermittelt Fallzahlen und bildet Kennzahlen in der Bauaufsicht. Die erhobenen Daten bilden eine gute Grundlage zur Steuerung der Bauordnung, wenn der Kreis dazu auch Zielwerte formuliert.	259	E8	Der Kreis Höxter sollte für die bereits gebildeten Leistungskennzahlen der Bauordnung Zielwerte definieren und deren Erreichungsgrad fortlaufend analysieren.	259

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Der Kreis Höxter hat sein Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten hat er eindeutig festgelegt. Die Fachabteilungen nehmen dabei wesentliche Funktionen in den Vergabeverfahren wahr. Mit der Überarbeitung seiner Vergabeordnung im Juli 2022 hat der Kreis die Zuständigkeiten der Fachabteilungen noch erweitert. Die zentrale Submissionsstelle unterstützt insbesondere bei förmlichen Verfahren. Daneben dient die Einbindung der Revision einer rechtssicheren Durchführung der Vergaben – allerdings ist dies erst ab einem Auftragswert von 25.000 Euro bei Bauleistungen und 15.000 Euro bei sonstigen Leistungen vorgeschrieben. Eine regelmäßige Einbindung der Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren könnte neutrales vergaberechtliches Fachwissen für das gesamte Vergabewesen sicherstellen. Diesen positiven Effekt könnte der Kreis noch verstärken, indem er seine zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle aufwertet. Dies kann auch zu einer umfassenderen Trennung der Aufgaben bei Auftragsvergabe und –ausführung beitragen.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass sich der Kreis nicht immer an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er dabei jedoch gesetzeskonform durch.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es im Kreis Höxter zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet der Kreis bisher nicht systematisch aus. Es fehlt dazu ein Instrument, um die relevanten Daten zu den Vergabeverfahren zusammenzufassen. Mit einer Vergabedatenbank oder eine Vergabemanagementsoftware könnte der Kreis die Informationen vollständig an zentraler Stelle auswertbar bereithalten. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte dann zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling dienen. Der Kreis realisiert bereits wesentliche erforderliche Bestandteile. Diese sollte er in ein übergreifendes Gerüst einbetten und insbesondere bei größeren Maßnahmen standardmäßig etablieren.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich sollte der Kreis systematischer vorgehen. Dazu gehört, die an verschiedenen Stellen gemachten Vorgaben in einer Dienstanweisung zusammenzufassen. Insbesondere muss

der Kreis die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse durchführen. Diese ist die unverzichtbare Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für den Kreis Höxter relevant. Er hat zu diesem Tätigkeitsfeld allerdings noch keine Vorgaben gemacht. Auch hier ist es wichtig, dass der Kreis an zentraler Stelle einen aktuellen Überblick sicherstellt. Zudem sollte er einen verbindlichen Rahmen für die Sponsoringaktivitäten setzen.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Höxter aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Seine Vorgaben legen Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren fest. Durch eine Ausweitung der Zuständigkeiten der zentralen Submissionsstelle könnte er die Organisation noch weiter verbessern.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises

sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Höxter** hat sein Vergabewesen in einer Vergabeordnung geregelt. Im Verlauf unserer Prüfung hat er diese im Juli 2022 aktualisiert. Die darin getroffenen Regelungen setzen einen ausführlichen und umfassenden Rahmen für die Durchführung von Vergaben. Dies gilt dabei für sämtliche Fachbereiche und Abteilungen sowie die Schulen in Kreisträgerschaft. Der Kreis hält seine Vergabeordnung durch schriftliche Mitteilungen der Revision auf aktuellem Stand. Dies umfasst auch die ergänzende Anlage mit einer Wertgrenzenübersicht. Zusammen bieten diese Unterlagen den an den Verfahren Beteiligten eine nützliche Hilfestellung.

Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensarten orientiert sich der Kreis an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes[47]. Er nutzt dabei die vereinfachten höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus.

Die alte Vergabeordnung aus dem Jahr 2019 sah ursprünglich vor, dass alle Verfahren mit einem Netto-Auftragswert von mehr als 5.000 Euro grundsätzlich über die zentrale Submissionsstelle abzuwickeln sind. Diese Wertgrenze hat der Kreis zwischenzeitlich mehrmals angehoben. Zuletzt war die zentrale Submissionsstelle erst ab Vergaben über 25.000 Euro Netto-Auftragswert einzubeziehen. Lag der geschätzte Auftragswert darunter, konnten die Fachabteilungen die Vergaben eigenständig als Direktaufträge abwickeln. Der Kreis macht dafür konkrete Vorgaben zur Anzahl und zum Wechsel der aufzufordernden Bieter sowie zur Dokumentation. Er schafft dadurch eine gute Grundlage für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der geringer wertigen Beschaffungen. In der aktuellen Vergabeordnung beschränkt der Kreis die pflichtige Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle auf formelle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren. Bei formlosen Verfahren können die Fachabteilungen die Submissionsstelle hinzuziehen. Dies betrifft neben den Direktvergaben auch freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben mit nur einem Teilnehmenden. Zudem sollten gemäß der aktuellen Wertgrenzenregelung Angebote ab 5.001 Euro über die zentrale Submissionsstelle eingereicht werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte das in seiner zentralen Submissionsstelle gebündelte vergaberechtliche Fachwissen besser nutzen. Er könnte diese dafür zu einer zentralen Vergabestelle aufwerten sowie stärker und regelmäßig in die Vergabeverfahren einbinden.

Für die Vergabeverfahren mit Beteiligung der zentralen Submissionsstelle hat der Kreis Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig geregelt. Neben der allgemeinen Organisation der Vergaben hat die zentrale Submissionsstelle dabei insbesondere folgende Aufgaben:

- Den Versand der Bieterunterlagen,
- die Kommunikation mit Bietern und Interessenten,

[47] Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze); Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28.08.2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission sowie
- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs-, Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Den Fachabteilungen sind vornehmlich die fachtechnischen, auftragsbezogenen Aufgaben zugeordnet. Daneben sind sie aber auch für einzelne Bearbeitungsschritte im Vergabeverfahren verantwortlich. So entscheiden sie über das anzuwendende Vergabeverfahren, erstellen den Vergabevorschlag und erteilen den Auftrag. Eine personelle bzw. fachliche Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung ist damit nicht vollständig gegeben. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen im Kapitel „7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung“.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Vergabeverfahrens und die spätere Abwicklung der Maßnahme organisatorisch stärker trennen. Dazu könnte er der zentralen Submissionsstelle die Zuständigkeit für die Wahl der Vergabeart und die Auftragserteilung zuordnen. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.

Der Kreis sieht in seiner Vergabeverordnung zudem eine Einbindung der Revision in die Vergabeverfahren vor. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter bezieht die Revision in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt im Vergabeverfahren tätig.

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.

Im **Kreis Höxter** nimmt die Abteilung Revision und Kommunalaufsicht die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung wahr. Die Beteiligung dieser Dienststelle an den Vergaben hat der Kreis in seiner Vergabeordnung geregelt. Danach sind vor Erteilung des Auftrags die Vergabeunterlagen mit dem Vergabevorschlag zur Prüfung vorzulegen. In der alten Fassung galt dies bei Bauleistungen ab 10.000 Euro und sonstigen Leistungen ab 5.000 Euro Netto-Auftragswert. Mit der Überarbeitung der Regelung hat der Kreis diese Wertgrenze angehoben. Nunmehr ist die örtliche Rechnungsprüfung bei Bauleistungen erst ab einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro und sonstigen Leistungen ab 15.000 Euro einzubeziehen. Damit unterliegen eine Vielzahl der durch die Fachabteilungen in Eigenregie durchgeführten Vergaben nicht mehr einer regelmäßigen neutralen Kontrolle. In der Praxis führt die Revision bei Aufträgen unterhalb der Wertgrenze stichprobenhaft Prüfungen durch. Allerdings handelt es sich dabei um eine Belegprüfung im Nachhinein. Der Auftrag ist zu diesem Zeitpunkt in der Regel bereits erteilt und eine rechtliche Bindung aufgrund des Vertragsabschlusses bereits eingetreten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte auch bei Vergaben unter 15.000 Euro Netto-Auftragswert eine Beteiligung der Revision vor Auftragserteilung vorsehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.

Viele Kommunen beteiligen die Rechnungsprüfung darüber hinaus bereits vor Beginn des Vergabeverfahrens. Häufig geschieht dies vor der Bekanntmachung der Vergabeunterlagen. Die Rechnungsprüfung kann dadurch rechtzeitig auf die vorbereitenden Tätigkeiten – wie die Kostenschätzung und die Erstellung der Leistungsbeschreibung – Einfluss nehmen. Dies ist wichtig, weil das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung sind. Darin enthaltene Fehler oder Ungenauigkeiten können während des Vergabeverfahrens nur aufwendig, nach Erteilung des Zuschlags gar nicht mehr bereinigt werden. In der Praxis beziehen die Fachabteilungen die Revision beratend bei der Erstellung von schwierigen Leistungsbeschreibungen ein. Dies geschieht allerdings nicht regelmäßig und nur auf Initiative der Abteilungen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die derzeit unregelmäßig stattfindende Beteiligung der Revision vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen zumindest stichprobenweise verbindlich vorgeben. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.

In seiner Vergabeordnung sieht der Kreis zudem eine Beteiligung der Revision bei Nachtragsaufträgen vor. Dies gilt für alle Nachträge, die den Wert des Hauptauftrages um mehr als 1.000 Euro oder 20 Prozent übersteigen. Vor Auftragserteilung sind diese zusammen mit dem Vergabevermerk für den Hauptauftrag zur Prüfung vorzulegen. Der Kreis Höxter bindet damit bei Abweichungen in der Ausführungsphase grundsätzlich vergaberechtliches Fachwissen ein.

Positiv ist weiterhin, dass die Revision auch abgerechnete Maßnahmen zur Kenntnis erhält. Dazu sind die Schlussrechnungen ab 50.000 Euro, bei denen die Abrechnungssummen 20 Prozent über der beauftragten Angebotssumme liegen, zusammen mit dem Vergabevermerk vorzulegen. Allerdings ist die Revision dabei auf die fehlerfreie Zuarbeit der Fachabteilungen angewiesen. Grund dafür ist, dass der Kreis keinen zentralen Überblick über die durchgeführten Vergabeverfahren verfügt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Einsatz einer Vergabemanagementsoftware in Kapitel 7.2.4.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Im Jahr 2021 nutzt der Kreis Höxter bei fast einem Viertel seiner Vergaben mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Höxter ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Aufwertung und engere Einbindung der zentralen Submissionsstelle könnte das Vergabewesen weiter verbessern.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der **Kreis Höxter** hat die von 2019 bis 2021 schlussgerechneten Vergaben mit einer Abrechnungssumme ab 75.000 Euro für die gpaNRW erhoben. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Anteils der beschränkten Ausschreibungen an diesen Vergabeverfahren.

Anteil der beschränkten Ausschreibungen an den Vergabeverfahren 2019 bis 2021[1)] in Prozent

	2019	2020	2021
Kreis Höxter	5,7	16,2	22,6

[1)] Im Jahr 2021 sind nur die bis September 2021 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt

Im betrachteten Zeitraum nimmt der Anteil der beschränkten Ausschreibungen kontinuierlich zu. Ein Grund dafür können die vom Land NRW in den geänderten Kommunalen Vergabegrundsätzen erweiterten Wertgrenzen sein. Diese Entwicklung unterstreicht die steigende Bedeutung der Verfahrensart „beschränkte Ausschreibung“.

Die unserem Bericht als Anlage beigefügte Prozessablaufdarstellung bildet die wesentlichen Verfahrensschritte bei einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ab. Dabei wird ersichtlich, wie die Zuständigkeiten zwischen den Fachabteilungen und der Zentralen Submissionsstelle (ZS) aufgeteilt sind. Zudem verdeutlicht die Darstellung die Einbindung der Revision.

Die exemplarische Prozessdarstellung zeigt auf, dass die Fachabteilungen eine starke Stellung im Vergabewesen innehaben. Sie sind für wichtige Entscheidungen alleinverantwortlich zuständig. Dazu zählen insbesondere Weichenstellungen wie die Wahl der Verfahrensart und die Festlegung, welche Bewerber zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden. Die Fachabteilungen nehmen damit bereits im Vorfeld der Vergabe wesentlichen Einfluss. Auch während des Verfahrens obliegen ihnen wichtige Zuständigkeiten. Dazu zählen

- die Anforderung fehlender Erklärungen und Nachweisen von den Bietern,
- die Wertung der Angebote und die Erstellung des Vergabevorschlags,
- die Information der auszuschließenden und nicht berücksichtigten Bieter sowie
- die Erteilung des Auftrags.

In vielen Kommunen sind diese Tätigkeiten ganz oder teilweise einer zentralen Vergabestelle zugeordnet. Diese fungiert als Herrin des Verfahrens und führt die formalen vergaberechtlichen Bearbeitungsschritte durch. Die Fachabteilungen arbeiten dabei vornehmlich zu. Dies hat den

Vorteil, dass vergaberechtliches Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt wird. Die Gewährleistung eines aktuellen Wissensstandes und eine einheitliche Durchführung der Verfahren werden dadurch vereinfacht. Dies kann wesentlich zur Rechtssicherheit bei den Vergabeverfahren beitragen.

Daneben kann eine zentrale Vergabestelle bei der Korruptionsprävention unterstützen: Nimmt diese die oben genannten Tätigkeiten wahr, wird ein direkter Kontakt zwischen den Abteilungen und den Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden. In der derzeitigen Aufgaben- und Kompetenzzuordnung kann die ZS des Kreises diese wesentlichen Funktionen nicht wahrnehmen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Submissionsstelle ausweiten. Wesentliche Verfahrensschritte sollten durch bzw. nur in Abstimmung mit der zentralen Submissionsstelle erfolgen. Dazu zählen neben der Wahl der Verfahrensart auch die derzeit von den Abteilungen durchgeführten Aufgaben mit direktem Kontakt zu Bietern und Interessenten.

Die Prozessablaufdarstellung verdeutlicht zudem, dass die Revision regulär erst spät in das Vergabeverfahren eingebunden ist. Verpflichtend erfolgt dies erstmalig bei einer beabsichtigten Aufhebung der Ausschreibung sowie vor der Auftragsvergabe. Zuvor sieht die Dienstanweisung lediglich eine mögliche Teilnahme am Eröffnungstermin vor. Viele Kommunen beteiligen die Rechnungsprüfung früher. Häufig geschieht dies bereits vor dem Start des eigentlichen Vergabeverfahrens durch eine Überprüfung des Leistungsverzeichnisses. Das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ist ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung. Darin enthaltene Fehler oder Ungenauigkeiten können während des Vergabeverfahrens nur aufwendig, nach Erteilung des Zuschlags gar nicht mehr bereinigt werden. In der Praxis ziehen die Fachabteilungen die Revision bei schwierigen Sachverhalten hinzu. Daneben führt diese stichprobenhaft Überprüfungen durch.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte in seinen Vergabeverfahren bereits frühzeitig neutrales vergaberechtliches Fachwissen einbinden. Dies kann durch eine regelmäßige Beteiligung der Revision oder der zentralen Submissionsstelle vor Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen bzw. bei Erstellung des Leistungsverzeichnisses geschehen.

Eine Prozessablaufdarstellung kann zudem eine wertvolle Hilfestellung für die an den Vergabeverfahren Beteiligten darstellen, Dies gilt insbesondere für die Beschäftigten in den Fachabteilungen. Entsprechende Ablaufschemata für die verschiedenen Verfahrensarten könnten die rechtssichere Durchführung der Vergaben unterstützen. Diesem Zweck kann auch der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware dienen. Darauf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[48]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter nutzt keine Software zur Unterstützung seiner Vergabeverfahren. Er hat keinen vollständigen Überblick an zentraler Stelle über die anhängigen und abgeschlossenen Vergaben.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Kreis Höxter** gibt für die Abgabe von Angeboten oder Teilnahmeanträgen grundsätzlich die elektronische Form über ein Vergabeportal vor. Ausnahmen sind bei bestimmten Vergabearten bis zu einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro erlaubt. Der Kreis nutzt das Vergabeportal auch für die Bieterkommunikation sowie die Wahrnehmung der Bekanntmachungs- und Informationspflichten. Er führt damit seine Vergabeverfahren weitgehend in elektronischer Form durch.

Bis zur Neufassung seiner Vergabeordnung regelte der Kreis zudem die Nutzung einer Vergabedatenbank. In dieser erfasst die Revision die geprüften Vergabeverfahren. Die Datei enthält allerdings nur einzelne Informationen wie beispielsweise die Auflistung der Bieter, welche jeweils den Zuschlag bei den Vergaben erhalten haben. Eine weitergehende Unterstützung der Prozessabläufe findet nicht statt. Zudem sind keine systematischen Auswertungen zu einzelnen

[48] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Aspekten möglich. In diesem Zusammenhang können beispielsweise die Abweichung der Auftragssummen von den Kostenschätzungen oder Wahl der Verfahrensart interessant sein. Die Funktionalitäten der Datei sind damit sehr begrenzt.

Neben der Revision führen die Fachabteilungen und die Zentrale Submissionsstelle weitere Listen zu den Vergabeverfahren. Die Dateien sind dabei allerdings nicht miteinander verknüpft. Es existiert kein Überblick an zentraler Stelle. Weder die Revision noch die ZS verfügen über vollständige Informationen zu den beim Kreis durchgeführten Vergabeverfahren. Dies betrifft beispielsweise den Bearbeitungsstand, aktuelle Zuständigkeiten im Verfahrensablauf oder Fristen. Auch die in Eigenregie durch die Fachabteilungen durchgeführten Vergaben sind nicht zentral erfasst.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte an zentraler Stelle wesentliche Informationen zu seinen Vergabeverfahren dokumentieren. Dies gilt auch für die durch die Fachabteilungen in Eigenregie durchgeführten Vergaben mit einem Netto-Auftragswert unter 25.000 Euro.

Zu einem zentralen Überblick kann auch eine Vergabemanagementsoftware beitragen. Diese kann ergänzend zu einer E-Vergabeplattform zum Einsatz kommen. Eine VMS kann zudem die Akteure bei den individuellen internen Abläufen im Hinblick auf die Vorbereitung und Durchführung einer Vergabe unterstützen. Außerdem stellt sie eine revisionssichere Dokumentation der Vergabeverfahren durch das Führen einer elektronischen Vergabeakte sicher. Daneben sind zahlreiche Assistenten und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bewerber-, oder auch Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung, möglich. Meist ergänzen umfangreiche Vorlagenverwaltungen oder die Möglichkeit der spezifischen Konfiguration, z.B. von internen Mitzeichnungs- und Genehmigungsworkflows, den Funktionsumfang.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine entsprechende Software könnte die Verwaltungseffizienz steigern und zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren beitragen.

Eine Vergabemanagementsoftware erfasst die relevanten Daten eines Vergabeverfahrens vollständig und strukturiert. Daraus ergeben sich umfangreiche Auswertemöglichkeiten. Dies betrifft nicht nur die Angaben zu den Verfahren selbst, sondern beispielsweise auch Informationen zu Angeboten, Auftragswerten und die Abweichungen zur Kostenschätzung. Bezieht der Kreis darüber hinaus die Auftragsausführungsphase mit ein, bieten sich weitere Optionen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 7.7.2 zum Nachtragsmanagement und der Organisation des Nachtragswesens.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,

- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

➔ Der Kreis Höxter nimmt im Vergabewesen derzeit keine Aufgaben für seine kreisangehörigen Kommunen wahr.

In der überörtlichen Prüfung stellen wir fest, dass viele Kreise Leistungen im Vergabewesen für die kreisangehörigen Kommunen erbringen. Dies betrifft insbesondere Städte und Gemeinden, die über keine eigene Submissions- oder Vergabestelle verfügen. Im **Kreis Höxter** war eine derartige Zusammenarbeit ebenfalls angedacht. Mehrere kreisangehörige Kommunen hatten entsprechendes Interesse bekundet. Der Kreis musste allerdings nicht unterstützend tätig werden. Grund dafür ist, dass zwischenzeitlich die Stadt Höxter eine gemeinsame Lösung mit den interessierten Städten und Gemeinden sucht.

Sollte künftig erneut Bedarf entstehen, steht der Kreis Höxter weiterhin für eine interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen bereit. Die Ausgestaltung einer möglichen Kooperation sollte dann insbesondere

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenverteilung beinhalten.

Zudem sollte der Kreis mit den beteiligten Kommunen im Vorfeld rechtlich klären, ob die Art der Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Besonderheiten zu beachten.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat noch nicht alle vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dies betrifft insbesondere die Gefährdungsanalyse und die Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsanfälligen Bereichen.

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)[49] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Kreis Höxter** verfügt über keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Einzelne Regelungen dazu hat er stattdessen an verschiedenen Stellen getroffen. Dazu zählen die Festlegungen zur Annahme von Geschenken und Belohnungen in der allgemeinen Dienstanweisung. Weitere Bestimmungen zur Korruptionsprävention enthält die Vergabeordnung. Dies umfasst die verbindliche Vorgabe des Mehraugenprinzips bei Auftragsvergaben.

Derzeit bereitet der Kreis diverse Maßnahmen zur Verbesserung der Korruptionsprävention vor. Dazu gehört eine FAQ-Liste, die Fragen rund um das Thema Korruption für die Beschäftigten beantwortet. Darin soll auch die Korruptionsbeauftragte als Ansprechpartnerin bei Verdachtsmomenten benannt werden. Grundsätzlich ist es sinnvoll, neben den Vorgesetzten, eine weitere neutrale Stelle als Ansprechpartner bei Korruptionsverdacht zu installieren. Diese nimmt eine Vertrauensstellung wahr. In dieser Funktion sollte der oder die Beauftragte eine niederschwellige Ansprechmöglichkeit für die Beschäftigten bei Fragen und Hinweisen darstellen. Sinnvoll ist es zudem, die Funktion außerhalb der Linienorganisation einzuordnen. D.h. der oder die Beauftragte sollte ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung haben. Um die Funktion

[49] 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 Korruptionsbeauftragten bekannt zu machen und Berührungsängste zu nehmen sollten regelmäßige Maßnahmen zur Schulung und Sensibilisierung der Beschäftigten durchgeführt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte Funktion und Aufgaben der Korruptionsbeauftragten stärken und in der Verwaltung bekannt machen. Dazu gehören eine Stellenbeschreibung, die Bereitstellung ausreichender Ressourcen sowie die Sensibilisierung der Beschäftigten.

Damit Akzeptanz für die getroffenen Regelungen erzielt und deren Wirksamkeit erhöht wird, sollte der Kreis präventive Maßnahmen gezielt einsetzen. Dafür ist eine Differenzierung nach dem Gefährdungsgrad erforderlich. Um dies umsetzen zu können, muss der Kreis in einem ersten Schritt die besonders gefährdeten Dienstposten oder auch Tätigkeiten identifizieren. Dies ist die Basis für eine zielgerichtete Korruptionsprävention. Der Gesetzgeber gibt dazu in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG vor, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Geeignetes Mittel dafür ist eine systematische Schwachstellenanalyse. Diese hat der Kreis Höxter bisher noch nicht durchgeführt. Im Rahmen der Einführung eines Prozessmanagements soll dies nachgeholt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze konkret festlegen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Das KorruptionsbG enthält zudem Regelungen zur Rotation. Nach § 12 sollen Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, hat der Kreis dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Er hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu informieren. Bisher findet beim Kreis Höxter keine systematische Rotation zur Korruptionsprävention statt. Ein Grund dafür ist auch, dass die gefährdeten Bereiche noch nicht festgelegt sind.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gemäß § 12 KorruptionsbG durchführen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen, zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.

Eine weitere Regelung des KorruptionsbG sieht vor, dass die Mitglieder der Kreisorgane und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Dies umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen (vgl. § 7 KorruptionsbG). Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Der Kreis fragt die Daten regelmäßig von den betroffenen Personen ab. Die Veröffentlichung erfolgt im Kreistagsinformationssystem.

Daneben hat der Landrat seine Nebentätigkeiten dem Kreistag anzuzeigen. Nach Auskunft des Kreises übersteigen die Vergütungen des Landrates, die dieser für Nebentätigkeiten erhält,

nicht die in der Nebentätigkeitsverordnung bestimmte Höchstgrenze. Deshalb erfolgt keine Anzeige gem. § 8 KorruptionsbG. Die gpaNRW kann in den überörtlichen Prüfungen feststellen, dass viele Kommunen diese Vorschrift anders auslegen. Bei diesen legt die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte dem Rat oder dem Kreistag regelmäßig eine Aufstellung über die Nebentätigkeiten vor. Dies erfolgt unabhängig von der Höhe der erhaltenen Vergütungen und unabhängig von der in der Nebentätigkeitsverordnung festgelegten Höchstgrenze. Die Kommunen tragen dadurch dem im KorruptionsbG formulierten Transparenzgedanken in besonderem Maße Rechnung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte prüfen, im Kreistag regelmäßig und auch bei Nichterreichen der in der Nebentätigkeitsverordnung bestimmten Höchstgrenze über die Nebentätigkeiten des Landrats zu informieren. Dem Transparenzgedanken des KorruptionsbG könnte so in besonderem Maße entsprochen werden.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie[50] müssen Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Derzeit ist die EU-Richtlinie noch nicht in nationales Recht überführt. Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen mit der Umsetzung bis zum Abschluss der nationalen Gesetzgebung zu warten. Dem Kreis Höxter ist der Handlungsbedarf grundsätzlich bekannt. Regelungen für ein kreisinternes Hinweisgebersystem hat er allerdings noch nicht getroffen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung

[50] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – EU-Hinweisgeber-Richtlinie

eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Kreis Höxter** hat noch keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen. Er beabsichtigt aber seine allgemeine Dienstanweisung um diesen Themenbereich zu ergänzen. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen eines Kreises vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen sind für den Kreis Höxter ebenfalls relevant. So wirbt er in einer Pressemitteilung für das von einem Energieunternehmen gesponserte Projekt „Aktion blühende Landschaften“ und sucht nach weiteren unterstützenden Unternehmen. Daneben sind auch die Schulen in Trägerschaft des Kreises zu berücksichtigen. Das Berufskolleg Kreis Höxter verlinkt auf seiner Homepage zu Firmenseiten, die als Partner im Projekt „tec4you-lab“ agieren. Auf der Internetseite des Johann-Conrad-Schlaun Berufskollegs findet sich im Impressum ein Werbelink zu einem IT-Service-Unternehmen. Dazu ist festzuhalten: Schulsponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.[51] Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Der Kreis hat als Schulträger zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für den Kreis Höxter Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Sponsoring kann zudem haushälterische und steuerliche Auswirkungen haben. Um Folgekosten für den Haushalt zu vermeiden, sind ertrags- und umsatzsteuerliche Aspekte zu berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte er wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

[51] Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung[52] auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung des Kreises.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass die Modalitäten grundsätzlich schriftlich zwischen den Beteiligten zu vereinbaren sind. Hilfreich kann dabei die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrags sein. Wichtige Vertragsbestandteile sind

- die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings,
- die Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und
- eine Begrenzung von Haftungsrisiken für den Kreis.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit. Darin enthalten ist auch ein Muster-Sponsoringvertrag.

Sponsoring sollte für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich des Kreises sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

[52] RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- **Feststellung**
  Der Kreis Höxter hat bereits viele Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis umgesetzt. Dabei nutzt er allerdings noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral und neutral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.

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 **Kreis Höxter** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Er setzt allerdings wesentliche Inhalte bereits in der täglichen Praxis um. Baumaßnahmen werden in der Regel durch die zuständige Fachabteilung geplant und vorbereitet. Dies schließt die Bedarfsfeststellung und die Entwurfsplanung mit ein. Bei größeren Projekten bedient sich der Kreis dabei auch externer Unterstützung. Eine wesentliche Bedeutung kommt zudem der Abteilung „Innere Dienstleistungen und Gebäude“ zu. Diese wird bei der Vorplanung eng durch die Fachabteilungen eingebunden. Sie ist auch Teil der internen Projektgruppe. Darin fasst der Kreis die an der Maßnahme fachlich beteiligten Abteilungen zusammen. Ein aktuelles Beispiel ist die Realisierung des Bildungszentrums Campus Bohlenweg. Hier sind neben der Bauabteilung auch die Schulen und die Finanzabteilung involviert. Organisiert und koordiniert wird diese Arbeit durch einen Beschäftigten der hauptzuständigen Fachabteilung. Dieser fungiert auch als Schnittstelle zu anderen Projektgruppen. Unter Leitung des Kreisdirektors findet die weitere Maßnahmenplanung statt. Dadurch unterstützt der Kreis eine ressortübergreifende Abstimmung der Bedarfe.
Nach der Konkretisierung der Planung beteiligt der Kreis die politischen Entscheidungsträger. Abschließend erfolgt eine „Baubeschluss“, in dem Ausführung und Umsetzung der Maßnahme festgeschrieben werden. Insbesondere bei größeren oder bedeutenderen Baumaßnahmen bildet der Kreis zudem einen baubegleitenden Ausschuss. Darin stellt er fortlaufend Informationen zur Verfügung. Dies umfasst insbesondere Abweichungen vom Bauzeiten- und Kostenplan.

Der Kreis hat damit grundsätzlich das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme erkannt. Durch eine fachdisziplinenübergreifende Entscheidungsfindung und enge Einbindung der Politik kann er wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes entwickeln und vorgeben. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen und Nachbesserungen in späteren Umsetzungsphasen vermeiden. Der Kreis schöpft dabei allerdings noch nicht alle Potenziale eines BIC aus. Aus Sicht der gpaNRW ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer neutralen Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral und einheitlich steuern. Dazu ist das BIC sinnvollerweise nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine Methoden zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein systematisches organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einbetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.

Während der Umsetzung der Maßnahme überwacht der Kreis die Ausführung. Auf eventuelle Kostensteigerungen und Planabweichungen kann er dadurch frühzeitig reagieren. Den Bauzeiten- und Kostenplan passt er entsprechend fortlaufend an. Das Projektcontrolling beinhaltet auch einen abschließenden Soll-Ist-Vergleich.

In seinem Haushalt 2022 plant der Kreis Höxter bis 2025 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 48,4 Mio. Euro. Dies entspricht knapp 43 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches BIC würde damit in einem Bereich wirken, der spürbaren Anteil an den Kreisfinanzen hat.

Neben den Haushaltsansätzen stehen dem Kreis übertragene Ermächtigungen aus Vorjahren zur Verfügung. Diese bestehen aus Mitteln für geplante Projekte, die noch nicht begonnen oder fertig gestellt werden konnten. Der Kreis Höxter überträgt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Auch in diesem Bereich könnte ein BIC dazu beitragen, dass bereits im Vorfeld die Planung an die vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen angepasst wird. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen zu den Ermächtigungsübertragungen im Teilbericht „Finanzen“.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen[53]. 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

[53] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Höxter vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Höxter liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem durchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

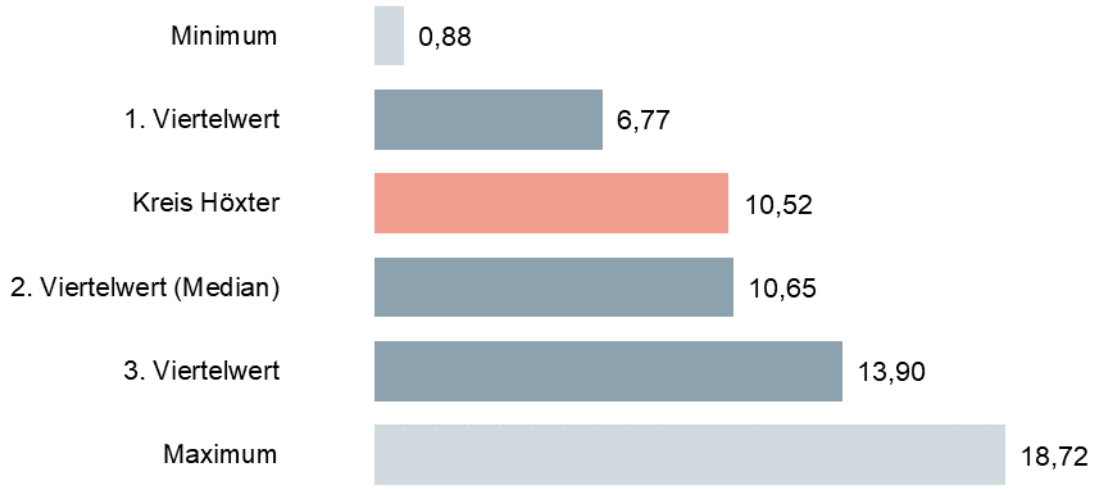
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021*)

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	23.832.300	
Abrechnungssummen	23.040.672	
Summe der Unterschreitungen	1.476.137	6,2
Summe der Überschreitungen	684.509	2,9
Summe der Abweichungen absolut	2.160.647	9,1

*) Im Jahr 2021 sind nur die bis September 2021 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt

Die obige Tabelle wertet einen Zeitraum von mehreren Jahren aus. Für das Vergleichsjahr 2020 gehen beim **Kreis Höxter** 32 Maßnahmen mit einer Abrechnungssumme von mehr als 75.000 Euro netto in die Betrachtung ein. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von zusammen rund 737.000 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. Diese verteilen sich wie folgt:

Die Abweichungen vom Auftragswert bewegen sich beim Kreis Höxter auf einem durchschnittlichen Niveau. Dies gilt nicht nur für das dargestellte Vergleichsjahr – auch 2019 erzielt der Kreis ein ähnliches Ergebnis.

Auftragsänderungen wickelt der Kreis dabei vergleichsweise selten über förmliche Nachträge ab. Diese nehmen einen nur geringen Einfluss auf die Abweichungen. Die vom Kreis Höxter ermittelten Nachträge belaufen sich 2020 und 2021 auf rund 340.000 Euro. Im Interkommunalen Vergleich gehört Höxter damit zu den Kreisen mit den niedrigeren Nachträgen. Konkret bezieht sich dies auf den prozentualen Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen sowie das prozentuale Verhältnis zu den Auftragswerten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Beim Kreis Höxter sind insbesondere Unterschreitungen der Auftragssumme von Bedeutung. Diese sind in knapp zwei Drittel der Fälle ursächlich für Abweichungen vom Auftragswert. In diesem Zusammenhang kann die dem Vergabeverfahren zugrundeliegende Kostenschätzung ein Ansatzpunkt zur Verringerung der Abweichungen sein. Der Kreis sollte diese möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Unterschreitungen der Auftragswerte begrenzen zu können.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte für die Erstellung der Kostenschätzung ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in seiner Vergabeordnung geregelt. Grundsätzlich bietet die von der Revision zu führende Vergabedatenbank gute Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht aus.

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.*

In seiner Vergabeordnung macht der **Kreis Höxter** auch Vorgaben zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Die Zuständigkeit liegt danach bei der jeweils ausführenden Fachabteilung. Dies beinhaltet auch die Entscheidung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine erneute Ausschreibung entfallen kann. Der Kreis gibt dazu als Beurteilungshilfe konkrete prozentuale Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten vor. Die Fachabteilung hat zudem ihre Entscheidung sowie die sachliche und rechnerische Prüfung der Nachträge zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren.

Der Kreis beteiligt ferner auch bei Auftragsänderungen und Nachträgen seine Revision. Dies gilt für alle Abweichungen, die den Wert des Hauptauftrages um mehr als 1.000 Euro oder 20 Prozent übersteigen. Gleiches gilt, sofern der Gesamtauftragswert durch den Nachtrag eine Summe von 5.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungen sowie 10.000 Euro bei Bauaufträgen überschreitet.

Zu den Aufgaben der Revision gehört die Führung und Auswertung der Vergabedatenbank. Der Kreis sollte damit an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die durchgeführten Vergabemaßnahmen haben. Allerdings bildet die Datenbank die Vergaben nicht zuverlässig vollständig ab. Zudem nimmt der Kreis die abgerechneten Schlussrechnungssummen bisher nicht in die Übersicht auf. Diese liegen der Revision zumindest teilweise vor. Dies gilt zum einen für Vergaben, die der Rechnungsprüfung vorzulegen waren und eine Gesamtauftragssumme von mindestens 50.000 Euro aufweisen. Zum anderen betrifft dies Schlussrechnungen ab 25.000 Euro, bei denen die Abrechnungssummen 15 Prozent über der beauftragten Angebotssumme liegt. Darüber hinaus hat die Datenerhebung im Zuge der überörtlichen Prüfung gezeigt, dass die Nachträge nicht immer den Ursprungsaufträgen zuverlässig zugeordnet werden können.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte seine Vergabedatenbank um Angaben zu den Schlussrechnungssummen ergänzen. Zudem sollte er Vergabemaßnahmen und zugehörige Auftragsänderungen bzw. Nachträge nachvollziehbar miteinander verknüpfen.

Eine systematische Auswertung im Sinne eines Nachtragsmanagements setzt der Kreis bisher nicht um. Dies beinhaltet eine Auswertung des Umfangs der Auftragsänderungen und Nachträge. Daraus könnte der Kreis Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen erlangen. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Dies könnte dem Kreis Erkenntnisse zu Bieterstrategien liefern. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachabteilungen bearbeitet werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Höxter liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Höxter hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Seine Vorgaben legen Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren fest. Durch eine Ausweitung der Zuständigkeiten der zentralen Submissionsstelle könnte er die Organisation noch weiter verbessern.	264	E1.1	Der Kreis Höxter sollte das in seiner zentralen Submissionsstelle gebündelte vergaberechtliche Fachwissen besser nutzen. Er könnte diese dafür zu einer zentralen Vergabestelle aufwerten sowie stärker und regelmäßig in die Vergabeverfahren einbinden.	265
			E1.2	Der Kreis Höxter sollte die Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Vergabeverfahrens und die spätere Abwicklung der Maßnahme organisatorisch stärker trennen. Dazu könnte er der zentralen Submissionsstelle die Zuständigkeit für die Wahl der Vergabeart und die Auftragserteilung zuordnen. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.	266
F2	Der Kreis Höxter bezieht die Revision in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt im Vergabeverfahren tätig.	266	E2.1	Der Kreis Höxter sollte auch bei Vergaben unter 15.000 Euro Netto-Auftragswert eine Beteiligung der Revision vor Auftragserteilung vorsehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.	238
			E2.2	Der Kreis Höxter sollte die derzeit unregelmäßig stattfindende Beteiligung der Revision vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen zumindest stichprobenweise verbindlich vorgeben. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.	267

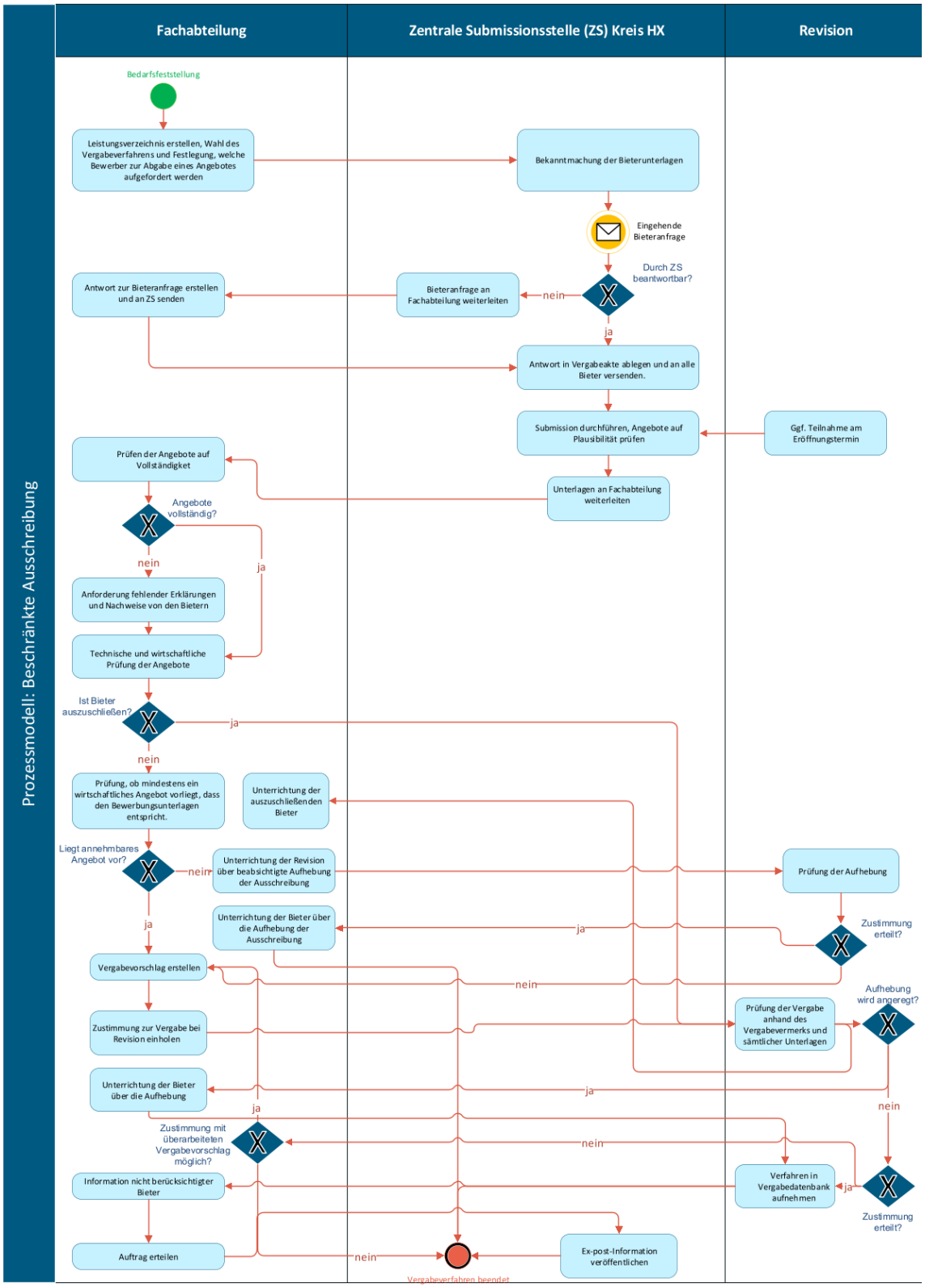
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Höxter hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Aufwertung und engere Einbindung der zentralen Submissionsstelle könnte das Vergabewesen weiter verbessern.	268	E3.1	Der Kreis Höxter sollte die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Submissionsstelle ausweiten. Wesentliche Verfahrensschritte sollten durch bzw. nur in Abstimmung mit der zentralen Submissionsstelle erfolgen. Dazu zählen neben der Wahl der Verfahrensart auch die derzeit von den Abteilungen durchgeführten Aufgaben mit direktem Kontakt zu Bietern und Interessenten.	269
			E3.2	Der Kreis Höxter sollte in seinen Vergabeverfahren bereits frühzeitig neutrales vergaberechtliches Fachwissen einbinden. Dies kann durch eine regelmäßige Beteiligung der Revision oder der zentralen Submissionsstelle vor Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen bzw. bei Erstellung des Leistungsverzeichnisses geschehen.	269
F4	Der Kreis Höxter nutzt keine Software zur Unterstützung seiner Vergabeverfahren. Er hat keinen vollständigen Überblick an zentraler Stelle über die anhängigen und abgeschlossenen Vergaben.	270	E4.1	Der Kreis Höxter sollte an zentraler Stelle wesentliche Informationen zu seinen Vergabeverfahren dokumentieren. Dies gilt auch für die durch die Fachabteilungen in Eigenregie durchgeführten Vergaben mit einem Netto-Auftragswert unter 25.000 Euro.	249
			E4.2	Der Kreis Höxter sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine entsprechende Software könnte die Verwaltungseffizienz steigern und zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren beitragen.	271
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Kreis Höxter hat noch nicht alle vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dies betrifft insbesondere die Gefährdungsanalyse und die Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsanfälligen Bereichen.	272	E5.1	Der Kreis Höxter sollte Funktion und Aufgaben der Korruptionsbeauftragten stärken und in der Verwaltung bekannt machen. Dazu gehören eine Stellenbeschreibung, die Bereitstellung ausreichender Ressourcen sowie die Sensibilisierung der Beschäftigten.	274
			E5.2	Der Kreis Höxter sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze konkret festlegen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	274

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.3	Der Kreis Höxter sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gemäß § 12 KorruptionsbG durchführen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen, zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.	274
			E5.4	Der Kreis Höxter sollte prüfen, im Kreistag regelmäßig und auch bei Nichterreichen der in der Nebentätigkeitsverordnung bestimmten Höchstgrenze über die Nebentätigkeiten des Landrats zu informieren. Dem Transparenzgedanken des KorruptionsbG könnte so in besonderem Maße entsprochen werden.	275
Sponsoring					
F6	Der Kreis Höxter hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	275	E6.1	Der Kreis Höxter sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte er wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.	276
			E6.2	Der Kreis Höxter sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.	277
			E6.3	Der Kreis Höxter sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.	277
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Kreis Höxter hat bereits viele Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis umgesetzt. Dabei nutzt er allerdings noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral und neutral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	278	E7	Der Kreis Höxter sollte seine Methoden zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein systematisches organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einbetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.	279
Nachtragswesen					
F8	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Höxter liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen auf einem durchschnittlichen Niveau. Dabei kommt es insbesondere zu Unterschreitungen der ursprünglichen Kostenschätzung.	280	E8	Der Kreis Höxter sollte für die Erstellung der Kostenschätzung ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.	282

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Der Kreis Höxter hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in seiner Vergabeordnung geregelt. Grundsätzlich bietet die von der Revision zu führende Vergabedatenbank gute Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht aus.	282	E9.1	Der Kreis Höxter sollte seine Vergabedatenbank um Angaben zu den Schlussrechnungssummen ergänzen. Zudem sollte er Vergabemaßnahmen und zugehörige Auftragsänderungen bzw. Nachträge nachvollziehbar miteinander verknüpfen.	283
			E9.2	Der Kreis Höxter sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	283
Maßnahmenbetrachtung					
F10	Der Kreis Höxter hat die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durchgeführt. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an die in seiner Vergabeordnung festgelegten Regelungen.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**	E10.1	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass die selbst gemachten sinnvollen Vorgaben zur Dokumentation des Umfangs und der Begründung von Nachträgen in den Vergabeunterlagen eingehalten werden.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E10.2	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass die selbst gemachten Vorgaben zur Auswahl von Bietern und Bewerbern bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren eingehalten werden. Dies bedeutet ausdrücklich auch, dass die Auswahl von Bewerbern zur Abgabe eines Angebotes bei beschränkten Ausschreibungen nicht auf das Kreisgebiet beschränkt werden darf.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E10.3	Der Kreis Höxter sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Kreistags oder eines Ausschusses abhängig machen. Er sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über relevante abgeschlossene Vergaben zu informieren.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E10.4	Der Kreis Höxter sollte möglichst frühzeitig über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen informieren. Er hat dadurch die Chance,	**Fehler!**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				dass eine größere Zahl an Unternehmen Interesse an einer Beteiligung bekunden.	**Textmarke nicht definiert.**
			E10.5	Der Kreis Höxter sollte sicherstellen, dass er nach der Zuschlagserteilung die nicht erfolgreichen Bieter schnellstmöglich unterrichtet.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Höxter im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Der Kreis Höxter hat bereits einige Grundlage für die systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung geschaffen. Die webbasierte Straßendatenbank kann mit Blick auf ein Erhaltungsmanagement u. a. durch Aufbau- und Erhaltungsdaten noch weiter ausgebaut werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass für die laufende Pflege und Fortschreibung der Informationen auch die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden sein müssen. Mit der noch für dieses Jahr geplanten Beauftragung einer messtechnischen Zustandserfassung geht der Kreis einen weiteren wichtigen Schritt.

Mit dem Kreisstraßenkonzept hat der Kreis Vorgaben für die strategische Ausrichtung festgelegt. Die Straßen sind danach entsprechend ihrer Bedeutung in Kategorien eingeteilt und mit einer grundsätzlichen Erhaltungsstrategie belegt. Danach soll sich die werterhaltende Unterhaltung wie auch die Reinvestitionen auf die Straßen der Kategorie A beschränken. Die Straßen der Kategorie B1 und B2 mit einem Anteil von ca. 36 Prozent werden nur eingeschränkt unterhalten. Damit nimmt der Kreis für diese B-Strecken einen bilanziellen und technischen Substanzverlust in Kauf. Gleichzeitig erfordert es laufend wiederkehrende kleinteilige Maßnahmen, um die Verkehrssicherheit auch bei den Straßen in einem schlechten Zustand zu gewährleisten.

Um die Zielerreichung wie auch die Auswirkungen dieser Strategie besser analysieren zu können, sollte der Kreis die Kategorisierung stärker in ihren Datengrundlagen berücksichtigen und standardisiert auswertbar machen. So sollten die Unterhaltungsaufwendungen sowohl nach Art der Erhaltungsmaßnahme wie auch der Straßenkategorie differenziert werden. Auch in der Anlagenbuchhaltung sollte die jeweilige Kategorie den Anlagegütern zugeordnet und auswertbar gemacht werden.

Dem bilanziellen Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens konnte der Kreis Höxter bislang nicht entgegenwirken. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 bis zum Jahr 2021 hat sich der Vermögenswert um 19,2 Mio. Euro bzw. 28 Prozent reduziert. Auch der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit ca. 80 Prozent in 2021 eine deutliche bilanzielle Überalterung dieses Vermögens. Durch hohe Reinvestitionsquoten von durchschnittlich 108 Prozent in den letzten vier Jahren ist dem Kreis Höxter gelungen, den bilanziellen Werteverlust abzumildern. Auch die Zustandsklassenverteilung aus dem Jahr 2018 zeigt gegenüber der Erfassung zur Eröffnungsbilanz eine Verbesserung. Dennoch sind weiterhin ca. 45 Prozent der Flächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Für die Unterhaltung seines Verkehrsflächennetzes hat der Kreis Höxter in den Jahren 2018 bis 2021 durchschnittlich 0,79 Euro je qm eingesetzt. Die entspricht 61 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.

(FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen setzt der Kreis zu mehr als der Hälfte für langfristig nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen ein.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Höxter verfügt über erste grundlegende Informationen, die für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns notwendig sind. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster ist noch nicht im Einsatz. Um die Datengrundlagen zu verbessern, sollte der Kreis die Flächenarten innerhalb des Begleitgrüns ermitteln und in ein Grünflächenkataster integrieren.

Der Kreis Höxter verfügt über ein großes Kreisgebiet mit einer großen Verkehrsfläche. Entsprechend muss der Kreis eine große Straßenbegleitgrünfläche unterhalten. Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns zeigen sich bezogen auf die Fläche interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Daher sollte der Kreis die Aufwendungen getrennt für die einzelnen Pflegeleistungen ermitteln. So können die Ursachen für die vergleichsweise höheren Aufwendungen analysiert und mögliche Optimierungsansätze identifiziert werden.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter verfügt über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Optimierungen können sich aus einer weiteren Differenzierung der Daten nach den Straßenkategorien ergeben.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Kreis Höxter** nimmt seit 2018 an dem Vergleichsring Kreisbauhöfe der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil. In diesem Zuge hat der Kreis seine

Datengrundlagen optimiert, so dass die meisten Daten für eine zielgerichtete nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vorliegen.

Der Kreis Höxter hat diese Datengrundlagen erst seit 2018, mit dem Beitritt zum KGSt-Vergleichsring vorliegen. Somit konnten die für die Prüfung erforderlichen Daten nicht wie in den anderen Kreisen ab 2017 ermittelt werden. Um jedoch auch die Durchschnittswerte über vier Jahre ermitteln zu können, hat der Kreis zusätzlich die Daten für das Jahr 2021 erhoben.

Die Flächendaten liegen dem Kreis insgesamt und differenziert nach der Lage innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten vor. Zudem hat der Kreis über sein strategisches Kreisstraßenkonzept die Kreisstraßen nach Kategorien eingeteilt (sh. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 8.3.1.3 – Strategische Steuerung und operatives Controlling). Zustandsdaten liegen im Kreis Höxter für die Jahre 2006 und 2018 vor. Eine messtechnische Zustandserfassung steht noch aus und soll noch in diesem Jahr beauftragt werden (vgl. hierzu Kapitel 8.1.3.2 - Straßendatenbank). Dabei sollen auch die Straßenkategorien Berücksichtigung finden.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte der Kreis Höxter zur Verfügung stellen. Eine getrennte Darstellung nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten ist nicht möglich. Da die Straßenkategorien auch in die Zustandserfassung und –bewertung integriert werden sollen, wäre es sinnvoll auch in der Anlagenbuchhaltung dieses Merkmal zu hinterlegen und auswertbar zu machen (sh. auch Kapitel 8.3.3.2 – Bilanzkennzahlen).

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte überlegen, ob auch in der Anlagenbuchhaltung die Straßenkategorien hinterlegt werden. So kann die Entwicklung der bilanziellen Vermögenswerte getrennt ausgewertet und zur Beurteilung der Zielerreichung aus dem Kreisstraßenkonzept herangezogen werden.

Nach erfolgter messtechnischer Zustandserfassung und –bewertung sollte der Kreis Höxter eine Möglichkeit schaffen, die Informationen aus Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank für die jeweiligen Abschnitte gemeinsam nutzbar zu machen. Hierfür muss gewährleistet sein, dass die Auswertung der Flächen – auch nach den Straßenkategorien – aus der Straßendatenbank möglich ist. Aktuell fehlt hier noch die entsprechende Möglichkeit.

Die Finanzdaten liegen dem Kreis Höxter vollständig und differenziert vor. Die Erhaltungsaufwendungen können dabei über manuelle Berechnungen getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung abgebildet werden. Mit Blick auf die Ziele des Kreisstraßenkonzeptes sollte der Kreis die Finanzdaten zusätzlich verstärkt nach Straßenkategorien differenzieren. So kann die Zielerreichung besser gemessen werden. Es wird deutlich, in welcher Höhe und für welche Maßnahmen Finanzmittel in die jeweiligen Straßenkategorien geflossen sind (vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel 8.3.4 – Erhaltung der Verkehrsflächen).

8.3.1.2 Straßendatenbank

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Diese nutzt der Kreis bislang noch nicht vollumfänglich im Sinne einer nachhaltig langfristigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Höxter** und alle weiteren Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese Version der Datenbank jedoch nicht aus. Daher nutzt der Kreis Höxter eine erweiterte, kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank. Dadurch konnte der Kreis u. a. die Querschnittsdaten wie aber auch die Straßenkategorien in die Datenbank integrieren. Die Flächen sind bislang nur getrennt nach Fahrbahn und Nebenflächen differenziert. Zukünftig sollen noch detaillierte Daten aufgenommen werden. Ein Problem stellt aktuell die Auswertbarkeit der Flächenangaben aus der Straßendatenbank dar. Die Softwarefirma ist hierzu bereits von anderer Stelle beauftragt worden, Standardauswertungen zu entwickeln und ein Auswertetool zur Verfügung zu stellen.

Die Zustandsdaten hat der Kreis Höxter noch nicht in die Straßendatenbank integriert. Nach der Ersterfassung im Jahr 2006 hat der Kreis mit der Teilnahme am KGSt-Vergleichsring im Jahr 2018 sein Straßennetz nochmals erfasst und bewertet. Derzeit basiert die Zustandserfassung auf den Erkenntnissen der Streckenkontrolle, den Straßendaten aus vorangegangenen Maßnahmen und zusätzlichen Untersuchungen, wie z. B. Baugrund-, Bohrkern- oder Griffigkeitsuntersuchungen. Eine messtechnische Zustandserfassung soll noch in diesem Jahr beauftragt werden. Die entsprechenden Mittel sind bereits im Haushalt berücksichtigt. Zukünftig beabsichtigt der Kreis, sich den regelmäßigen Zustandserfassungen und –bewertungen des Landesbetriebs Straßen.NRW anzuschließen.

➔ **Empfehlung**
Mit Vorliegen der Ergebnisse aus der noch zu beauftragenden messtechnischen Zustandserfassung sollte der Kreis auch die Zustandsdaten in die Straßendatenbank integrieren. Die angestrebte Verknüpfung mit den Straßenkategorien ermöglicht dem Kreis dann zukünftig detaillierte Analysen.

Die Aufbau- und Erhaltungsdaten hat der Kreis Höxter noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Er erfasst jedoch separat alle durchgeführten Erneuerungs- und Deckenbaumaßnahmen nach Art und Umfang.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte auch die bislang separat erfassten Aufbau- und Erhaltungsdaten in die Straßendatenbank integrieren. So kann er an zentraler Stelle alle relevanten Daten zu den Straßen verfügbar machen.

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Dabei werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen mit ihren Kosten zugeordnet.

So kann der Kreis auch darstellen, welche Auswirkungen eine Maßnahme nach sich zieht oder welche Konsequenzen es hat, wenn diese Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Leitfragen können hier u. a. sein: Kann mit der Maßnahme die festgesetzte Nutzungsdauer erreicht werden? Verlängert sich – bei einer investiven Maßnahme – die Nutzungsdauer? Wie verändert sich der Zustand durch diese Maßnahme? Welche anderen Maßnahmen können ggf. nicht durchgeführt werden, weil kein ausreichendes Budget zur Verfügung steht usw.? Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte und möglicher weiterer individueller Besonderheiten kann der Kreis Höxter Bauprogramme ausarbeiten und diese für operative und strategische Entscheidungen nutzen.

Um die Straßendatenbank vollumfänglich in der Praxis nutzen zu können und ein Erhaltungsmanagement aufzubauen, bedarf es nicht nur der einmaligen Implementierung und Erfassung der Informationen. Vielmehr muss diese Datenbank laufend gepflegt und fortgeschrieben wie auch weiterentwickelt werden. Hierzu müssen auch die personell erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stehen.

Der Kreis Höxter hat nach eigenen Angaben Standards für das Aufbruchmanagement festgelegt. Der Prozess ist ausreichend strukturiert und organisiert. Die Abteilung Straßen koordiniert die eigenen Maßnahmen. Die Beteiligung Dritter erfolgt über die Abteilung Straßenverkehr.

Der Antrag kann formlos bei der Abteilung Straßen gestellt werden. Die Genehmigung erfolgt mit individuellen Rahmenbedingungen und entsprechenden Vorgaben zur Wiederherstellung der Flächen. Die Kontrollen erfolgen in allen Prozessphasen im Zuge der Streckenkontrolle. Weitergehende Dokumentationen wie Fotos oder Nachweise fordert der Kreis nur im Bedarfsfall von den Vorhabenträgern.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte in einem weiteren Schritt auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dadurch lassen sich sämtliche Prozessschritte, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Der Kreis Höxter verfügt über eine Kostenrechnung für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierüber kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch abbilden. Die Struktur der Kostenrechnung kann mit Blick auf das Erhaltungsmanagement noch optimiert 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.

Der **Kreis Höxter** führt für die Verkehrsflächen - Produkt 45.2 - eine Kostenrechnung. Hier fließen sowohl die Eigenleistungen des Bauhofs als auch die Fremdleistungen durch Dritte ein. Die Eigenleistungen kalkuliert der Kreis auf Vollkostenbasis. Somit bildet der Kreis Höxter den tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenerhaltung ab.

Die Struktur der Kostenrechnung kann mit Blick auf ein Erhaltungsmanagement noch optimiert werden. Neben der Höhe der Erhaltungsaufwendungen insgesamt sind auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei handelt und für welche Flächenarten diese angefallen sind, entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Als Kostenstellen hat der Kreis Höxter den Innendienst, die beiden Bauhofstandorte und die einzelnen Fahrzeuge und Geräte definiert. Die eigentlichen Orte der Leistungserbringung, also die Kreisstraßen, sind nicht als Kostenstelle definiert. Bei den Kostenträgern hat der Kreis die Struktur der Leistungs- bzw. Tätigkeitsaufzeichnung der Bauhöfe übernommen. Diese Struktur mit 32 Kostenträgern ermöglicht jedoch noch keine vollständig exakte Aufteilung nach den durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen. Derzeit sind manuelle Berechnungen mit prozentualen Schlüsselungen für die Zuordnung der Kosten zu den jeweiligen Maßnahmen erforderlich.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Struktur der Kostenrechnung so anpassen, dass die Kosten den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung direkt zugeordnet werden können.

Die Kostenträgerstruktur beinhaltet zum einen Leistungen, wie z. B. die Streckenkontrolle, die direkt der betrieblichen Erhaltung zugeordnet werden können. Zum anderen sind die Kostenträger aber auch so definiert, dass diese Arbeiten verschiedene Erhaltungsmaßnahmen betreffen können; so z. B. die Fahrbahninstandsetzungen (getrennt nach den Straßenkategorien). Die Arbeiten umfassen sowohl die Instandhaltung als auch die Instandsetzung. In Abhängigkeit von der notwendigen Detaillierungstiefe sollte der Kreis Höxter die Kostenträger so anlegen, dass sie eindeutig den Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet werden können. Der Unterteilung nach den Straßenkategorien auf Basis des Straßen- und Wirtschaftswegekonzeptes kommt eine besondere Bedeutung zu. Insofern ist zu überlegen, wie die Kosten – möglichst auch differenziert nach den unterschiedlichen Maßnahmen – diesen Straßenkategorien zugeordnet werden können. Denkbar wäre es auch, die drei Straßenkategorien als Kostenstelle, dem Ort der Leistungserbringung, zu definieren.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**
Mit dem strategischen Kreisstraßenkonzept hat sich der Kreis Höxter einen Handlungsrahmen für die Verkehrsflächenerhaltung gegeben. Das sich daraus ableitende Ziel- und Kennzahlensystem kann der Kreis noch weiter ausbauen und optimieren.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Höxter** hat mit dem strategischen Straßen- und Wegekonzept seine strategische Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung vorgegeben. Das Konzept wurde im Jahr 2010 durch den Kreistag beschlossen und über nachfolgende politische Beschlüsse in Teilen angepasst bzw. ergänzt. Es bietet einen einheitlichen Orientierungsrahmen für alle Straßen und Wege im gesamten Kreisgebiet. Dabei wurden neben den Kreisstraßen auch die Gemeindestraßen und

Wege einbezogen. Ziel war und ist es, das langfristig erforderliche Straßen- und Wegenetz im Kreisgebiet zu ermitteln. Dieses Netz soll vorrangig und wirtschaftlich erhalten werden, so dass der Zustand mindestens gehalten oder auch verbessert werden soll. Hierzu wurde das gesamte Straßen- und Wegenetz im Kreisgebiet in Kategorien eingeteilt. Auf die Kreisstraßen entfallen dabei:

- Kategorie A: Straßen mit überörtlicher Funktion
- Kategorie B1: Straßen mit innergemeindlicher Funktion
- Kategorie B2: Multifunktionale Straßen und Wege

Investitionen zur Erneuerung und/oder Verbesserung sollen grundsätzlich ausschließlich in Flächen der Kategorie A erfolgen. Die Kreisstraßenabschnitte der Kategorien B1 und B2 werden dagegen nur noch eingeschränkt, jeweils in Abhängigkeit von der tatsächlichen Verkehrsbedeutung, unterhalten. Bestrebungen zu Teileinziehungen oder Abstufungen nachgeordneter Wege gestalten sich jedoch schwierig oder wurden bereits teilweise wieder aufgegeben.

Neben den Zielen, die sich aus diesem Konzept ergeben, bildet der Kreis Höxter auch im Haushalt Ziele für die Produkte 45.1 und 45.2 ab:

45.1 – Planung und Bau der Kreisstraßen und überregionalen Radwegen

- Verbesserung der Infrastruktur durch Umsetzung verkehrsgerechter Neu- und Ausbaumaßnahmen an Kreisstraßen der Kategorie A

45.2 - Unterhaltung und Sicherung der Kreisstraßen und überregionalen Radwege

Der Kreis hat hier explizit nur ein Ziel zu den Radwegen formuliert:

- Dauerhafter Wert- und Attraktivitätserhalt des überörtlichen Radwegenetzes durch Kostenbeteiligung des Kreises an Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen der Städte

In den definierten Handlungsschwerpunkten wird dann auch Bezug auf die übrigen Aspekte der Verkehrsflächen genommen:

- Unterhaltung, Instandsetzung und Verkehrssicherung der Kreisstraßen entsprechend des strategischen Kreisstraßenkonzeptes
- Unterhaltung, Instandsetzung und Verkehrssicherung der Ingenieurbauwerke
- Qualitätssicherung des überregionalen Radwegenetzes
- Betrieb der Kreisbauhöfe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten

Für den investiven Bereich hat der Kreis Höxter bislang noch keine Kennzahlen definiert. Im Produkt 45.1 werden lediglich Leistungsmengen abgebildet. Diese beziehen sich auf die Anzahl von Maßnahmen, die Auszahlungen für Baumaßnahmen und Zuwendungseinzahlungen.

Im Produkt 45.2 hat der Kreis einzelne Kennzahlen definiert. Zum einen werden die Kosten bzw. der Aufwand für Fahrbahninstandsetzungen durch die Bauhöfe und Dritte in absoluten Beträgen dargestellt. Daneben werden diese Kosten für die drei Straßenkategorien jeweils je km abgebildet.

Das Ziel- und Kennzahlensystem kann der Kreis Höxter noch weiter ausbauen und optimieren. Das Kreisstraßenkonzept liefert bereits strategische Ziele, die auch im Haushalt definiert werden könnten. Über operative Ziele kann der Kreis diese weiter konkretisieren und über Kennzahlen messbar machen. Über den KGSt-Vergleichsring liegen der Abteilung 45 – Straßen – viele Kennzahlen vor, die für die interne Steuerung genutzt werden.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Der Werterhalt könnte auch differenziert nach den Straßenkategorien festgelegt werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. In bilanzieller Hinsicht würde es bedeuten:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent.

Auch hier ist eine Differenzierung mit abgestuften Zielvorgaben nach den Straßenkategorien denkbar.

Aus bautechnischer Sicht kann als Ziel z. B. definiert werden:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen (oder differenziert nach den Kategorien) soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll bei den
    - A-Strecken x Prozent nicht überschreiten,
    - B1-Strecken x Prozent nicht überschreiten,
    - B2-Strecken x Prozent nicht überschreiten.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung unabdingbar. Insofern ist die Absicht, noch in diesem Jahr eine messtechnische Zustandserfassung durchführen zu lassen und sich zukünftig den regelmäßigen Erfassungen und Bewertungen durch den Landesbetrieb Straßen.NRW anzuschließen, aus Sicht der gpaNRW zu unterstützen.

Daneben kann der Kreis weitere Ziele und Kennzahlen definieren, die die durchgeführten Maßnahmen sowie die dafür eingesetzten finanziellen Ressourcen beleuchten. Auch hier bietet sich, wie es im Haushalt bereits für die Fahrbahninstandsetzungen dargestellt ist, eine Unterteilung nach Straßenkategorien an. Zusätzlich können sich noch folgende Kennzahlen anbieten:

- Aufwendungen für betriebliche Erhaltung je qm (insgesamt, A-, B1- und B2-Strecken)
- Aufwendungen für Instandhaltung je qm (insgesamt, A-, B1- und B2-Strecken)
- Anteil Instandsetzung an Erhaltungsaufwendungen (insgesamt, A-, B1- und B2-Strecken)

- Reinvestitionen je qm sowie Reinvestitionsquoten (insgesamt, A-, B1- und B2-Strecken)
- Erneuerungsquoten nach Straßenkategorien.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte aus dem strategischen Kreisstraßenkonzept weitere Ziele für die Erhaltung seiner Verkehrsflächen entwickeln, die er über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

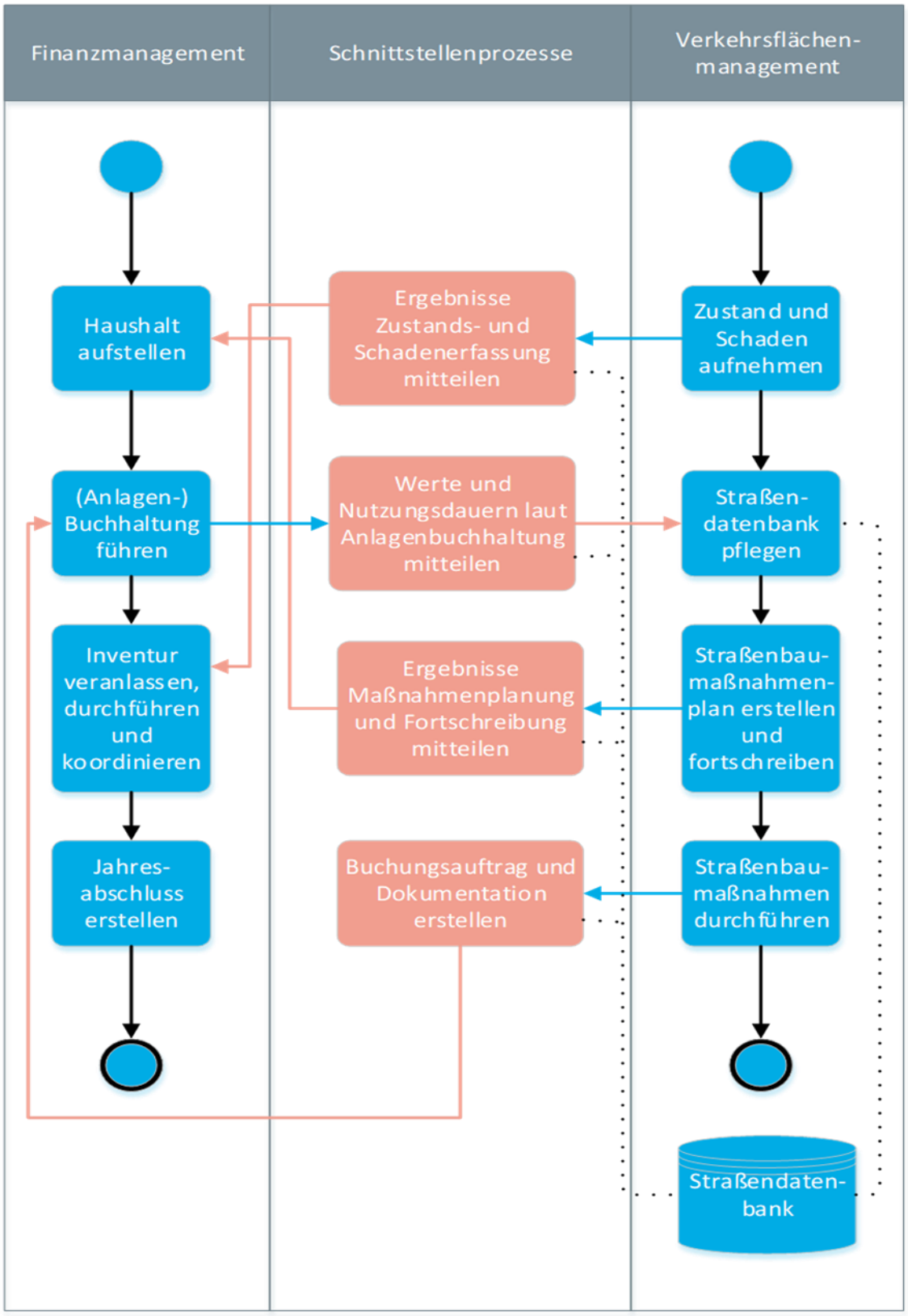
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ **Feststellung**
Die Abstimmungsprozesse zwischen den Abteilungen Finanzen und Straßen funktionieren im Kreis Höxter weitestgehend gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur entsprechend den gesetzlichen Anforderungen sollte jedoch optimiert werden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Der **Kreis Höxter** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen. Die Anlagegüter sind grundsätzlich in beiden Systemen vorhanden. Allerdings gibt es Unterschiede in der Abschnitts- bzw. Teilabschnittszuordnung. In der Straßendatenbank sind die Abschnitte nach dem Knoten-Kanten-Modell aufgebaut. Die Anlagenbuchhaltung ist nach Ausbauteilabschnitten unterteilt. Soweit sich die verschiedenen Abschnitte jeweils zu einer identischen Basis aggregieren lassen, ist dies unproblematisch. Können jedoch die Abschnitte der beiden Systeme nicht identisch übereinanderlegen lassen, führt dies zu erheblichen Problemen im Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank im Rahmen der Inventur.

Im Rahmen der jährlichen Inventur erfolgt ein Abgleich der in der Anlagenbuchhaltung enthaltenen Daten. Zu- und Abgänge werden laufend – auch unterjährig – gebucht. Die Straßenzustände betrachtet die Abteilung Straßen kontinuierlich. Sofern Korrekturen erforderlich sind werden sie entsprechend veranlasst.

Für die körperliche Inventur ist die Abteilung Straßen zuständig. Diese hat nach der Bewertung 2006 für die Eröffnungsbilanz im Jahr 2018 eine weitere Zustandserfassung durchgeführt. Die Grundlage bildete dabei die Bewertung zur Eröffnungsbilanz. Die Erkenntnisse der Streckenkontrolle, Straßendaten aus vorangegangenen Maßnahmen und zusätzlichen Untersuchungen (z. B. Bohrkernuntersuchungen) wurden für die Zuordnung zu Zustandsklassen herangezogen. Eine Begründung der jeweiligen Zuordnungen und die Dokumentation der Mängel und Schäden hat die Abteilung Straßen nicht vorgenommen. Ein vollständiger Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung auf Basis der Zustandserfassung und –bewertung steht noch aus.

Der Kreis Höxter beabsichtig noch in diesem Jahr eine messtechnische Zustandserfassung und –bewertung zu beauftragen. Diese Bewertung sollte dem Kreis dann als Grundlage für die körperliche Inventur dienen. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die noch ausstehende Bewertung aus der beabsichtigten messtechnischen Zustandserfassung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.

Die Abstimmungsprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren im Kreis Höxter gut. Die Abteilung Straßen hat zudem Zugriff auf die Anlagenbuchhaltung. Dies erleichtert die Einbeziehung buchhalterischer Aspekte in die Maßnahmenplanungen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Die Größe des Kreisgebietes mit einer großen Verkehrsfläche sowie die Topographie haben tendenziell belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Kreisstraßen. Die Nutzungsintensität und Verkehrsbelastung ist hingegen geringer als in anderen Kreisen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Höxter** liegt im äußersten Osten Nordrhein-Westfalens und grenzt im Dreiländereck an Niedersachen und Hessen. Das Kreisgebiet umfasst eine Fläche von 1.201 qkm. Damit ist Höxter der flächenmäßig zehntgrößte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Einwohnerbezogen hingegen ist Höxter mit einer Einwohnerzahl von 140.251 zum 31. Dezember 2020 (lt. IT.NRW) der zweitkleinste Kreis. Damit weist Höxter die geringste Bevölkerungsdichte aller Kreise in Nordrhein-Westfalen auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	117	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	25,65	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,30	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	12,04	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	87,96	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Um das vergleichsweise große Kreisgebiet mit seinen zehn kreisangehörigen Kommunen zu erschließen unterhält der Kreis Höxter eine Verkehrsfläche von ca. 3,6 Mio. qm. Nur fünf Kreise verfügen über ein noch größeres Verkehrsflächennetz.

Bei der Ermittlung aller Daten für den Kreis Höxter haben wir das Radwegenetz nicht berücksichtigt. Im Kreis Höxter ist die Unterhaltung des gesamten Radwegenetzes an die jeweiligen

Kommunen übertragen. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die K 31, da sie zwar als Kreisstraße geführt wird, es sich aber um den Weserradweg (R 99) handelt.

Das große Verkehrsflächennetz im Kreis Höxter und die geringe Einwohnerzahl führen dazu, dass der Kreis bei der Verkehrsfläche je Einwohner den Maximalwert bildet. Auch der Anteil der Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises liegt nur knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. Der Umfang des zu unterhaltenden Kreisstraßennetzes wie auch die entsprechend weiten Wege innerhalb des Kreisgebietes können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Der Kreis Höxter gehört zu den ländlich geprägten Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Das Kreisgebiet ist lediglich im äußersten Süden an die Autobahn 44 angebunden. Ansonsten erschließen sieben Bundesstraßen neben Landes- und Kreisstraßen das Kreisgebiet. Entsprechend nehmen auch die Kreisstraßen eine wichtige Verbindungsfunktion innerhalb des Kreisgebietes ein. Dies bestätigen auch die Anteile der Kreisstraßen innerhalb bzw. außerhalb der Ortsdurchfahrten. Rund 88 Prozent der Kreisstraßenfläche entfällt auf die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Dieser Anteil liegt nur leicht unterhalb des dritten Viertelwertes.

Die minimale Bevölkerungsdichte im Kreis Höxter führt bei der großen Verkehrsfläche zu einer geringeren Nutzungsintensität. Rund 75 Prozent der Kreisstraßen unterliegen einer geringeren täglichen Verkehrsbelastung als der Durchschnitt aller Kreisstraßen in Nordrhein-Westfalen. Der Pendlerverkehr ist im Vergleich zu anderen Kreisen minimal. Auch der Schwerlastverkehr ist auf den Kreisstraßen in Höxter unterdurchschnittlich. 71 Prozent der Kreisstraßen weisen einen geringeren Schwerlastverkehr auf als der Durchschnitt. Insgesamt ist die Verkehrsbelastung der Kreisstraßen im Kreis Höxter somit geringer als in anderen Kreisen und konzentriert sich auf wenige Strecken. Dies wirkt sich tendenziell begünstigend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen aus.

Auch die Topographie hat Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Der Kreis Höxter liegt im Weserbergland und ist Teil des Naturparks Teutoburger Wald/Eggegebirge. Entsprechend zeigen sich große Höhenunterschiede im Kreisgebiet. Die Höhen reichen von 78 m bis zu 532 über Normalhöhennull. Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede führen zu höheren Anforderungen an die Kreisstraßen. Sie haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Kreisstraßen und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Die Topographie kann sich somit tendenziell belastend auf die Verkehrsflächenerhaltung auswirken.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Der Kreis Höxter konnte dem bilanziellen Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens bislang nicht entgegenwirken. Seit der Eröffnungsbilanz 2007 bis zum Jahr 2021 beläuft sich der bilanzielle Substanzverlust auf 19,2 Mio. Euro bzw. 28 Prozent. Seit dem Jahr 2017 kann der Kreis über höhere Investitionen den Vermögensrückgang abmildern.

Die Verkehrsflächen im **Kreis Höxter** sind bilanziell zum 31. Dezember 2021 mit einem Wert von ca. 48 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen Anlagen im Bau in Höhe von ca. 278.000 Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,82	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	13,46	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens einschließlich Anlagen im Bau an der Bilanzsumme. Unterschiedliche Ausgliederungsgrade können die Bilanzsumme und damit den auch diese Quote beeinflussen. Ergänzend stellt die gpaNRW den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche dar. Dieser beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Während die Verkehrsflächenquote im Kreis Höxter überdurchschnittlich ist, ist der durchschnittliche Bilanzwert der Minimalwert.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kreisen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Der Kreis Höxter hat das Verkehrsflächenvermögen zur Eröffnungsbilanz sehr vorsichtig bewertet. Dies hat die gpaNRW auch in der Prüfung der Eröffnungsbilanz in 2008 festgestellt. Die Restnutzungsdauern wurden vergleichsweise gering angesetzt. Zusätzlich erfolgte ein zehnprozentiger Abschlag auf die ermittelten Werte aufgrund teilweise nicht frostsicherer Aufbauten.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Im Kreis Höxter entfällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil auf die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Der Kreis Höxter hat für seine Kreisstraßen unabhängig von der Lage innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Die Spanne der bei den Kreisen angesetzten Gesamtnutzungsdauer reicht von 40 bis zu 60 Jahren. Der Median liegt leicht unterhalb der 50 Jahre.

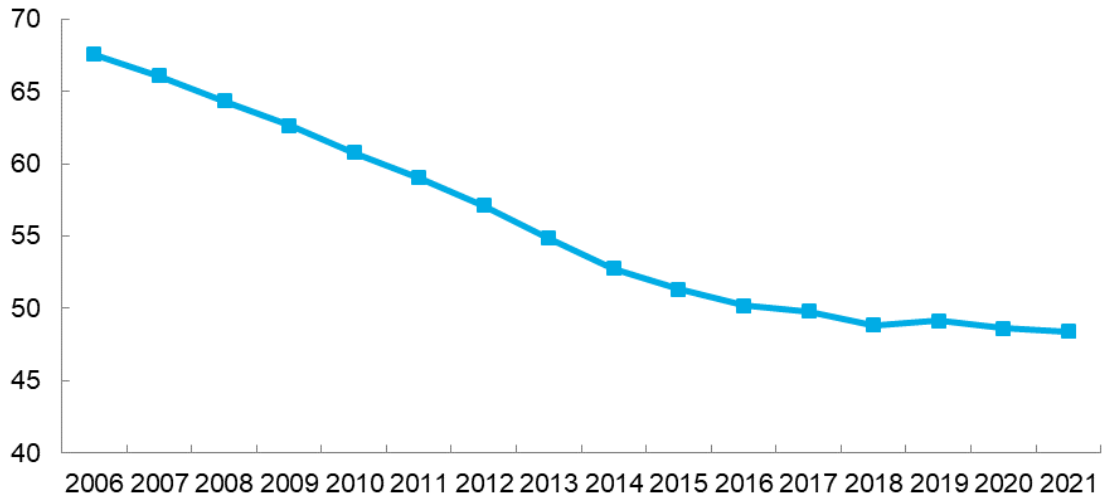
Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen liegt im Kreis Höxter zum 31. Dezember 2021 bei nur noch 10,21 Jahren. Damit sind bilanziell bereits weite Teile des Verkehrsflächenvermögens abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. In den Jahren 2018 bis 2021 hat der Kreis Höxter jährlich zwischen 1,97 und 3,77

Mio. Euro investiert. Dies entspricht jährlichen Investitionsquoten zwischen 81 und 148 Prozent und einer durchschnittlichen Investitionsquote von 108 Prozent in den letzten vier Jahren.

Die Investitionstätigkeit des Kreises Höxter spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzposition im Zeitverlauf wider.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. Anlagen im Bau Kreis Höxter in Mio. Euro



Der Bilanzwert der Verkehrsflächen sinkt im Zeitverlauf. Bis zum Jahr 2016 liegen die jährlichen Rückgänge zwischen 2,22 und 3,96 Prozent. Seitdem konnte über höhere Investitionen der bilanzielle Werteverzehr abgeflacht werden. Im Jahr 2019 konnte sogar erstmals ein Vermögenszuwachs hergestellt werden.

Insgesamt summiert sich der bilanzielle Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens seit der Eröffnungsbilanz (01. Januar 2007) bis Ende 2021 auf 19,2 Mio. Euro bzw. 28,4 Prozent.

Aus dem strategischen Kreisstraßenkonzept ergibt sich die Vorgabe, Investitionen zur Erneuerung und/oder Verbesserung lediglich an den Straßen der Kategorie A vorzunehmen. In welchem Umfang diese Maßnahmen den Werterhalt der Straßen der Kategorie A aber sicherstellen konnten, kann auf dieser Datenbasis nicht beurteilt werden. Ebenso auch nicht, in wie weit der bilanzielle Werteverzehr auf die Straßen der Kategorien B1 und B2 entfällt. Daher sollte der Kreis Höxter überlegen, die Straßenkategorien auch in der Anlagenbuchhaltung zu hinterlegen. Dies würde differenzierte Auswertungen der Bilanzwerte und deren Entwicklung ermöglichen. So kann der Kreis dann auch die Zielerreichung der Vorgaben aus dem Kreisstraßenkonzept messen (vgl. hierzu Kapitel 8.3.1.1 – Datenlage).

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

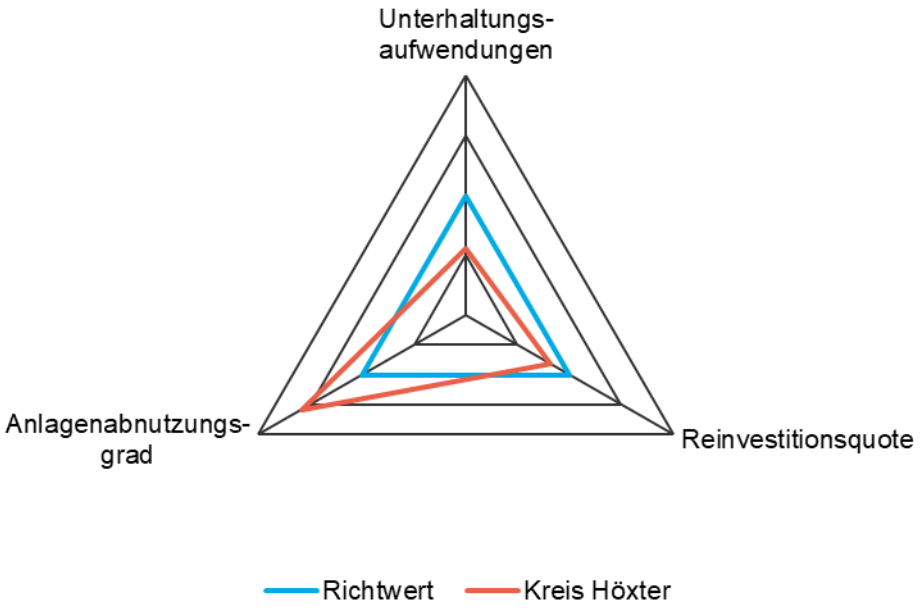
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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.

Im folgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des **Kreises Höxter** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Höxter
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,73
Reinvestitionsquote in Prozent	100	81,22
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	78,90

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

➔ **Feststellung**
Der Anlagenabnutzungsgrad von fast 80 Prozent im Jahr 2021 zeigt bilanziell eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand im Jahr 2018 ist mit einer durchschnittlichen Zustandsklasse von 3,23 noch etwas positiver. Rund 45 Prozent der Verkehrsflächen befinden sich aber in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Durch die Vorgaben aus dem Kreisstraßenkonzept werden bei den Straßen der Kategorie B1 und B2 (ca. 36 Prozent) keine wertsteigernden Investitionsmaßnahmen durchgeführt. Dies führt in der Konsequenz zu entsprechenden bilanziellen Substanzverlusten dieser Straßen.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Kreis Höxter** hat für seine Kreisstraßen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2021 liegt die Restnutzungsdauer bei nur noch 10,21 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Kreis Höxter in Prozent

2018	2019	2020	2021
77,76	78,34	78,90	79,58

Bilanziell zeigt für das Verkehrsflächenvermögen im Kreis Höxter eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Entsprechenden Einfluss nimmt hierbei auch die zur Eröffnungsbilanz sehr vorsichtige Bewertung dieses Vermögens (vgl. Kapitel 8.3.3.2 – Bilanzkennzahlen).

Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur insbesondere den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

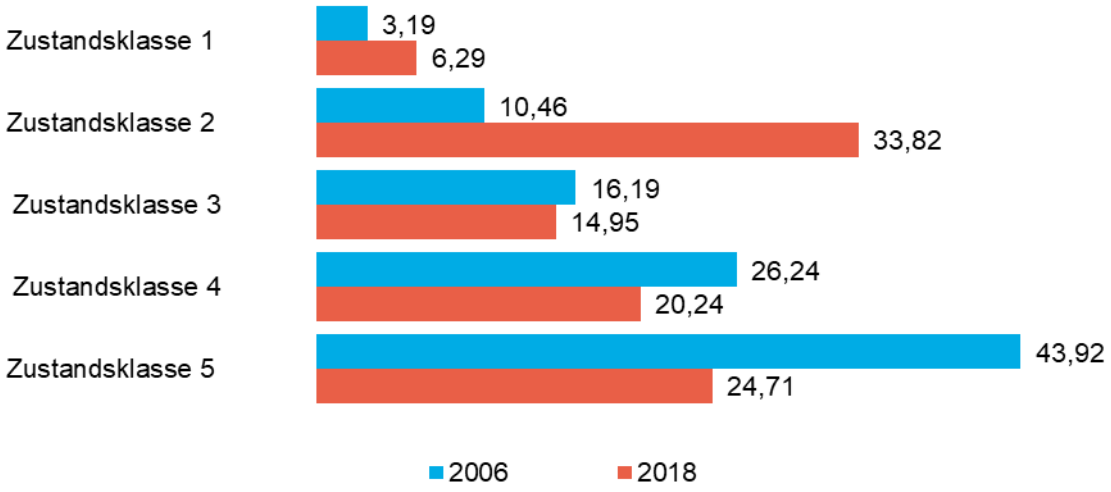
Der Kreis Höxter hat in den Jahren 2006 und 2018 Zustandserfassungen durchgeführt. Diese basieren jedoch auf den Erkenntnissen der Streckenkontrollen, den Informationen aus vorangegangenen Baumaßnahmen sowie zusätzlichen Untersuchungen. Eine messtechnische Zustandserfassung des kompletten Verkehrsflächennetzes steht noch aus. Die Beauftragung ist aber noch für dieses Jahr geplant (vgl. hierzu Kapitel 8.1.3.2 – Straßendatenbank).

Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)

- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung Fläche Kreisstraßen Kreis Höxter nach Zustandsklassen in Prozent



	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	durch-schnittli-che Zu-stands-klasse
2006						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	7,01	7,01	20,51	29,52	26,08	3,51
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	2,39	9,11	15,28	25,54	47,68	4,07
Kreisstraßen	3,19	10,46	16,19	26,24	43,92	3,97
2018						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	11,72	30,59	21,31	23,87	12,51	2,95
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	5,15	34,49	13,61	19,47	27,28	3,29
Kreisstraßen	6,29	33,82	14,95	20,24	24,71	3,23

Im Jahr 2018 zeigt sich der tatsächliche Zustand der Kreisstraßen noch etwas besser als es die bilanzielle Sicht mit einer deutlichen Überalterung des Straßenvermögens vermuten lässt. Gegenüber der Zustandsklassenverteilung zur Eröffnungsbilanz konnte sogar eine deutliche Verbesserung erreicht werden. Durch entsprechende Erneuerungsmaßnahmen konnten die Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 reduziert werden. Allerdings sind noch immer etwa 45 Prozent der Straßenflächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand.

In dem Kreisstraßenkonzept ist vorgegeben, dass Investitionen zur Erneuerung und Verbesserung nur an den Strecken der Kategorie A vorgenommen werden sollen. Dies bedeutet auch, dass die Kreisstraßen der Kategorie B1 und B2 sukzessive an bilanziellem Wert verlieren und sich der technische Zustand weiter verschlechtert bzw. schlecht bleibt. Die Differenzierung der Kreisstraßen nach den Kategorien liegt dem Kreis aktuell nur längen- nicht aber flächenbezogen vor.

Kreisstraßen nach Kategorien

Kategorie	Länge in km	Anteil in Prozent
Kategorie A	268,818	64,06
Kategorie B1	121,515	28,96
Kategorie B2 (ohne K 31 = R 99)	29,315	6,99

Etwa 36 Prozent der Kreisstraßen (anteilig berechnet nach der Länge) entfallen demnach auf die Kategorien B1 und B2. Bei diesen nimmt der Kreis einen schlechten Zustand aufgrund der geringeren Verkehrsbedeutung in Kauf.

Bei der geplanten messtechnischen Zustandserfassung und –bewertung soll auch die Kategorisierung des Straßennetzes aufgenommen werden. Damit kann der Kreis dann detaillierter analysieren, wie sich die Zustände der einzelnen Kategorien darstellen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die geplante messtechnische Zustandserfassung mit der Berücksichtigung der Straßenkategorien dazu nutzen, detaillierter zu analysieren wie sich der tatsächliche Zustand der Flächen in den jeweiligen Straßenkategorien darstellt.

Der Kreis will sich zukünftig den messtechnischen Erfassungen des Landesbetriebs Straßen.NRW anschließen. Dies kann die gpaNRW nur unterstützen. Denn nur über die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.

8.3.4.2 Unterhaltung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter hat in den Jahren 2018 bis 2021 durchschnittlich 0,79 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 61 Prozent ab. Positiv ist dabei im Sinne einer langfristigen Erhaltung, dass mehr als die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen eingesetzt werden. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf die Straßen der Kategorie A. Die übrigen Straßen der Kategorie B werden grundsätzlich nur eingeschränkt unterhalten.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Der **Kreis Höxter** konnte die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt, sondern auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Höxter in Euro

Aufwandsart	2018	2019	2020	2021
Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	14.585	433.269	42.750	0,00
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	316.422	319.265	323.033	321.566
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	610.000	1.000.000	0,00	470.000
Erhaltungsaufwendungen	2.071.952	1.882.623	2.354.243	2.129.727
davon betriebliche Erhaltung	753.554	665.167	759.588	857.726
davon Instandhaltung	196.290	257.204	236.757	210.438
davon Instandsetzung	1.122.107	960.252	1.357.899	1.061.563
Unterhaltungsaufwendungen	**2.983.789**	**2.768.619**	**2.634.526**	**2.921.293**

Im Zeitverlauf unterliegen die Unterhaltungsaufwendungen leichten Schwankungen. Diese sind auch durch die Aufwendungen und Erträge der Instandhaltungsrückstellungen beeinflusst.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Höxter in Euro je qm

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,83	0,77	0,73	0,81

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,79 Euro je qm in den betrachteten vier Jahren setzt der Kreis Höxter nur etwa 61 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2018	2019	2020	2021
Erhaltungsaufwendungen in Euro	2.071.952	1.882.623	2.354.243	2.129.727
Betriebliche Erhaltung				
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	753.554	665.167	759.588	857.726
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	36,37	35,33	32,26	40,27
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,21	0,18	0,21	0,24

Erhaltungsmaßnahmen	2018	2019	2020	2021
Instandhaltung				
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	196.290	257.204	236.757	210.438
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	9,47	13,66	10,06	9,88
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,05	0,07	0,07	0,06
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	1.122.107	960.252	1.357.899	1.061.563
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	54,16	51,01	57,68	49,85
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,31	0,27	0,38	0,30

Sowohl die Höhe der Erhaltungsaufwendungen insgesamt wie auch die Verteilung nach den einzelnen Maßnahmen zeigt jährliche Schwankungen auf. Die Tendenzen in den Anteilen für die Erhaltungsmaßnahmen bleiben dabei jedoch konstant. Im Vier-Jahres-Durchschnitt fließt mit 53 Prozent mehr als die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen in die Instandsetzung. Die betriebliche Erhaltung hat mit 36 Prozent ebenfalls einen großen Anteil. Dagegen ist der Anteil der Instandhaltungsmaßnahmen mit elf Prozent gering.

Im Sinne einer nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen sollten die Aufwendungen für die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen haben. Diese dienen der nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen. Dem Kreis Höxter ist es im Betrachtungszeitraum gelungen, den überwiegenden Teil der Erhaltungsaufwendungen für diese nachhaltigen Erhaltungsmaßnahmen einzusetzen. In den vier Jahren konnte der Kreis mit diesen Aufwendungen insgesamt ca. 308.000 qm Verkehrsflächen instandsetzen. Das entspricht einem Anteil von etwa 8,6 Prozent der gesamten Verkehrsfläche.

Wie bereits im Kapitel 8.3.1.3 – Kostenrechnung – ausgeführt sollte der Kreis Höxter die Kostenrechnung so anpassen, dass sämtliche Kosten den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung direkt zugeordnet werden können. Damit erreicht der Kreis eine höhere Genauigkeit in der Differenzierung nach Erhaltungsmaßnahmen. Zudem sollte auch die Kategorisierung der Straßen hierbei verstärkt berücksichtigt werden. Bislang werden nur die Aufwendungen für die Fahrbahninstandsetzungen den Straßenkategorien über manuelle Berechnungen zugeordnet.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die Erhaltungsmaßnahmen der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auch den jeweiligen Straßenkategorien zuordnen.

So kann der Kreis differenzierter analysieren, welche Aufwendungen für welche Maßnahmen in die jeweiligen Kategorien geflossen sind und welche Auswirkungen dies auf den Straßenzustand hat. Zudem wird damit auch deutlich, in wie weit die im Wesentlichen auf die Verkehrssicherheit beschränkte Unterhaltung der B1 und B2 Strecken langfristig wirtschaftlich ist. Grundsätzlich zeigen die Erfahrungen, dass ein bloßes Reagieren auf vorhandene Schäden und kleinflächige Flickarbeiten mittel- und langfristig kostenintensiver sind. Daher hat der Kreis auch bereits in der Vergangenheit Strecken der B Kategorien in Abhängigkeit von der Verkehrsbedeutung mit umfangreicheren Erhaltungsmaßnahmen bedacht.

8.3.4.3 Reinvestitionen

➔ **Feststellung**
Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 108 Prozent in den letzten vier Jahren ist es dem Kreis Höxter gelungen, den bilanziellen Werteverlust abzumildern und Zustand der Verkehrsflächen zu verbessern. Die noch immer hohen Anteile von Flächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand machen auch weiterhin hohe Reinvestitionen erforderlich.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Der **Kreis Höxter** hat im Zeitraum von 2018 bis 2021 insgesamt ca. 10,7 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 9,9 Mio. Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote Kreis Höxter in Prozent

2018	2019	2020	2021
82,44	148	81,22	118

Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre liegt die Reinvestitionsquote bei 108 Prozent.

Mit den Reinvestitionen der letzten Jahre ist es dem Kreis Höxter gelungen, den Zustand der Verkehrsflächen gegenüber der Eröffnungsbilanz zu verbessern. Insgesamt hat der Kreis in den letzten vier Jahren knapp 123.000 qm mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erneuert und verbessert. Das entspricht etwa 3,4 Prozent der gesamten Verkehrsfläche des Kreises. Auch den bilanziellen Substanzverlust konnte der Kreis seit 2017 durch eine erhöhte Investitionstätigkeit abmildern.

Nach der Zustandserfassung 2018 befinden sich jedoch noch immer ca. 45 Prozent der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr Zustand. Dieser Umstand erfordert auch weiterhin entsprechend hohe Reinvestitionen. Insofern ist es positiv zu bewerten, dass in der mittelfristigen Finanzplanung auch weiterhin Reinvestitionen auf dem hohen Niveau der letzten vier Jahre vorgesehen sind.

➔ **Empfehlung**
Wie in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, sollte der Kreis Höxter auch weiterhin die Reinvestition auf einem hohen Niveau halten.

Nach dem strategischen Kreisstraßenkonzept sollen investive Maßnahmen ausschließlich an den Straßen der Kategorie A vorgenommen werden. Bei den übrigen Strecken sollen nur im Einzelfall entsprechend der Verkehrsbedeutung verbessernde Maßnahmen durchgeführt werden. Um die Auswirkungen dieser Vorgaben auswertbar zu machen, sollte der Kreis auch bei

den investiven Maßnahmen die Kategorisierung der Straßen berücksichtigen. Damit ist es dann möglich, die Auswirkungen sowohl auf Bilanz als auch auf den tatsächlichen Zustand entsprechend der durchgeführten Maßnahmen zu analysieren. Derzeit nimmt der Kreis diese Zuordnung in der Maßnahmenplanung manuell vor. Eine systemtechnische Hinterlegung kann die Auswertbarkeit erleichtern.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Höxter verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen und Finanzdaten. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Höxter** nimmt die Aufgaben der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns in der Regel mit eigenem Personal wahr. Die Kreisbauhöfe übernehmen die Grün- und Gehölzpflege wie auch die Baumkontrollen. Lediglich umfangreiche und besondere Gehölzpflegemaßnahmen vergibt der Kreis an Dritte.

Die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns und die Anzahl der Bäume liegen dem Kreis vor. Die Bäume sind im Baumkataster erfasst. Ein Grünflächenkataster, das alle Grünflächen nach Flächenarten unterteilt, setzt der Kreis nicht ein.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Höxter sollte neben den Bäumen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in einem Kataster hinterlegen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen, Bankette, Gehölzflächen usw. aufgenommen werden. Idealerweise kann dies über eine Fachschale der Straßendatenbank realisiert werden.

Die Flächenarten sollte der Kreis dabei entsprechend der Steuerungsrelevanz differenzieren. In der Praxis hat sich eine Unterteilung mindestens nach Rasen, intensiv und extensiv, Bankette,

Gehölzflächen und Bäumen bewährt. Auch die Ausweisung von Gräben und Böschungen kann ggf. sinnvoll sein.

Analog zu den Verkehrsflächen hat der Kreis auch für das Straßenbegleitgrün eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis implementiert. Dabei sollen zukünftig auch die Leistungen der Bauhöfe vollständig auf Kostenträger verteilt werden. Allerdings sind bislang lediglich drei Kostenträger für die Grünflächenpflege definiert: die Gehölzpflege, Grünpflege und die Baumkontrolle. Analog zu der Differenzierung nach Flächenarten sollte der Kreis auch die Kostenträger tiefer untergliedern. Mindestens sollte der Kreis dabei die Rasenpflege nach intensiv und extensiv zu pflegenden Flächen differenzieren. Die Gehölzpflege sollte anders als bislang ausschließlich die reine Gehölzpflege beinhalten. Derzeit bucht der Kreis hier auch die Baumpflegearbeiten.

➔ **Empfehlung**
Die Kostenträgerstruktur für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte der Kreis analog zu den Flächenarten weiter differenzieren. So können die Pflegeaufwendungen für die jeweiligen Flächenarten ermittelt und gezielt für die Steuerung herangezogen werden.

Für das Straßenbegleitgrün hat sich der Kreis als strategische Zielvorgabe die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit bei verstärkter Berücksichtigung des Naturschutzes gesetzt. Im Haushaltsplan ist dies bislang noch nicht verankert. Kennzahlen zur Steuerung der Grünflächenpflege nutzt der Kreis aus dem KGSt-Vergleichsring. Diese hat er in sein Controlling aufgenommen. Soll-Ist-Vergleiche werden in die regelmäßigen Controllingberichte integriert. Die Standards der Pflege orientieren sich an den Vorgaben des Merkblatts für den Straßenbetriebsdienst der FGSV.

8.4.2 Strukturen

➔ Die Strukturen sowohl des großen Kreisgebietes und der großen Fläche des Straßenbegleitgrüns wirken sich tendenziell belastend auf die Unterhaltung aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Höxter** unterhält an seinen Kreisstraßen rund 2,4 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Dies ist absolut betrachtet mehr Fläche als in 50 Prozent der Kreise.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	17,30	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

In Bezug auf den Einwohner bildet der Kreis Höxter - wie auch bei der Verkehrsfläche - den Maximalwert bei der Fläche des Straßenbegleitgrüns ab. Dies ist im Wesentlichen durch die geringe Einwohnerzahl und die große Verkehrsfläche begründet.

Neben der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns beeinflusst auch die Gestaltung und damit die Verteilung auf die verschiedenen Flächenarten die Unterhaltung. Der Kreis Höxter hat die Flächenarten noch nicht aufgemessen. Eine differenzierte Darstellung der Flächengestaltung und die Einordnung in den interkommunalen Vergleich kann die gpaNRW daher nicht vornehmen.

An den Kreisstraßen in Höxter stehen 19.596 Bäume. Damit gehört Höxter zu den 25 Prozent der Kreise mit den meisten Straßenbäumen im Begleitgrün.

Anzahl Bäume 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	8,08	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Auch bezogen auf die Fläche des Straßenbegleitgrüns stehen im Kreis Höxter mehr Bäume als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Dabei sind jedoch ökologische und wirtschaftliche Interessen immer gegenseitig abzuwägen. Bäume sind aus umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten nachweislich sinnvoll. Gleichzeitig ziehen sie aber entsprechend hohe Pflegeaufwendungen nach sich.

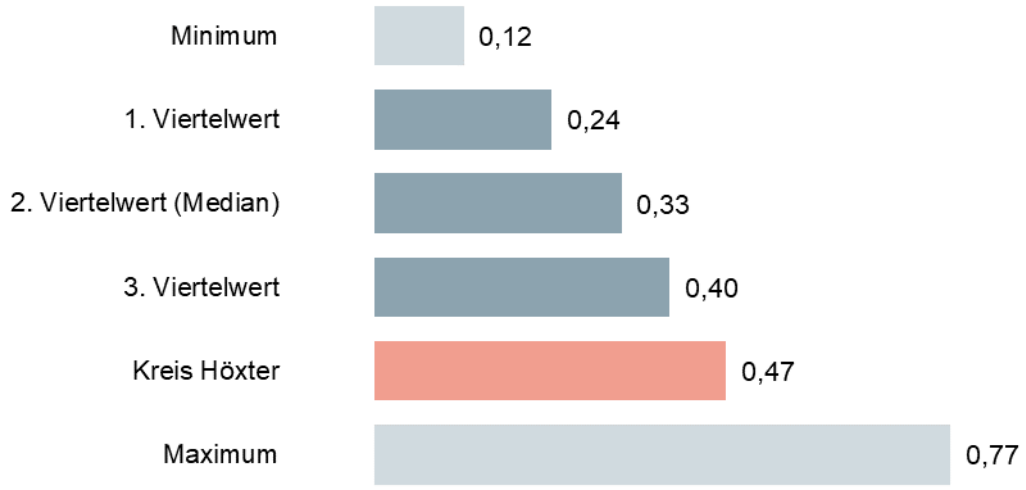
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

➔ **Feststellung**
Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Höxter flächenbezogen höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün lagen im Kreis Höxter in den Jahren 2018 bis 2021 zwischen 946.000 und 1,13 Mio. Euro. Im Durchschnitt dieser vier Jahre flossen ca. 1,03 Mio. Euro in das Straßenbegleitgrün.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Höxter je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Kreis Höxter gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün. Nur drei Kreise dieser Vergleichsgruppe haben flächenbezogen noch höhere Aufwendungen.

Im Vier-Jahres-Vergleich liegen die Aufwendungen im Kreis Höxter im Vergleichsjahr 2020 am höchsten. In den beiden Vorjahren beliefen sich die flächenbezogenen Aufwendungen auf 0,39 bzw. 0,40 Euro je qm, in 2021 auf 0,44 Euro je qm. Im Durchschnitt setzt der Kreis Höxter 0,43 Euro je qm für das Straßenbegleitgrün ein. Auch im Vier-Jahres-Durchschnitt gehört der Kreis Höxter damit zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen.

Eine Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen kann in den im Kapitel 8.4.2 – Strukturen – dargestellten belastenden strukturellen Faktoren liegen. Das große Kreisgebiet führt zu entsprechend langen Fahrzeiten für die Bauhofkolonnen.

Da eine exakte Aufteilung der Straßenbegleitgrünfläche nach Flächenarten wie auch der Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen im Kreis Höxter noch nicht vorliegt, kann die gpaNRW eine tiefergehende Analyse hierzu nicht vornehmen.

Die gesetzten Pflegestandards für Rasenflächen erscheinen im Kreis Höxter nicht ursächlich für die gegenüber anderen Kreisen höheren Aufwendungen zu sein. Mit etwa drei Mähgängen bei den Intensivflächen und einem in den Extensivflächen bewegt sich der Kreis auf einem durch-

schnittlichen Niveau. Das große Kreisgebiet mit langen Wegstrecken wirkt sich tendenziell belastend und damit aufwandserhöhend aus. Gleichwohl sollte der Kreis Höxter untersuchen, ob sich Optimierungsmöglichkeiten durch Umwandlung von intensiven zu extensiven Flächen realisieren lassen. Dabei gilt es immer wirtschaftliche und ökologische Interessen abzuwägen und sowohl die Aspekte des Naturschutzes als auch der Wirtschaftlichkeit im Blick zu behalten.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen im Straßenbegleitgrün ermitteln. So kann er die Ursache für die Höhe der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün analysieren.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Höxter verfügt über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Optimierungen können sich aus einer weiteren Differenzierung der Daten nach den Straßenkategorien ergeben.	291	E1	Der Kreis Höxter sollte überlegen, ob auch in der Anlagenbuchhaltung die Straßenkategorien hinterlegt werden. So kann die Entwicklung der bilanziellen Vermögenswerte getrennt ausgewertet und zur Beurteilung der Zielerreichung aus dem Kreisstraßenkonzept herangezogen werden.	292
F2	Der Kreis Höxter setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Diese nutzt der Kreis bislang noch nicht vollumfänglich im Sinne einer nachhaltig langfristigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.	292	E2.1	Mit Vorliegen der Ergebnisse aus der noch zu beauftragenden messtechnischen Zustandserfassung sollte der Kreis auch die Zustandsdaten in die Straßendatenbank integrieren. Die angestrebte Verknüpfung mit den Straßenkategorien ermöglicht dem Kreis dann zukünftig detaillierte Analysen.	293
			E2.2	Der Kreis Höxter sollte auch die bislang separat erfassten Aufbau- und Erhaltungsdaten in die Straßendatenbank integrieren. So kann er an zentraler Stelle alle relevanten Daten zu den Straßen verfügbar machen.	293
			E2.3	Der Kreis Höxter sollte in einem weiteren Schritt auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dadurch lassen sich sämtliche Prozessschritte, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.	294
F3	Der Kreis Höxter verfügt über eine Kostenrechnung für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierüber kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch abbilden. Die Struktur der Kostenrechnung kann mit Blick auf das Erhaltungsmanagement noch optimiert werden.	294	E3	Der Kreis Höxter sollte die Struktur der Kostenrechnung so anpassen, dass die Kosten den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung direkt zugeordnet werden können.	295

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Mit dem strategischen Kreisstraßenkonzept hat sich der Kreis Höxter einen Handlungsrahmen für die Verkehrsflächenerhaltung gegeben. Das sich daraus ableitende Ziel- und Kennzahlensystem kann der Kreis noch weiter ausbauen und optimieren.	295	E4	Der Kreis Höxter sollte aus dem strategischen Kreisstraßenkonzept weitere Ziele für die Erhaltung seiner Verkehrsflächen entwickeln, die er über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	298
F5	Die Abstimmungsprozesse zwischen den Abteilungen Finanzen und Straßen funktionieren im Kreis Höxter weitestgehend gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur entsprechend den gesetzlichen Anforderungen sollte jedoch optimiert werden.	298	E5	Der Kreis Höxter sollte die noch ausstehende Bewertung aus der beabsichtigten messtechnischen Zustandserfassung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.	300
F6	Der Anlagenabnutzungsgrad von fast 80 Prozent im Jahr 2021 zeigt bilanziell eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand im Jahr 2018 ist mit einer durchschnittlichen Zustandsklasse von 3,23 noch etwas positiver. Rund 45 Prozent der Verkehrsflächen befinden sich aber in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Durch die Vorgaben aus dem Kreisstraßenkonzept werden bei den Straßen der Kategorie B1 und B2 (ca. 36 Prozent) keine wertsteigernden Investitionsmaßnahmen durchgeführt. Dies führt in der Konsequenz zu entsprechenden bilanziellen Substanzverlusten dieser Straßen.	306	E6	Der Kreis Höxter sollte die geplante messtechnische Zustandserfassung mit der Berücksichtigung der Straßenkategorien dazu nutzen, detaillierter zu analysieren wie sich der tatsächliche Zustand der Flächen in den jeweiligen Straßenkategorien darstellt.	308
F7	Der Kreis Höxter hat in den Jahren 2018 bis 2021 durchschnittlich 0,79 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 61 Prozent ab. Positiv ist dabei im Sinne einer langfristigen Erhaltung, dass mehr als die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen eingesetzt werden. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf die Straßen der Kategorie A. Die übrigen Straßen der Kategorie B werden grundsätzlich nur eingeschränkt unterhalten.	308	E7	Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die Erhaltungsmaßnahmen der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auch den jeweiligen Straßenkategorien zuordnen.	310
F8	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 108 Prozent in den letzten vier Jahren ist es dem Kreis Höxter gelungen, den bilanziellen Werteverlust abzumildern und Zustand der Verkehrsflächen zu verbessern. Die noch immer hohen Anteile von Flächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand machen auch weiterhin hohe Reinvestitionen erforderlich.	311	E8	Wie in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, sollte der Kreis Höxter auch weiterhin die Reinvestition auf einem hohen Niveau halten.	311

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Straßenbegleitgrün					
F9	Der Kreis Höxter verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen und Finanzdaten. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.	312	E9.1	Der Kreis Höxter sollte neben den Bäumen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in einem Kataster hinterlegen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen, Bankette, Gehölzflächen usw. aufgenommen werden. Idealerweise kann dies über eine Fachschale der Straßendatenbank realisiert werden.	312
			E9.2	Die Kostenträgerstruktur für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte der Kreis analog zu den Flächenarten weiter differenzieren. So können die Pflegeaufwendungen für die jeweiligen Flächenarten ermittelt und gezielt für die Steuerung herangezogen werden.	313
F10	Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Höxter flächenbezogen höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.	314	E10	Der Kreis Höxter sollte die Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen im Straßenbegleitgrün ermitteln. So kann er die Ursache für die Höhe der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün analysieren.	316

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Höxter	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	78,90	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,73	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,79*	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	81,22	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	108*	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

*Die Werte des Kreises Höxter sind im 4-Jahres-Durchschnitt für 2018 – 2021 berechnet.

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