

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Gütersloh in den
Jahren 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Gütersloh	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Gütersloh	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	42
1.3 Haushaltssituation	43
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	44
1.3.2 Haushaltsstatus	47
1.3.3 Ist-Ergebnisse	49
1.3.4 Plan-Ergebnisse	55
1.3.5 Eigenkapital	59
1.3.6 Schulden und Vermögen	61
1.4 Haushaltssteuerung	66
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	66
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	67
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	70
1.4.4 Fördermittelmanagement	73

1.5	Anlage: Ergänzende Tabelle	76
2.	Tax Compliance Management System	85
2.1	Managementübersicht	85
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Ausgangslage	86
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	87
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	88
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	88
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	90
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	94
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	98
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	100
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	103
3.	Informationstechnik	106
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	107
3.3	IT-Profil	108
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	110
3.3.2	IT-Kosten	113
3.3.3	Digitalisierung	119
3.3.4	Prozessmanagement	129
3.3.5	IT-Sicherheit	131
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	134
3.4	IT an Schulen	137
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	141
4.	Hilfe zur Erziehung	142
4.1	Managementübersicht	142
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	144
4.3	Strukturen	145
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	147
4.3.2	Präventive Angebote	148
4.4	Organisation und Steuerung	149
4.4.1	Organisation	150
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	152
4.4.3	Finanzcontrolling	152
4.4.4	Fachcontrolling	153
4.5	Verfahrensstandards	154
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	154
4.5.2	Prozesskontrollen	161
4.6	Personaleinsatz	162

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	164
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	164
4.7	Leistungsgewährung	165
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	165
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	175
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	186
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	188
5.	Hilfe zur Pflege	194
5.1	Managementübersicht	194
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	195
5.3	Demografische Entwicklung	196
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	200
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	200
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	202
5.5	Organisation und Personaleinsatz	218
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	218
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	220
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	224
5.6	Steuerung und Controlling	226
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	226
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	231
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	233
6.	Bauaufsicht	237
6.1	Managementübersicht	237
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	238
6.3	Baugenehmigung	238
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	239
6.3.2	Rechtmäßigkeit	240
6.3.3	Geschäftsprozesse	242
6.3.4	Schnittstellen	243
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	246
6.3.6	Digitalisierung	249
6.3.7	Personaleinsatz	253
6.3.8	Bauberatung	257
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	259
6.3.10	Transparenz und Steuerung	262
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	264
7.	Vergabewesen	266
7.1	Managementübersicht	266
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	267

7.3	Organisation des Vergabewesens	268
7.3.1	Organisatorische Regelungen	268
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	270
7.3.3	Prozess der öffentlichen Ausschreibung für eine Bauleistung	271
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	273
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	274
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	275
7.5	Sponsoring	278
7.6	Bauinvestitionscontrolling	280
7.7	Nachtragswesen	281
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	282
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	283
7.8	Maßnahmenbetrachtung	284
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	285
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	290
8.1	Managementübersicht	290
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	291
8.3	Verkehrsflächen	291
8.3.1	Steuerung	292
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	297
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	299
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	302
8.4	Straßenbegleitgrün	308
8.4.1	Steuerung	309
8.4.2	Strukturen	310
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	310
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	312
	Kontakt	315

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** des Kreises Gütersloh ist, wie auch in der vergangenen Prüfung, vergleichsweise gut. Auch die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Gütersloh ist unter anderem aufgrund der starken Finanzkraft insgesamt vergleichsweise gut. Keine der kreisangehörigen Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung und ist daneben auch nicht auf Liquiditätskredite in nennenswertem Umfang angewiesen. Im Jahr 2022 planen sie im interkommunalen Vergleich jedoch mit dem höchsten Defizit je Einwohner. Die tatsächlichen Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind in den vergangenen Jahren dagegen zum Teil erheblich besser ausgefallen als prognostiziert.

Der Kreis nimmt auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht. Mit jedem Haushalt plant er, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben.

Der Kreis selbst erzielt in fünf von sieben Jahren des gesamten Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2021 positive Jahresergebnisse. Trotz der überwiegend positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Die geplanten Fehlbeträge 2022 bis 2024 entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis Gütersloh. Die Verschuldung des Kreises Gütersloh ist angestiegen. Dennoch ist der Schuldenstand im Kernhaushalt sowie auf Konzernebene insgesamt leicht unterdurchschnittlich. Insgesamt besteht ein geringer Handlungsbedarf, die Haushaltssituation des Kreises Gütersloh zu verbessern.

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis rechtzeitig gesicherte Informationen zur **Haushaltssteuerung** vor. Zudem erstellt der Kreis vierteljährlich einen Bud-

getbericht zum Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung. Damit ist er in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW empfiehlt darüber hinaus ein unterjähriges Finanzberichtswesen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung.

Der Kreis Gütersloh überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen bei den ordentlichen Aufwendungen nur im geringen Umfang. Bei den investiven Auszahlungen nutzt er das Instrument sogar weniger als 75 Prozent der Vergleichskreise. Die dann insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können jedoch nur zu rund 40 Prozent auch tatsächlich verausgabt werden. Der Kreis Gütersloh sollte daher darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgen beim Kreis Gütersloh dezentral in den Fachabteilungen. Bei einer dezentralen Fördermittelorganisation ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Daher empfiehlt die gpaNRW, die Fördermittelabwicklung verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Auch sollte der Kreis eine zentrale Datei oder Datenbank einführen, in der bzw. in die er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt.

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Steuergesetze sicherstellen. So muss der Kreis Gütersloh spätestens ab dem 01. Januar 2025 die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Der Kreis Gütersloh hat frühzeitig Vorbereitungen zur Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** getroffen. Er hat zur Unterstützung der Einführung eines TCMS und zur fachlichen Begleitung eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft u. a. für die Erarbeitung einer Dienstanweisung sowie der Risikoerfassung und -beurteilung beauftragt. Die bereits begonnenen Prozesse sollten weiter verbindlich festgeschrieben und sorgfältig aufgebaut werden. Hierbei sind die Prozesse der Informationsbeschaffung und -bereitstellung (u. a. Erarbeitung eines Fortbildungs- und Schulungskonzepts), ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation besonders wichtig.

Die Gesamtkosten der **Informationstechnologie (IT)** des Kreises Gütersloh sind im interkommunalen Vergleich gering. Positiv wirkt sich das Betriebsmodell des Kreises Gütersloh mit einem guten Mix aus Fremd- und Eigenleistungen aus. Zwar bestehen lediglich eingeschränkte Einflussmöglichkeiten für den Kreis bei seinem IT-Hauptdienstleister. Insgesamt gesehen kann der Kreis Gütersloh jedoch den größten Teil seiner IT-Leistungen sowie die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Vor allem beim bislang äußerst sparsamen Personaleinsatz liegen die maßgeblichen Gründe für die geringen IT-Gesamtkosten des Kreises.

Bei der digitalen Transformation der Verwaltung hat der Kreis Gütersloh bereits konkrete Maßnahmen und Projekte auf den Weg gebracht und umgesetzt. Darauf aufbauend kann der Kreis nun die Digitalisierung seiner Prozesse weiter vorantreiben. Für die Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis Gütersloh bereits sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen. Hier sind alle von der gpaNRW betrachteten Aspekte sehr stark ausgeprägt.

Im Bereich der IT-Sicherheit kann sich der Kreis Gütersloh noch weiter optimieren. Dies hat der Kreis bereits erkannt und arbeitet aktuell mithilfe eines zwischenzeitlich eingestellten Informationssicherheitsbeauftragten konsequent an weiteren Verbesserungen.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh bieten viele Chancen, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen.

Einen großen Anteil an den Gesamtaufwendungen der Kreise haben die **Hilfen zur Erziehung (HzE)**. Der Kreis Gütersloh verzeichnet im interkommunalen Vergleich der Kreise einen durchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag ist wesentlich von der ebenfalls durchschnittlichen Falldichte geprägt. Einen weiteren Einfluss auf den Fehlbetrag nehmen die Aufwendungen je Hilfsfall. Diese zeigen sich im Kreis Gütersloh unterdurchschnittlich, da es dem Jugendamt gut gelingt, passgenaue ambulante Hilfen zu erarbeiten und damit teilweise stationäre Hilfeformen zu verhindern. So verzeichnet der Kreis Gütersloh den dritthöchsten Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE. Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen und wirken gemeinsam mit dem hohen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfsfällen insgesamt entlastend auf den Fehlbetrag.

Insbesondere die Kooperation mit mehreren freien Trägern (Trägerverbund) unterstützt die passgenaue Hilfestellung im Kreis Gütersloh. Positiv bewertet die gpaNRW die Koordination dieser Kooperation durch das Jugendamt seit Sommer 2022. Darüber hinaus nimmt der Kreis aber auch Träger außerhalb des Trägerverbundes in Anspruch.

Um Fehlentwicklungen vorzubeugen, sollte der Kreis Gütersloh den Trägerverbund im Finanz- und Fachcontrolling differenzierter betrachten. Zum Beispiel könnten trägerbezogene Auswertungen in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern genutzt werden.

Die Controllingtätigkeiten sollten insgesamt noch weiter ausgebaut werden. Das Finanzcontrolling umfasst derzeit lediglich eine Budgetkontrolle. Das Fachcontrolling beschränkt sich aktuell auf die Kontrolle der Einhaltung der Verfahrensstandards. Hier sollte der Kreis Gütersloh zukünftig auch die Laufzeiten der Hilfen, Abbruchquoten und die Zielerreichung der gewährten Hilfen analysieren.

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die **Hilfe zur Pflege** auch im Kreis Gütersloh eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegegeld betragen in 2020 ca. 16,1 und in 2021 bereits ca. 17,7 Mio. Euro.

Auswirkungen auf die Höhe der Transferleistungen haben auch die strukturellen und sozialen Rahmenbedingungen. Diese stellen sich im Kreis Gütersloh im Vergleich entlastend dar (s. hierzu auch Kapitel 0.2.1 Strukturelle Situation).

Prägenden Einfluss auf die Gesamtaufwendungen hat die Leistungsdichte. Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege ist im Kreis Gütersloh auch aufgrund der positiven Rahmenbedingungen sehr gering.

Gleichzeitig erreicht der Kreis Gütersloh den höchsten ambulanten Anteil. Dies ist das Ergebnis der konsequenten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“, welcher durch das Projekt „Weiterentwicklung zugehörige Beratung zur Umsetzung des Vorrangs ambulant vor stationär“ noch einmal gestärkt wurde. Insbesondere hat der Kreis Gütersloh die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften ausgebaut.

Die Fallaufwendungen sind sowohl in der Gesamtheit als auch in der Einzelbetrachtung der ambulanten und stationären Hilfen leicht überdurchschnittlich. Bei den ambulanten Hilfen wird das Aufwandsniveau durch den sehr hohen Anteil der ambulanten Wohngemeinschaften geprägt.

Wie bei allen anderen Kreisen sind auch beim Kreis Gütersloh die Erträge u. a. in Folge des Angehörigenentlastungsgesetzes stark zurückgegangen. Sie sind von 2019 nach 2020 um rund 95 Prozent gesunken.

Der Kreis Gütersloh steuert die Pflegelandschaft über die kommunale Pflegeplanung. Auch für die weiteren Bereiche erfolgt eine ausführliche Pflegebedarfsanalyse. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung hat der Kreis zudem mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen und der Kreise.

Der Kreis Gütersloh hat als Modellkreis für das Land NRW die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren bzw. die hiermit verbundenen Prozesse inzwischen vollständig digitalisiert. Ansatzpunkte für weitere Verbesserungen sind zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erkennbar.

Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Dabei wird das Vier-Augen-Prinzip durch die Einbindung der Abteilungsleitung und Sachgebietsleitung erreicht.

Der Kreis Gütersloh kann überdies kurze Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht gewährleisten. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt zudem keine Überbelastung der Mitarbeitenden erkennen. Der Kreis sollte angesichts der Schwankungen in der Baukonjunktur dennoch weiterhin kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und sich auf ändernde Aufgaben, Leistungsmengen und Personalvakanten einstellen.

Im Kreis Gütersloh werden vergleichsweise viele interne und externe Beteiligungen im Genehmigungsprozess durchgeführt. Durch die digitale Antragsbearbeitung wirken sich diese Beteiligungsvorgänge aber nicht nachteilig auf die vom Kreis angegebenen durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten aus. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge sind im Kreis Gütersloh sogar kürzer als bei Dreiviertel der anderen Kreise. Das ist auf die insgesamt effizienten internen Bearbeitungsprozesse zurückzuführen.

Beim Kreis Gütersloh nehmen die Abteilungen der Verwaltung wesentliche Funktionen in den **Vergabeverfahren** wahr. Daneben unterstützen die Zentrale Submissionsstelle und die enge Einbindung der Revision eine rechtssichere Durchführung der Vergaben. Der Kreis könnte hier weiter optimieren, indem die Rechnungsprüfung (Revision) regelmäßig auch bei Direktaufträgen bis 25.000 Euro einbezogen würde.

Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW festgestellt, dass sich der Kreis in der Regel an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er insgesamt gesetzeskonform durch.

Der Kreis dokumentiert die Vergabeverfahren transparent und gut nachvollziehbar. Dazu trägt wesentlich die interne Vergabedatenbank bei. Dieses Instrument könnte der Kreis in einem nächsten Schritt auch für ein Nachtragsmanagement nutzen. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer weiteren Verringerung von Auftragsüber- und -unterschreitungen führen. Hierzu kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling beitragen. Daher und auch zur Verbesserung seiner Gesamtsteuerung sollte der Kreis prüfen, Elemente des Bauinvestitionscontrollings standardmäßig zu etablieren. Hier bieten sich insbesondere größere Maßnahmen an.

Mit den Regelungen zum Vergabewesen unterstützt der Kreis auch die Korruptionsprävention. Er hat dazu konkrete Hinweise in eine Dienstanweisung aufgenommen. Allerdings setzt er nicht alle Vorgaben in die Praxis um. Insbesondere sollte er die zuständige Ansprechperson für Korruptionsvorsorge konkret benennen und die mit dieser Funktion verbundenen Aufgaben und Zuständigkeiten konkret definieren. Daneben sollte er die Veröffentlichungspflichten gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz künftig beachten.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen eines Kreises beschädigen. Der Kreis Gütersloh hat zu diesem Tätigkeitsfeld bereits hilfreiche Vorgaben gemacht. Ergänzend sollte er sich an zentraler Stelle einen belastbaren Gesamtüberblick über die Sponsoringaktivitäten verschaffen.

Der Kreis Gütersloh hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der **Verkehrsflächen** geschaffen. In der Straßendatenbank ist ein Teil der zentralen Daten und Informationen bereits hinterlegt. Kurzfristig möchte der Kreis auch die Daten zu Flächen und Zustandsklassen in die Datenbank aufnehmen. Durch die Integration zusätzlicher, steuerungsrelevanter Informationen in die Straßendatenbank kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden.

Der Kreis Gütersloh führt regelmäßig Zustandserfassungen und -bewertungen durch und kann so stets auf aktuelle Daten zu seinen Verkehrsflächen zugreifen. Die aktuelle Einteilung nach Schadensklassen zeigt ein insgesamt ausgewogenes Bild. Die Verteilung der Schadensklassen korrespondiert mit dem Alter der Verkehrsflächen. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Allerdings sollte der Kreis Gütersloh auch mit Blick auf ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement verstärkt den Fokus auf die Flächen der Zustandsklasse drei richten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen mit 0,80 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Gleichzeitig sind die Reinvestitionen auf einem hohen Niveau, weil der Kreis den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen in bereits bestehendes Verkehrsflächenvermögen legt.

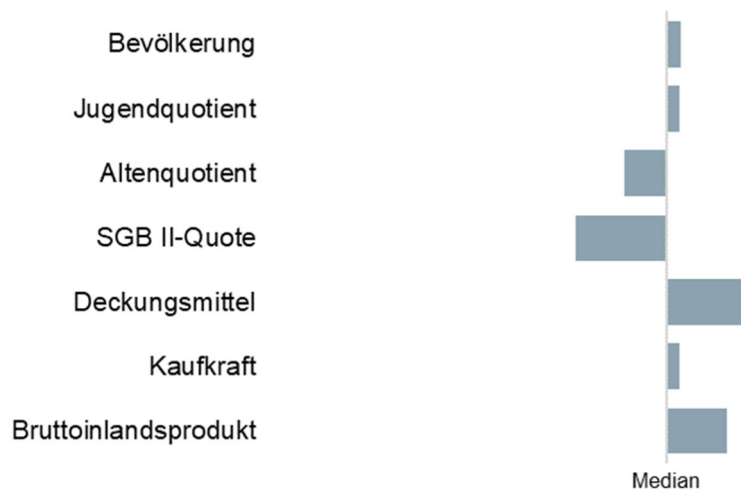
Auch für das **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Gütersloh über grundlegende Daten. Durch differenziertere Datenauswertungen kann die Steuerung im Bereich Straßenbegleitgrün jedoch noch weiter verbessert werden. Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2020 unauffällig.

0.2 Ausgangslage des Kreises Gütersloh

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Kreis Gütersloh Jahr 2021



Der Kreis Gütersloh hat laut IT.NRW 364.818 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit liegt der Kreis mit seiner Einwohnerzahl über dem Median (310.270 Einwohnerinnen und Einwohner) der Vergleichskreise. Der Kreis Gütersloh zählt zu den wenigen (neun) Kreisen in NRW, der laut **Bevölkerungsprognose** mit einem Bevölkerungsanstieg rechnen kann.

Zum Kreis Gütersloh gehören 13 kreisangehörige Kommunen, wovon die Stadt Gütersloh mit rund 103.000 Einwohnern zu den großen kreisangehörigen Kommunen zählt. Harsewinkel, Rheda-Wiedenbrück, Rietberg, Schloß Holte-Stukenbrock und Verl zählen zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen und sechs Kommunen (Borgholzhausen, Halle (Westf.), Herzebrock-Clarholz, Langenberg, Steinhagen, Versmold und Werther (Westf.)) zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Für zehn der 13 kreisangehörigen Kommunen übernimmt der Kreis Gütersloh die Aufgaben des Jugendamtes. Sechs von 13 kreisangehörigen haben eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

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

Die **Kreisfläche** beträgt 969 qkm. Damit ist der Kreis Gütersloh flächenmäßig unterdurchschnittlich groß. Die Bevölkerungsdichte von 378 Einwohnern je qkm ist hingegen höher als bei den Vergleichskreisen.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 306 km Länge. Damit gehört der Kreis Gütersloh zu der Hälfte der Kreise mit dem größeren zu betreuenden Straßennetz.

Mit rund 7,73 qm je Einwohner stellt der Kreis Gütersloh seinen Einwohnerinnen und Einwohnern allerdings weniger Verkehrsfläche zur Verfügung als 50 Prozent der Vergleichskreise. Im Kreisgebiet gibt es zwei Bundesautobahnen (A2 und A33) und vier Bundesstraßen (B 55, B61, B64 und B513). Diese liegen allerdings nicht in der Unterhaltungspflicht des Kreises. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Der Kreis zeichnet sich nach eigener Aussage als großer Wirtschaftsstandort aus. Bestätigt wird dies durch die Wirtschaftskraft des Kreises, ausgedrückt im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen. Der Kreis Gütersloh hat eine weit überdurchschnittliche Wirtschaftskraft. Das BIP liegt mit 77.043 Euro je Einwohner höher als bei Dreiviertel der Vergleichskreise.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur. Der **Altenquotient** 2021 des Kreises Gütersloh, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), ist mit 33,60 Prozent landesweit geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt im Kreis Gütersloh im Jahr 2021 33,70 Prozent und ist damit wiederum knapp höher als bei Dreiviertel der Vergleichskreise. Diese Faktoren wirken sich u. a. auf die Aufgabenfelder Hilfen zur Pflege und Hilfen zur Erziehung aus.

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, spiegelt sich in der **SGB II-Quote** wider. Diese ist im Kreis Gütersloh mit 5,77 Prozent weit unterdurchschnittlich (1. Viertelwert: 6,18 Prozent).

Die **Kaufkraft** zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger im Kreis Gütersloh höher ist als in der Mehrzahl der Kreise. Mit 24.927 Euro je Einwohner bewegt sie sich oberhalb des Medians von 24.149 Euro je Einwohner.

Die **allgemeinen Deckungsmittel** des Kreises Gütersloh, zu denen die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise zählen, sind ebenfalls höher als bei Dreiviertel der Kreise. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Die allgemeinen Decksmittel des Kreises Gütersloh betragen 1.750 Euro je Einwohner, der 3. Viertelwert beträgt 1.583 Euro je Einwohner.

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 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.

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

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

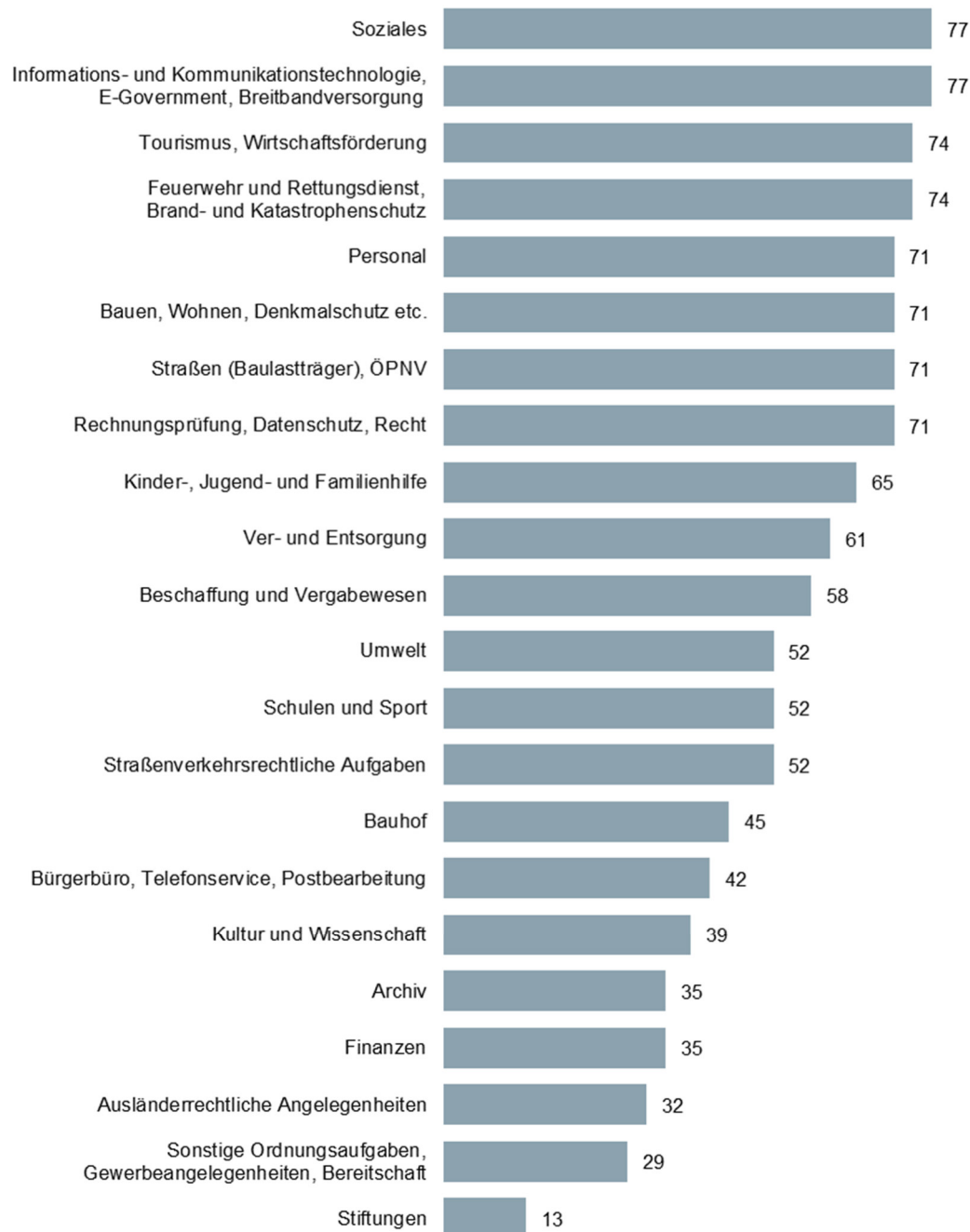
0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



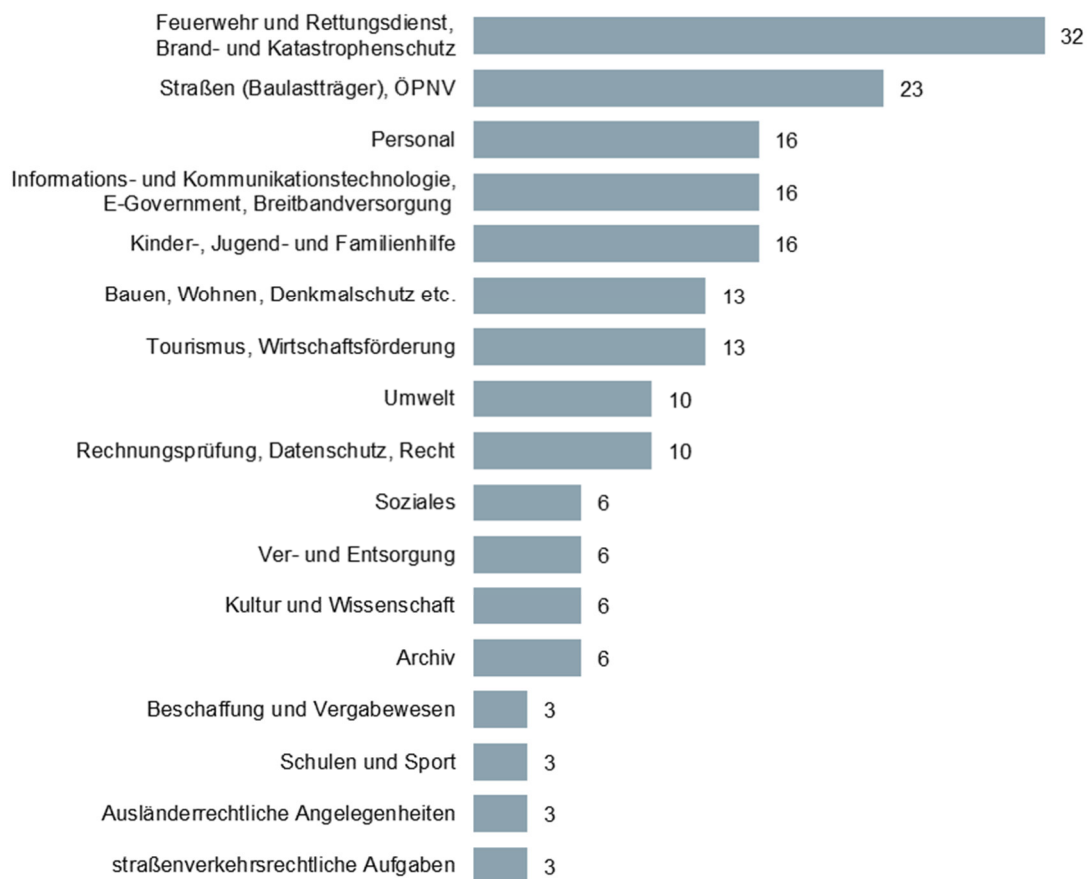
Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

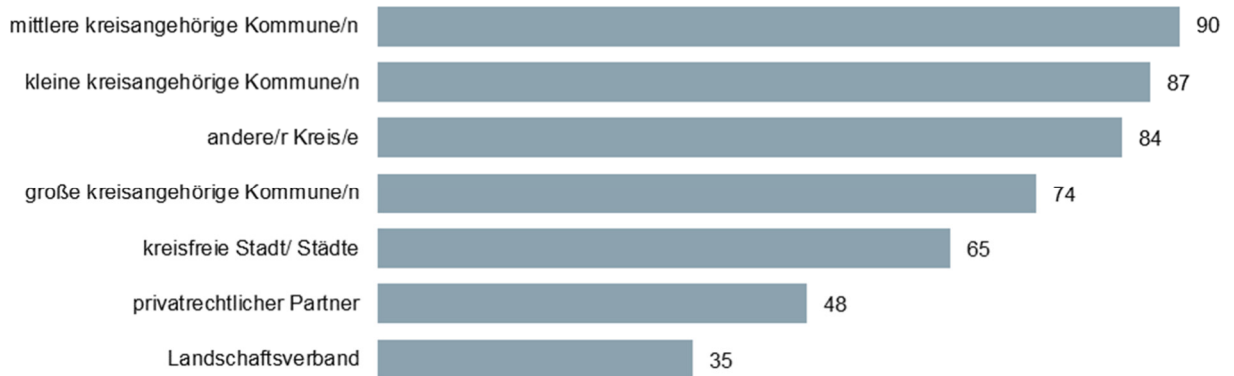


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



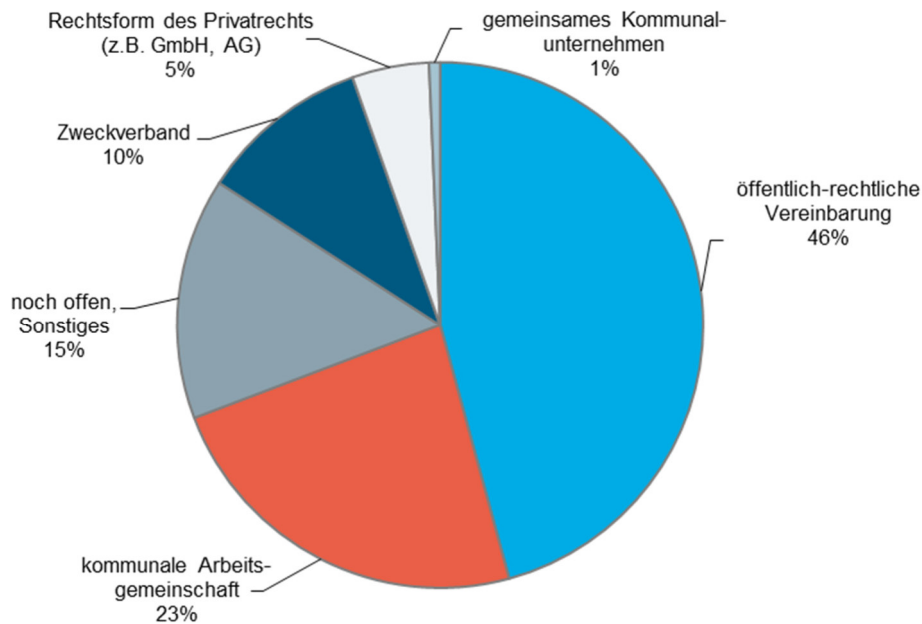
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

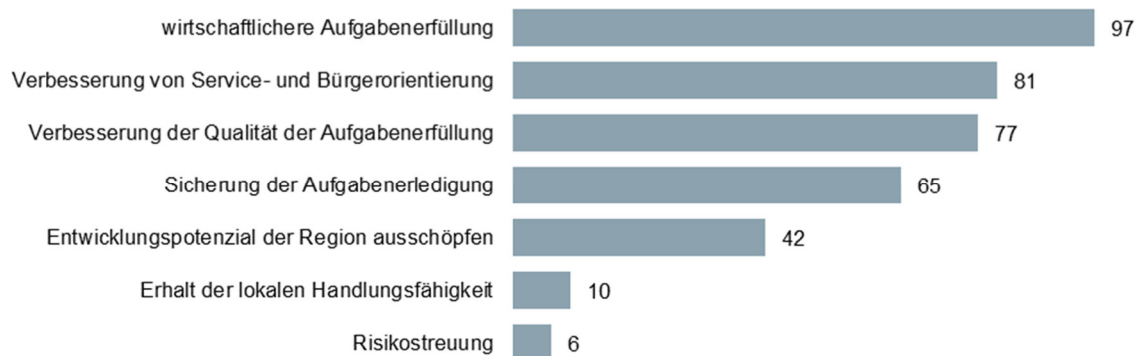


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



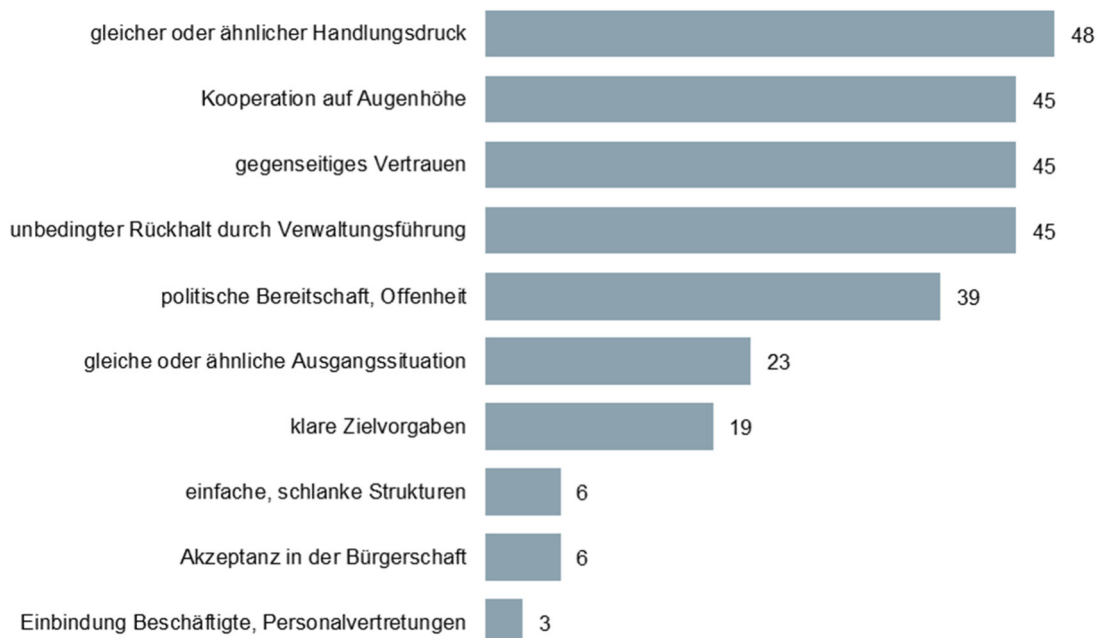
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



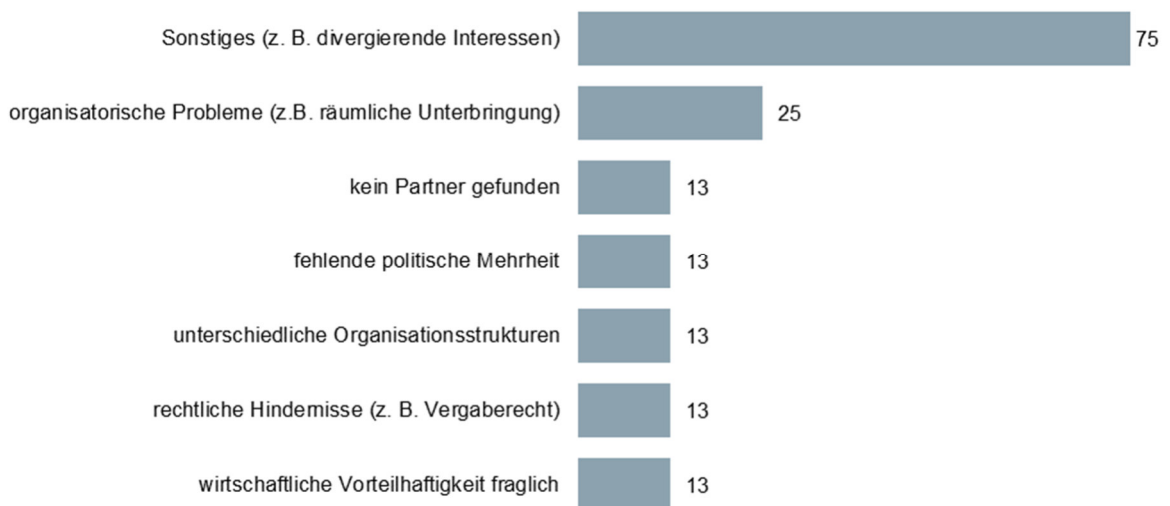
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Gütersloh

Der Kreis Gütersloh arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen und den benachbarten Kreisen Ostwestfalens zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3).

Der Kreis Gütersloh hat bislang 19 interkommunale Kooperation geschlossen. Die Mehrheit die-ser Kooperationen ist der Kreis in der Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eingegan-

gen. Zu weiteren interkommunalen Kooperationen hat er einen Zweckverband gebildet. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Die interkommunalen Kooperationen des Kreises Gütersloh liegen in den Aufgabenfeldern Rechnungsprüfung, Vergabewesen, Archivwesen, IT/Telekommunikation, Soziales oder Bauaufsicht. Diese IKZ-Aufgabenfelder finden sich auch in der Mehrzahl der Vergleichskreise (siehe Ziffer 0.3.1.1). Das Projekt Prozessmanagement bearbeitet der Kreis Gütersloh zusammen mit dem Rechenzentrum und den kreisangehörigen Kommunen des Kreises. Hier ist zudem angedacht, in diese interkommunale Zusammenarbeit weitere Kreise in Ostwestfalen-Lippe einzubinden.

Für den Kreis Gütersloh hat sich die Zusammenarbeit in den o. g. Aufgabenfeldern insgesamt bewährt. Perspektivisch sollen die Themenfelder Rechnungsprüfung, Bauen und die Aufgabengebiete, die einheitlich bei den Kommunen bearbeitet werden (Querschnittsaufgaben, Personal, etc.) ausgebaut werden.

Aktuell hat der Kreis Gütersloh die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Einrichtung und den Betrieb einer Geschäftsstelle für einen gemeinsamen Gutachterausschuss mit der Stadt Gütersloh geschlossen. Ab Juni 2023 möchte der Kreis Gütersloh dann mit der Stadt Gütersloh einen gemeinsamen Gutachterausschuss für Grundstückswerte bilden.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen hat die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Gütersloh die höchste Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.6). Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind die Kooperation auf Augenhöhe, die Akzeptanz in der Bürgerschaft sowie gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

Diese Einschätzung deckt sich größtenteils mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.6).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Gütersloh haben wir von September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Gütersloh das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2023.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Frank Hindricksen/Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Mathias Elbers
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Hermann-Josef Nürnberg
Bauaufsicht	Michael Essler/Theodor Grebe
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Marie-Kristin Klincker

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 20. Dezember 2022 bzw. am 07. März 2023 der Leitungskonferenz des Kreises Gütersloh die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Digitalisierung, Finanzen und Rechnungsprüfung am 31. Mai 2023 vorgestellt.

Herne, den 6. September 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Wiethoff

Ledebur

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen jedoch unter-jährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.
F2	Der Kreis Gütersloh hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	E2	Der Kreis Gütersloh sollte weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Der Kreis Gütersloh überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zu weniger als der Hälfte tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Der Kreis Gütersloh sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Der Kreis Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei vereinzelt auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F5	Der Kreis Gütersloh hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E5.1	Der Kreis Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E5.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Gütersloh verfügt noch nicht über eine Dienstanweisung zum TCMS. Die Dienstanweisung und die Strukturen des TCMS werden derzeit erarbeitet und müssen anschließend noch in die Praxis umgesetzt werden.	E1	Der Kreis Gütersloh sollte die begonnene Erarbeitung der Regelungen einer Dienstanweisung für das TCMS weiter vorantreiben und die Dienstanweisung bis spätestens 31. Dezember 2024 in Kraft setzen. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten hierin eindeutig geregelt werden. Hierzu gehört, die Aufgaben und Funktionen von Personen, die mit den steuerlichen Aufgaben betraut sind, in der Dienstanweisung oder im Handbuch festzuschreiben. Auch Vertreter bzw. Vertreterinnen sollten für alle mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende benannt werden.
F2	Der Kreis Gütersloh hat eine Bestandsanalyse 2018 mit steuerlicher Beurteilung durchgeführt. Derzeit wird die Bestandsanalyse aktualisiert. Ein Fortschreibungsprozess der Bestandsanalyse ist noch nicht implementiert. Eine Risikoanalyse wird derzeit vorgenommen.	E2.1	Der Kreis Gütersloh sollte kurzfristig einen Prozess zur laufenden Fortschreibung der Bestandsaufnahme und –analyse einrichten. Dieser sollte in die noch zu erstellende Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen und beschrieben werden sowie umgehend in die Praxis umgesetzt werden.
		E2.2	Der Kreis Gütersloh sollte eine Vertragsinventur und ein Vertragsscreening durchführen. Die Einführung einer Software unterstützt diesen Prozess.
		E2.3	Der Kreis Gütersloh sollte klare Regelungen zum Vertragsmanagement schriftliche festlegen, welche mindestens die Zuständigkeiten und Abläufe enthalten. Steuerliche Prozesse sollten bei der Implementierung des Vertragsmanagements berücksichtigt und eingerichtet werden. Diese sind in der noch zu erstellenden Dienstanweisung zum TCMS aufzunehmen und zu beschreiben.
		E2.4	Der Kreis Gütersloh sollte wie angestrebt, eine erste Risikomatrix erstellen und vorhalten. Maßnahmen zur Risikominimierung und Risikoverantwortliche sollten benannt sein.
		E2.5	Eine Fortschreibung der Risikoanalyse ist erforderlich. Der Kreis Gütersloh sollte nicht nur allgemeine Risiken, sondern auch individuelle Risiken des Kreises, sukzessive aufnehmen und beurteilen. Er sollte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Fortschreibung der Risikoanalyse in der Dienstanweisung regeln. Außerdem ist ein Prozess zu implementieren, der die Fortschreibung von neu bekannt gewordenen Risiken sicherstellt.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung sind beim Kreis Gütersloh noch nicht implementiert. Ein Schulungs- und Fortbildungskonzept und ein Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand müssen noch erarbeitet werden.	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Informationsbeschaffung zu steuerrechtlichen Fragestellungen weiter ausbauen und standardisieren. Er sollte insbesondere einschlägige Informationen, z.B. BMF-Schreiben, beschaffen und den mit steuerrechtlichen Fragen betrauten Mitarbeitenden zugänglich machen.
		E3.2	Die geplante Intranetseite zur Bereitstellung von Dokumenten und Informationen zu steuerrechtlichen Themen sollte zur einfachen Handhabung für die Nutzer gut strukturiert sein. Hierbei muss sichergestellt sein, dass die Nutzer die Informationen über z. B. neu eingestellte Dokumente erhalten. Ergänzend sollten erläuternde bzw. zusammenfassende Hinweise zu komplexen Themen durch die Kämmerei gegeben werden.
		E3.3	Der Kreis sollte ein verpflichtendes praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte den Umfang und die wesentlichen Inhalte der notwendigen Schulungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmenden der Schulungen sollten dokumentiert werden. In der Dienstanweisung zum TCMS sollte das Schulungs- und Fortbildungskonzept verankert werden.
		E3.4	Der Kreis Gütersloh sollte ein Berichtswesen an die Verwaltungsführung einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Regelungen zum Berichtswesen sollten in der Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.
F4	Die Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sowie der Ein- und Ausgangsrechnungen sind im ersten Entwurf skizziert. Die beratende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft liegen diese zur Abstimmung und ggfls. Anpassung vor.	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Prozessskizzierung abschließen und über die Dienstanweisung zum TCMS implementieren. Er sollte die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärung detailliert festschreiben. Ferner sollte er zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Ebenfalls sollte der Kreis Vertretungen verbindlich festlegen.
		E4.2	Zukünftig sollte der Kreis Gütersloh das Vier-Augen-Prinzip bei dem Prozess der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung anwenden und in der Dienstanweisung bzw. in der Prozessskizze verankern.
		E4.3	Der Kreis kann die Kontrollen beispielsweise durch den Vergleich der Daten zu Vorquartalen/-monaten weiter ausbauen. Höhere Abweichungen kann er hierbei näher betrachten und analysieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.4	Der Kreis Gütersloh sollte Termine und Fristen für alle zugänglich machen und auch für andere Steuerarten hinterlegen, z.B. als Anlage der Dienstanweisung zum TCMS. Außerdem sollte er eine Fristenkontrolle einführen, z.B. durch Vorgesetzte. Diese Kontrolle sollte er verbindlich in der Dienstanweisung zum TCMS regeln.
F5	Der Kreis Gütersloh hat erste Überlegungen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung des TCMS getroffen.	E5.1	Der Kreis Gütersloh sollte bereits im Einführungsprozess des TCMS Kontrollen erarbeiten und verbindlich regeln. Die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen sollte er dokumentieren.
		E5.2	Im Anschluss des Einführungsprozesses des TCMS sollte der Kreis Gütersloh zügig ein Überwachungssystem aufbauen und in die Praxis umsetzen. Darüber hinaus sollte der Kreis Maßnahmen zur Überwachung entwickeln und möglichst eine unabhängige Stelle (z.B. Rechnungsprüfungsamt oder ein externer Dritter) dafür einsetzen..
Informationstechnik			
F1	Für den Kreis Gütersloh bestehen zwar eingeschränkte Einflussmöglichkeiten bei seinem Hauptdienstleister regio iT GmbH. Insgesamt gesehen kann der Kreis Gütersloh jedoch den größten Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen, wenngleich er seine Steuerungsmöglichkeiten intensiver nutzen kann.	E1	Der Kreis Gütersloh sollte seine derzeitigen Bemühungen für eine verbesserte Steuerungssituation fortführen und insbesondere weiter an seiner IT-Strategie arbeiten.
F2	Die IT-Kosten des Kreises Gütersloh sind im interkommunalen Vergleich gering. Die sehr niedrigen Personalkosten des Kreises bedeuten ein Risiko, da die langfristige Umsetzung von Digitalisierungszielen darunter leiden könnte.	E2	Der Kreis Gütersloh sollte die Anzahl seiner IT-Stellenanteile kritisch hinterfragen.
F3	Der Kreis Gütersloh kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist jedoch, wie bei fast allen anderen Kreisen auch, noch sehr ausbaufähig.	E3	Der Kreis Gütersloh sollte weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze für wesentlich mehr Online-Antragsverfahren zu erhalten.
F4	Der Kreis Gütersloh hat hinreichende Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine konsequentere Umsetzung noch an Ressourcen.	E4	Um ein systematisches Prozessmanagement mit einer strategischen Grundlagenplanung etablieren zu können sollte der Kreis Gütersloh zunächst seine hierfür vorhandenen Ressourcen hinterfragen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Gütersloh kann sich neben technischen ganz besonders bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Dies hat der Kreis bereits erkannt und steuert seit Kurzem auch mithilfe weiterer Personalressourcen dagegen.	E5	Der Kreis Gütersloh sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen. Dabei sollte er die im Rahmen dieser Prüfung aufgezeigten Optimierungsansätze mit hoher Priorität angehen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt des Kreises Gütersloh profitiert im Rahmen der Präventionsarbeit von seiner guten Vernetzung. Die fehlende vollumfängliche, übersichtliche und kundenorientierte Darstellung der zahlreichen Präventionsangebote kann ihre Akzeptanz allerdings beeinträchtigen.	E1	Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben umsetzen und alle präventiven Angebote auf der vorhandenen Plattform darstellen. Hierdurch kann er die entsprechenden Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz seiner Angebote steigern.
F2	Der Kreis Gütersloh bereitet zwar monatlich die Fall- und Finanzdaten differenziert auf. Aussagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten bislang allerdings nicht.	E2	Das Jugendamt des Kreises Gütersloh sollte die Kennzahlen des Haushaltes in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Nur so kann es bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.
F3	Ein umfassendes Fachcontrolling konnte der Kreis Gütersloh noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Einhaltung von Verfahrensstandards.	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben zeitnah umsetzen und das Fachcontrolling ausbauen. Er sollte hierzu die im Handbuch festgelegten Indikatoren systematisch auswerten. Darüber hinaus sollte er weitere Qualitätskennzahlen, wie Laufzeiten und Abbruchquoten, bilden. Tiefergehende Erkenntnisse kann er durch trägerbezogenen Auswertungen erhalten.
		E3.2	Der Kreis Gütersloh sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten finanzielle Auswirkungen der getroffenen strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.
F4	Der Kreis Gütersloh stellt die Prozess- und Qualitätsstandards des ASD in einem Qualitätshandbuch dar. Überarbeitet wurde das Handbuches seit 2010 nicht. Dies kann die Fallbearbeitung erschweren und das Wissensmanagement beeinträchtigen.	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte dringend seine Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und Verfahrensstandards zeitnah in die Dokumente übernommen wurden.
		E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte das Qualitätshandbuch nach der Aktualisierung auch in digitaler Form zur Verfügung stellen.
F5	Der Kreis Gütersloh berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Koordination des Trägerverbundes nunmehr durch das Jugendamt erfolgt.	E5	Der Kreis Gütersloh sollte die durch den Trägerverbund erbrachten Hilfefällen verstärkt im Rahmen des Fachcontrollings und seiner Prozesskontrollen betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Zudem steigert es die Transparenz.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Gütersloh steht aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels vermehrt in Konkurrenz zu anderen Jugendämtern. Verschiedene Maßnahmen sollen die Attraktivität des Kreises Gütersloh als Arbeitgeber steigern. Aktuell plant der Kreis die Durchführung einer Personalbemessung.	E6	Der Kreis Gütersloh sollte auch vor dem Hintergrund der inzwischen in Kraft getretenen Änderung des SGB VIII seinen Plan umsetzen und ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung erarbeiten. Er sollte daran die Personalausstattung im Jugendamt regelmäßig prüfen.
F7	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen unterdurchschnittlich Aufwendungen je Hilfefall und eine überdurchschnittliche Falldichte. Der Kreis subsumiert unter dieser Hilfeart auch Projekte der Familienpflege. Die fehlende differenzierte Betrachtung im Rahmen des Controllings kann jedoch ihre Steuerung erschweren.	E7	Der Kreis Gütersloh sollte seine besonderen Formen der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII im Rahmen des Controllings gesondert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.
F8	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei der SPFH überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Falldichte ist höher als bei den meisten Kreisen. Das Jugendamt erbringt unter anderem die SPFH über den Trägerverbund.	E8	Der Kreis Gütersloh sollte die Hilfearten, die auch durch den Trägerverbund erbracht werden, im Rahmen des Fachcontrollings differenziert betrachten. Er sollte so die passgenaue Hilfestellung kontinuierlich prüfen und bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.
F9	Aufgrund eines hohen Anteils Westfälischer Pflegefamilien gehört der Kreis Gütersloh bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zu den 75 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.	E9	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte der Kreis Gütersloh die Vollzeitpflege differenzierter im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Er sollte dabei nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann er die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.
F10	Die niedrige Falldichte bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII entlastet den Fehlbetrag des Kreises Gütersloh. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall sehr hoch. Vergleichsweise kurze Verweildauern deuten auf eine erfolgreiche Rückführungsarbeit hin. Ein eigenes Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzept besitzt der Kreis allerdings nicht.	E10	Der Kreis Gütersloh sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.
F11	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII überdurchschnittliche Aufwendungen. Insbesondere die stationären Aufwendungen sind sehr hoch. Im Rahmen der Integrationshelfer/Schulbegleitung prüft das Jugendamt derzeit die Einrichtung von Poollösungen. Eine differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfen nimmt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht vor.	E11.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Fälle mit hohen stationären Aufwendungen regelmäßig analysieren. Nur so kann er die Aufwendungen reduzieren bzw. die Fälle an einen anderen Kostenträger abgeben.
		E11.2	Der Kreis Gütersloh sollte die Einrichtung von Poollösungen forcieren. Hierdurch kann er die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung senken. Zugleich kann er so die Qualität der Leistungserbringung steigern.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.3	Um die Steuerung zu verbessern sollte Kreis Gütersloh die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten.
Hilfe zur Pflege			
F1	Die demografische Entwicklung wird sich im Kreis Gütersloh belastend auf die Pflegesituation auswirken. Das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich verändern und zu einer Versorgungslücke führen. Die Pflegebedarfsplanung des Kreises berücksichtigt diese Entwicklungen. Eine weitere übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Gütersloh nicht statt.	E1	Der Kreis Gütersloh sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozialräumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.
F2	Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Gütersloh eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind in Amt 3.3 – Soziales zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis Gütersloh sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG erstellen. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in der im Aufbau befindlichen Wissensdatenbank integriert werden.
F3	In der Sachbearbeitung der stationären Hilfen weist der Kreis Gütersloh im Vergleich eine hohe Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.	E3	Der Kreis Gütersloh sollte die selbst als Ziel formulierten Richtwerte von 200 Fällen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung der stationären und ambulanten Hilfe überdenken. Der Personaleinsatz sollte sowohl bei den stationären Hilfen aufgrund des überdurchschnittlichen Vergleichswertes und der zusätzlichen Prüfung der Leistungszuschläge als auch bei den ambulanten Hilfen aufgrund des hohen Anteils von Wohngemeinschaften überprüft werden.
F4	Der Kreis Gütersloh weist bei der Unterhaltsheranziehung einwohnerbezogen den niedrigsten Personaleinsatz aus. Dieses korrespondiert mit den niedrigsten Erträgen.	E4	Der Kreis Gütersloh sollte prüfen, inwieweit die Schwelle zur Weitergabe von Fällen an die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung herabgesetzt werden kann. Der im Vergleich festgestellte geringste Personaleinsatz und die geringsten Erträge bei einer bestehenden positiven Sozialstruktur lässt Potenziale vermuten.
F5	Für die stationäre Dauerpflege führt der Kreis Gütersloh eine verbindliche Pflegeplanung durch. Auch für die weiteren Bereiche erfolgt eine ausführliche Pflegebedarfsanalyse. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung hat der Kreis mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen.	E5.1	Kurzzeitpflege bietet ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Der Kreis Gütersloh sollte auf die Träger einwirken, dass diese die bestehenden Plätze der Kurzzeitpflege auch entsprechend zur Verfügung stellen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Der Kreis Gütersloh sollte sich weiterhin und verstärkt an Maßnahmen und Projekte beteiligen, welche die Pflegeberufe bewerben. Die Stärkung der Pflegeberufe durch Aufmerksamkeitserhöhung in der Öffentlichkeit kann dazu beitragen, drohende Engpässe von Pflegekräften entgegenzuwirken.
Bauaufsicht			
F1	Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist in der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen vollständig umgesetzt. Altakten werden in der Regel digitalisiert, wenn ein neuer Bauantrag zu dem entsprechenden Vorhaben vorliegt. Eine generelle Digitalisierung der Altakten ist nicht vorgesehen.	E1.1	Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligter.
		E1.2	Im Gesamtkontext der Digitalisierung sollte der Kreis Gütersloh die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten in der Bauaufsicht weiter forcieren.
F2	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh vergleichsweise gering. Der Anteil der unerledigten Bauanträge ist im Betrachtungszeitraum angestiegen und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Aufgrund der Altersstruktur sollte die Bauaufsicht ein besonderes Augenmerk auf den Wissenstransfer legen.	E2	Der Kreis Gütersloh sollte absehbare altersbedingte Fluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer von den erfahrenen Fachkräften weiterhin gewährleistet ist.
F3	Der Kreis Gütersloh bietet umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge vergleichsweise hoch.	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage veröffentlichen.
		E3.2	Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.
		E3.3	Der Kreis Gütersloh sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch kann der Personaleinsatz besser gesteuert werden.
F4	Der Kreis Gütersloh hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen noch festgelegte Auswertungen über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	E4	Fallzahlen und Kennzahlen zum Personaleinsatz sollten von der Bauaufsicht zukünftig so aufbereitet werden, dass diese auch unterjährig vorliegen. So können jederzeit konkrete Analysen zu Veränderungen durchgeführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Gütersloh hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegende Dienstanweisung und die auf Basis von Einzelverfügungen praktizierte Vorgehensweise stimmen jedoch nicht in allen Aspekten überein.	E1.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart konkret vorgeben. Er unterstützt dadurch eine einheitliche Durchführung der Vergabeverfahren und gibt seinen Bediensteten eine nützliche Hilfestellung an die Hand.
		E1.2	Der Kreis Gütersloh sollte seine Dienstanweisung zum Vergabewesen aktualisieren bzw. mit seinen hausinternen Vorgaben harmonisieren. Diese stimmen teilweise nicht mit den Vorgaben aus der Dienstanweisung überein. Dies betrifft insbesondere die Wertgrenzen zur Beteiligung der Rechnungsprüfung.
F2	Der Kreis Gütersloh hat die frühzeitige Einbindung der Revision in förmliche Vergabeverfahren und bei Auftragserweiterungen gut geregelt. Bei Direktaufträgen schreibt er dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	E2	Die Revision des Kreises sollte auch bei Vergaben unterhalb der Wertgrenze eine Pflicht zur Beteiligung der Revision für eine zumindest stichprobenweise Kontrolle verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.
F3	Der Kreis Gütersloh hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung getroffen. In der Praxis setzt er allerdings nicht alle festgelegten Maßnahmen um. Dies gilt auch für die gesetzliche Vorgabe der Pflicht zur Veröffentlichung von Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Funktionen der Mitglieder der Kreisorgane.	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Funktion der Kontaktperson für Korruptionsprävention reaktivieren. Dazu gehören die Benennung eines oder einer Beschäftigten sowie eine konkrete Aufgabenbeschreibung.
		E3.2	Der Kreis Gütersloh sollte die zuletzt 2014 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität überprüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.
		E3.3	Der Kreis Gütersloh sollte, wie beabsichtigt, die Angaben der Mitglieder der Kreisorgane über ausgeübte Berufe und Beraterverträge, Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen sowie Funktionen in Vereinen und vergleichbaren Organisationen jährlich veröffentlichen. Er kommt damit der Verpflichtung aus § 7 KorruptionsbG nach.
F4	Der Kreis Gütersloh hat die Annahme von Sponsoringleistungen gut geregelt. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei der Vertragsgestaltung und der Berücksichtigung möglicher steuerlicher Auswirkungen. Der Kreis wendet allerdings nicht sämtliche Regelungen tatsächlich in der Praxis an.	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte seine Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst konkret ein Abwälzen des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte er eine regelmäßige Beteiligung der Abteilung Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen vorsehen.
		E4.3	Der Kreis Gütersloh sollte sich einen aktuellen Überblick über die Sponsoringaktivitäten in seinem Verantwortungsbereich verschaffen. Auf dieser Basis sollte er entscheiden, die bestehenden Regelungen zur Berichtspflicht zum Sponsoring künftig konsequent anzuwenden oder an die Gegebenheiten anzupassen.
F5	Der Kreis Gütersloh setzt bereits viele einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er nutzt dabei allerdings noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral und neutral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	E5	Der Kreis Gütersloh sollte prüfen, seine bewährten systematischen Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Insbesondere sollte dazu für die Steuerung und Auswertung eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.
F6	Der Kreis Gütersloh hat Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens sind durch die interne Vergabedatenbank gegeben. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht vollumfänglich aus.	E6	Der Kreis Gütersloh sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
F7	Der Kreis Gütersloh führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Die einzelnen Stufen der Vergabeverfahren sowie die maßgebenden Feststellungen und Begründung der Entscheidungen hat er gut nachvollziehbar dokumentiert. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Unterstützung der Beschäftigten bei der Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensabläufe. Zudem in der Beteiligung der Revision bei der Aufhebung einer Ausschreibung.	E7.1	Der Kreis sollte prüfen, die Hilfsmittel zur Unterstützung der an den Vergabeverfahren beteiligten Beschäftigten zu verbessern. Dabei geht es insbesondere um die eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Verfahrensablauf. Ein geeignetes Hilfsmittel kann in diesem Zusammenhang die von der gpaNRW beispielhaft für eine öffentliche Ausschreibung erstellte Prozessablaufdarstellung sein.
		E7.2	Der Kreis Gütersloh sollte der vorbereitenden Detailplanung ausreichend Zeit einräumen. Er sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.
		E7.3	Der Kreis Gütersloh sollte die Beteiligung der Revision bei der Entscheidung über die Aufhebung einer Ausschreibung konkret regeln. Dazu kann er eine Information der Revision vor Versand der Informationsschreiben an die Bieter verbindlich vorgeben.

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Der Kreis Gütersloh verfügt über die erforderlichen Daten zu seinen Verkehrsflächen. Durch die geplante Integration von Flächen und Zustandsklassen in die Straßendatenbank kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Kreisstraßen.	E1	Der Kreis Gütersloh sollte zukünftig bei den Aufwendungen zusätzlich danach unterscheiden, ob es sich um betriebliche Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung handelt. So kann differenziert der Erfolg der Erhaltungsmaßnahmen dargestellt und analysiert werden.
F2	In der Straßendatenbank ist ein Teil der wesentlichen Daten hinterlegt. Durch die Integration von weiteren Informationen in die Straßendatenbank wie Flächen- und Zustandsdaten kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Das Aufbruchmanagement ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert.	E2.1	Um alle notwendigen Informationen zu den Kreisstraßen in einem System zu bündeln, sollte der Kreis die Zustandsdaten und Flächeninformationen kurzfristig in die Straßendatenbank aufnehmen.
		E2.2	Der Kreis Gütersloh sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.
F3	Der Kreis Gütersloh hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen über den Lebenszyklus ist noch nicht aufgestellt.	E3	Der Kreis Gütersloh sollte den bestehenden achtjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte er die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.
F4	Im Kreis Gütersloh stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	E4	Der Kreis sollte prüfen, eine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagebuchhaltung einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.
F5	Die Verkehrsflächen sind noch verhältnismäßig jung. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Gütersloh aktuell der überwiegende Teil der Kreisstraßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Das bilanzielle Alter und der tatsächliche Zustand sind somit im Einklang.	E5	Der Kreis Gütersloh sollte weiterhin regelmäßig den tatsächlichen Zustand der Kreisstraßen erfassen. So kann er stets an aktuellen Schadensbilder orientiert, notwendige Erhaltungsmaßnahmen planen.
F6	Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt der Kreis zu knapp zwei Dritteln ab. Die Straßenzustände zeigen, dass die Aufwendungen zumindest in den vergangenen Jahren ausgereicht haben.	E6	Der Kreis Gütersloh sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Dem Kreis Gütersloh sind die steuerungsrelevanten Daten zum Straßenbegleitgrün bekannt. Diese Daten nutzt der Kreis zu Steuerungszwecken. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Bildung von operativen Zielen als Ergänzung zu den bereits definierten Kennzahlen.	E7	Der Kreis Gütersloh sollte die festgelegten Kennzahlen mit Zielwerten verknüpfen. So kann er die Steuerung noch weiter ausbauen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreis Gütersloh 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 **Handlungsbedarf** beim **Kreis Gütersloh**, die Haushaltssituation zu verbessern, ist gering. In den **kreisangehörigen Kommunen** des Kreises Gütersloh ist die finanzielle Situation unter anderem aufgrund der starken Finanzkraft insgesamt vergleichsweise gut. Keine der kreisangehörigen Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung und ist daneben auch nicht auf Liquiditätskredite in nennenswertem Umfang angewiesen. Durch die überwiegend positiven Jahresergebnisse der vergangenen Jahre verfügen alle kreisangehörigen Kommune über vergleichsweise hohe Ausgleichsrücklagen. Im Jahr 2022 planen sie jedoch im interkommunalen Vergleich mit dem höchsten Defizit je Einwohner. Die weitere Entwicklung sollte daher im Blick behalten werden. Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis in erster Linie Rücksicht, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben.

Der Kreis selbst erzielt in fünf von sieben Jahren des gesamten Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2021 positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt 3,8 Mio. Euro. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis 2021 ist ebenfalls positiv und deutet auf einen strukturell ausgeglichenen Haushalt hin. Der Kreis hat sowohl 2020 als auch 2021 darauf verzichtet, pandemiebedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung auszuweisen. Es wurde von dem Wahlrecht Gebrauch gemacht, die zusätzlichen Finanzmittel der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft mit den Corona-bedingten Finanzschäden zu verrechnen.

Der **bereinigte Umlagebedarf** je Einwohner ist im Kreis Gütersloh niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. Die Kommunen im Kreis Gütersloh werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Die **Planjahre** 2022 bis 2024 weisen Defizite von insgesamt 7,2 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Trotz der überwiegend positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Im interkommunalen Vergleich verfügt nur ein Kreis über eine noch niedrigere Eigenkapitalquote 1. Die geplanten Fehlbeträge 2022 bis 2024 entlasten zwar die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Eine bilanzielle Überschuldung ist zwar nicht zu erwarten, dennoch sollte eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorgehalten werden. Die Ausgleichsrücklage ist ein wichtiger Faktor bei der Risikovorsorge.

Neben dem vergleichsweise geringen Eigenkapital ist die **Verschuldung** des Kreises zudem angestiegen. Dennoch ist der Schuldenstand im Kernhaushalt sowie auf Konzernebene insgesamt leicht unterdurchschnittlich. Die Investitionskredite konnten im Betrachtungszeitraum von 45,0 Mio. Euro auf 27,7 Mio. Euro reduziert werden. Die Fördermittel des Landes aus dem Programm Gute Schule 2020 werden als Liquiditätskredite in Höhe von 4,8 Mio. Euro ausgewiesen. Mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2020 kann der Kreis Gütersloh in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen. Daneben konnte der Kreis 2021 neben planmäßigen Einzahlungen in den Pensionsfonds, überschüssige Liquidität in Höhe von 23 Mio. Euro zusätzlich anlegen.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis dennoch rechtzeitig gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Der Kreis Gütersloh hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und für die Jahre 2019 bis 2021 keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis vierteljährlich über einen Budgetbericht. Er ist damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.

Die Aufwandsseite und damit auch der Umlagebedarf des Kreises werden maßgeblich von den Sozialleistungen bestimmt. Diese sind kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert werden. Die weiteren Aufwandssteigerungen kann der Kreis zumindest teilweise durch eigenes Handeln ausgleichen. Der Kreis nimmt das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen wahr. Im Rahmen des Benehmensverfahrens werden in der Regel keine Stellungnahmen aus dem kreisangehörigen Raum abgegeben. Der Kreis sollte das Rücksichtnahmegebot durch eigenes Handeln weiterhin aktiv umsetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich halten.

Der Kreis Gütersloh überträgt nur in geringem Umfang nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** bei den ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument sogar weniger genutzt als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Die dann insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können jedoch nur zu rund 42 Prozent auch tatsächlich verausgabt werden. Der Kreis Gütersloh sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim Kreis Gütersloh dezentral in den Fachabteilungen. Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Fördermittelabwicklung verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Auch sollte der Kreis Gütersloh eine zentrale Datei oder Datenbank einführen, in der bzw. in die er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Gütersloh 2015 bis 2022

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	bekannt gemacht			HPI / JA

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

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

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Gütersloh ist hoch. Keine Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen jedoch die zunehmende Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis Gütersloh nimmt daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen.

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.

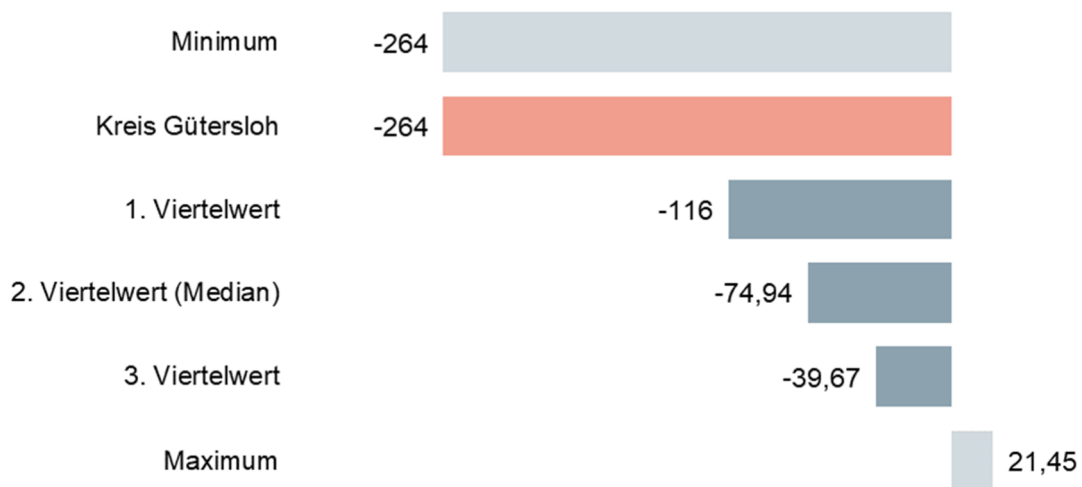
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation 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 Gütersloh 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 2022 und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent 2022.

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



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



Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen des Kreises Gütersloh beträgt -264 Euro je Einwohner. Bei keinem anderen Kreis weisen die kreisangehörigen Kommunen in der Summe einen niedrigeren Planwert je Einwohner aus. Alle 13 kreisangehörigen Kommunen planen für das Jahr 2022 Fehlbeträge. Die tatsächlichen Jahresergebnisse sind in den vergangenen Jahren jedoch zum Teil erheblich besser ausgefallen als prognostiziert. Durch entsprechende Überschüsse konnten die kreisangehörigen Kommunen überwiegend hohe Ausgleichsrücklagen aufbauen. Daneben besteht für keine Kommune im Kreis Gütersloh 2022 die Pflicht ein Haushalts-sicherungskonzept aufzustellen, sodass die geplanten Fehlbeträge 2022 in der Gesamtbetrachtung zu relativieren sind.

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

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

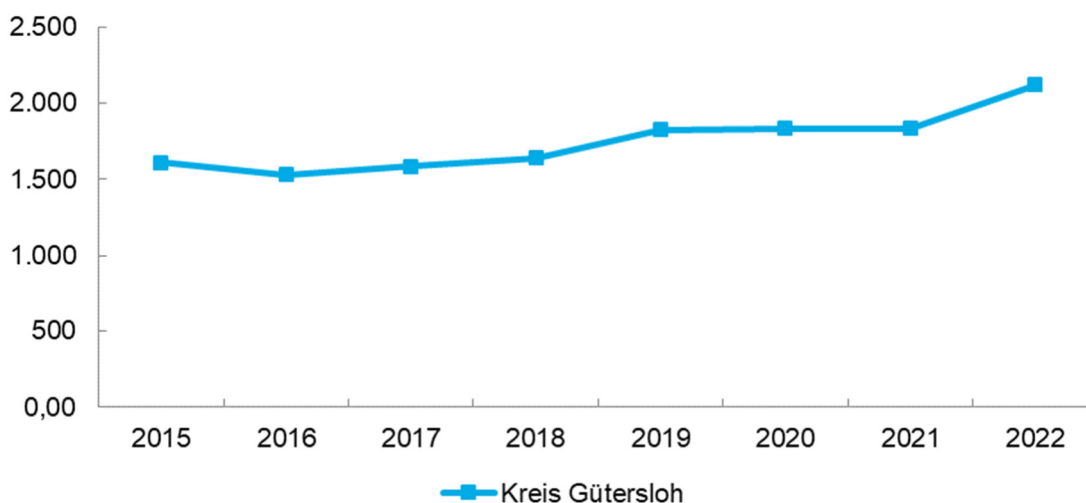
Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-323	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner ergibt sich ein ähnliches Vergleichsergebnis. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -323 Euro je Einwohner.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Gütersloh. Der Kreis sollte die Kreisumlage so gering wie möglich halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für das Jahr 2022 hat der Kreis dieses Rücksichtnahmegebot umgesetzt und seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 3,4 Mio. Euro entlastet.

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 2015 bis 2022



Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW in Euro	2.120	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31

Grund- und Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	2.118	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	2,71	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind im Kreis Gütersloh stetig gestiegen. Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet Gütersloh überdurchschnittlich. Die kreisangehörigen Kommunen im Kreis Gütersloh verfügen im interkommunalen Vergleich über die zweithöchste Steuerkraft. Die Schlüsselzuweisungen fallen dagegen niedrig aus und bilden den Minimalwert ab.

Nach der am 31. Oktober 2022 veröffentlichten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

Die vergleichsweise hohe Finanzkraft spiegelt sich auch im Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen wider. Keine Kommune ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation besser als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen in NRW.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Die Haushalte des Kreises Gütersloh sind im betrachteten Zeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

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

Haushaltsstatus Kreis Gütersloh 2015 bis 2022

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

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

*Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 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 Gütersloh** dar.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Gütersloh 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro*	0,65	0,00	0,53	-2,62	0,44	-3,03	7,80
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	12,63	12,34	12,36	9,74	10,18	7,15	14,96
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	24,39	24,68	25,17	25,22	25,23	22,53	22,45
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	6,98	pos. Ergebnis	8,56	pos. Ergebnis

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

Neben der Ausgleichsrücklage hat sich 2020 auch die allgemeine Rücklage verringert. Ursächlich hierfür ist der Abgang der Beteiligung des Kreises Gütersloh an der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH. Dies hat zu einer entsprechenden Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage in Höhe von rd. 2,7 Mio. Euro geführt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Gütersloh 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-3,40	-3,40	-0,35	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	11,56	8,16	7,81	7,81
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	22,45	22,45	22,45	22,45
Fehlbetragsquote in Prozent	9,09	10,00	1,14	pos. Ergebnis

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

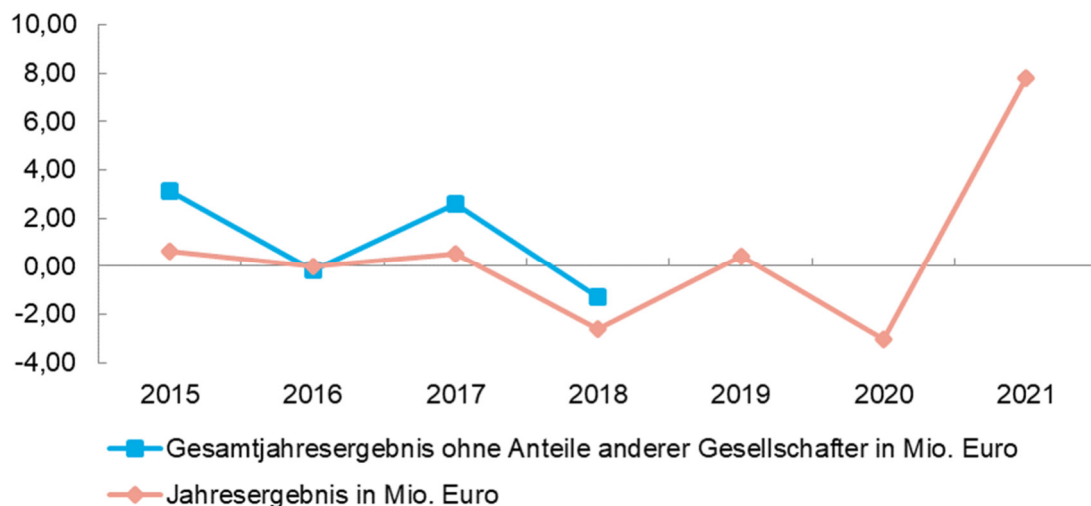
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden. Der Kreis setzt in der Planung der Haushaltsjahre 2022 bis 2024 seine komplette Ausgleichsrücklage aus dem Jahresabschluss 2020 ein, um die Kreisumlage möglichst gering zu halten.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der Kreis Gütersloh erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum abgesehen von den Jahren 2018 und 2020 positive Jahresergebnisse. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Der Umlagebedarf des Kreises Gütersloh ist durchschnittlich.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2021



Die Jahresergebnisse des **Kreises Gütersloh** schwanken im Zeitverlauf, wenngleich die Abweichungen zwischen 2015 und 2020 vergleichsweise niedrig ausfallen. Im interkommunalen Vergleichsjahr 2020 erzielt der Kreis Gütersloh das höchste Defizit im Betrachtungszeitraum. Der Kreis hat jedoch die Corona-bedingten Belastungen in Höhe von 8,3 Mio. Euro nicht isoliert, sondern mit der höheren Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft verrechnet.

Das Jahresergebnis 2021 fällt dagegen deutlich positiver aus (+7,8 Mio. Euro). Gegenüber der Planung (-3,4 Mio. Euro) ergibt sich damit eine Verbesserung von 11,2 Mio. Euro. Im Wesentlichen ist die Verbesserung auf folgende Sachverhalte zurückzuführen:

- Die Kostenträgerschaft des Kreises im Bereich der SGB-II Leistungen weist im Vergleich zur Haushaltsplanung im Saldo eine Verbesserung von rd. 5,3 Mio. Euro auf, die in erster Linie durch die Kosten der Unterkunft hervorgerufen wird.
- Der über die allgemeine Kreisumlage finanzierte Teil des Personalbereiches schließt das Haushaltsjahr 2021 gegenüber der Haushaltsplanung insgesamt mit einer Verbesserung

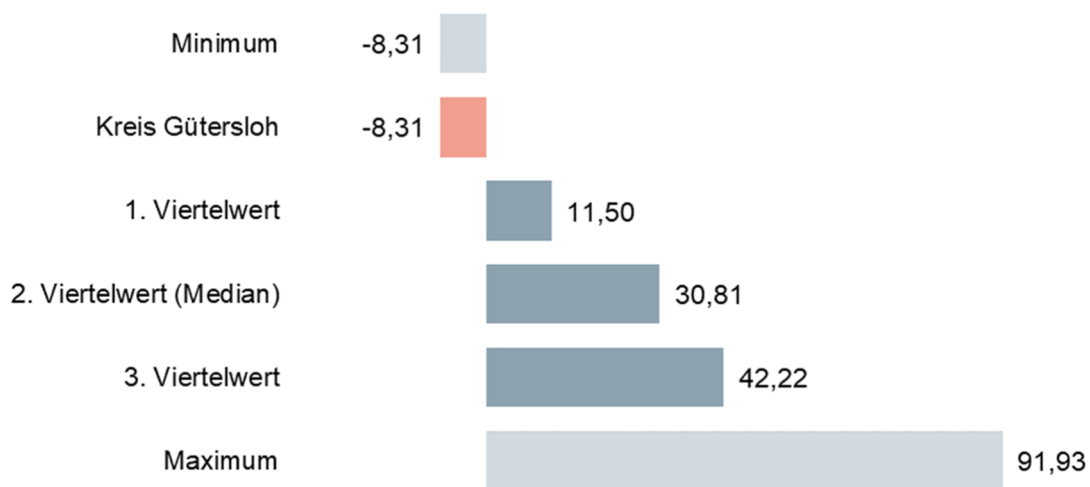
von rund 2,6 Mio. Euro ab. Unter Berücksichtigung der im Jahresabschluss 2021 neu gebildeten Ermächtigungsübertragungen verbleibt im Personalbereich eine Verbesserung von rund 2,4 Mio. Euro.

- Der Kreis konnte höhere Erstattungsleistungen im Zusammenhang mit dem Corona-Management sowie Fördermittel aus der 1. Tranche des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD), die nicht in den Haushaltsansätzen berücksichtigt waren, von summiert 1,5 Mio. Euro vereinnahmen.
- Im Bereich Soziales fällt der Zuschussbedarf des Aufgabenbereiches der „Hilfen bei Behinderung“ im Ergebnis rund 0,9 Mio. Euro geringer aus als noch im Rahmen der Haushaltsplanung erwartet. Daneben verbessert sich der Aufgabenbereich „Hilfen bei Pflegebedürftigkeit“ um 0,7 Mio. Euro gegenüber der Planung.

Die Gesamtjahresergebnisse fallen abgesehen von 2016 jeweils besser aus als die Ergebnisse des Kernhaushaltes. Dies deutet darauf hin, dass die Beteiligungen des Kreises in Summe positive Effekte auf das Konzernergebnis haben.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Gütersloh beim Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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

Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-8,31	-35,88	-5,02	17,27	29,92	82,61	29

Im interkommunalen Vergleich führt das Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG für das Jahr 2020 zu einer anderen Positionierung. In beiden Fällen gehört der Kreis Gütersloh jedoch zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Defizit je Einwohner.

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. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 als Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2021“

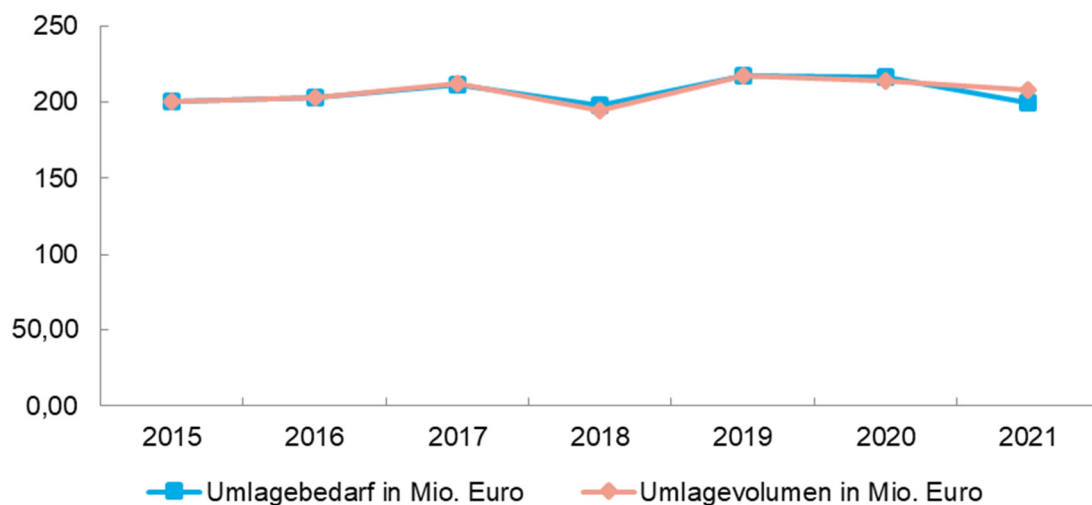
Kreis Gütersloh	
Jahresergebnis in Mio. Euro	7,80
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	-27,25
Bereinigungen sonstige Sondereffekte	+5,91
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	+14,02
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	0,49

Das strukturelle Ergebnis 2021 des Kreises Gütersloh fällt 7,3 Mio. Euro schlechter als das originäre Jahresergebnis. Dennoch ist der Haushalt 2021 strukturell ausgeglichen. Die Differenz erklärt sich über die Berechnungsmethodik: In der Modellrechnung wurden die Corona-bedingten Belastungen bereinigt. Der Kreis hat diese wie oben erläutert in den Jahren 2020 und 2021 nicht isoliert. Zudem wurde anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2021 der Mittelwert der Schlüsselzuweisungen aus den Jahren 2017 bis 2021 angesetzt. Der Mittelwert ist ca. 13,2 Mio. Euro niedriger als der Wert 2021. Auch in den kommenden Jahren plant der Kreis Gütersloh mit Schlüsselzuweisungen auf niedrigem Niveau. Die Schlüsselzuweisungen für 2022 fallen mit 1,1 Mio. Euro nochmals deutlich niedriger aus als im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre. Weitere Ausführungen zu der geplanten Entwicklung der Schlüsselzuweisungen stehen im Kapitel Plan-Ergebnisse.

Einem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

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

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



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

Beim Kreis Gütersloh liegen bis 2020 in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes das Umlagevolumen und der Umlagebedarf nah beieinander. Das Umlagevolumen übersteigt lediglich 2021 den Umlagebedarf deutlich (104 Prozent). In den Jahren, in denen das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf größer 100 Prozent ist, hat der Kreis Jahresüberschüsse erzielt. Er hat letztlich Umlagezahlungen von seinen kreisangehörigen Kommunen über den konkreten Bedarf hinaus erhalten. Über den Bedarf hinaus heißt, dass der Kreis die allgemeine Kreisumlage nicht in voller Höhe benötigte, um seine Aufwendungen zu decken. Für den Zeitraum 2015 bis 2021 ergibt sich insgesamt eine Überdeckung von 3,8 Mio. Euro. Die Überdeckung hat der Kreis genutzt, um seine Ausgleichsrücklage aufzufüllen und hierüber seine Eigenkapitalausstattung zu stützen. Weitere Ausführungen zur Entwicklung des Eigenkapitals stehen in Kapitel 1.3.5. In den Kapiteln 1.3.1 und 1.3.2 ist zudem erläutert, dass der Kreis seine Ausgleichsrücklage vollständig einsetzen wird, um seine kreisangehörigen Kommunen in den kommenden Jahren zu entlasten.

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	594	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	586	375	497	581	644	800	31

Der reguläre Umlagebedarf des Kreises Gütersloh ist überdurchschnittlich hoch. 25 Prozent der Vergleichskreise haben aber noch höhere Umlagebedarfe.

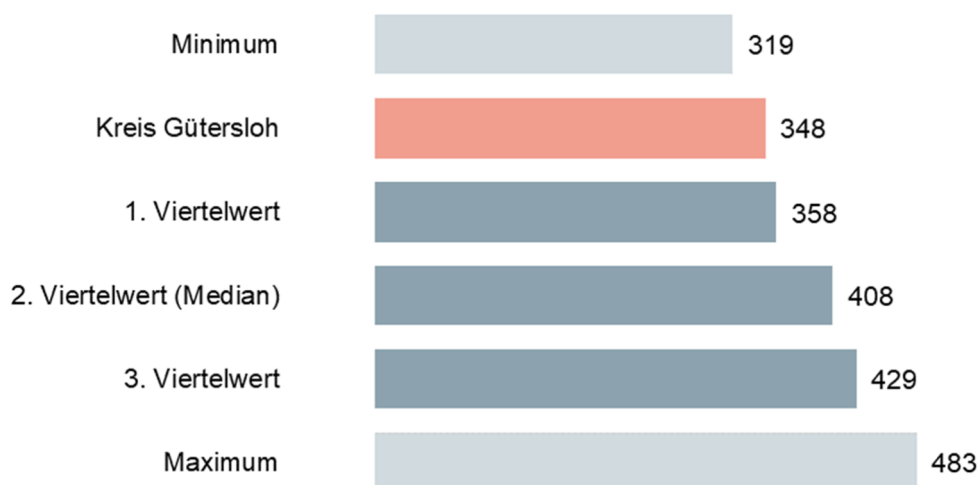
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 5 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:



Bei dieser Betrachtung gehört der Kreis Gütersloh zum Viertel der Kreise mit dem niedrigsten Umlagebedarf. Begünstigend wirkt sich für den Kreis Gütersloh aus, dass dieser seine kreisangehörigen Kommunen im Gegensatz zu einigen Kreisen nicht direkt an den Kosten der SGB II-Leistungen beteiligt. Daneben erhält der Kreis Gütersloh weniger Schlüsselzuweisungen als 75 Prozent der Vergleichskreise. Zuletzt ist die Höhe der zu zahlenden Landschaftsumlage ebenfalls deutlich überdurchschnittlich. Beide Positionen wurden bereinigt.

Der Kreis Gütersloh hat gute strukturelle Rahmenbedingungen. Sozialaufwendungen belasten den Kreis weniger als andere Kreise. Dies verdeutlicht auch die gute SGB II-Quote:

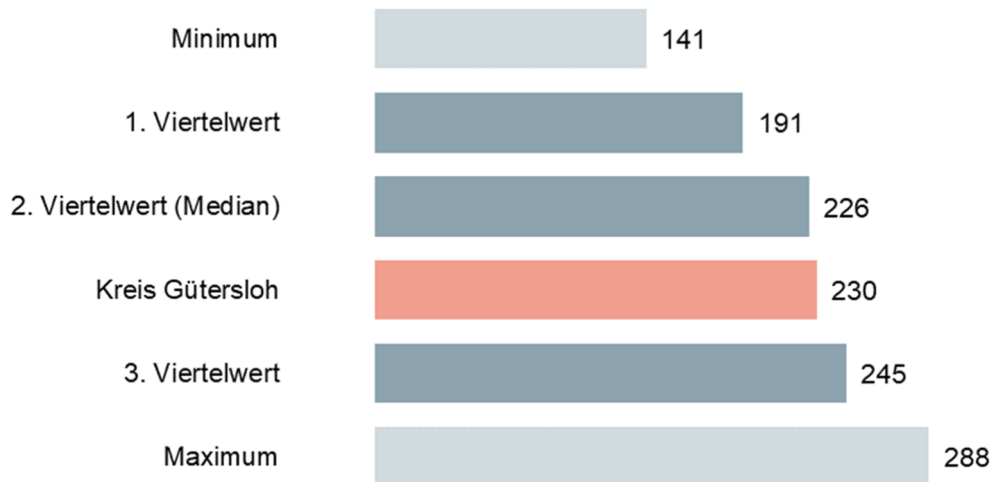
SGB II – Quote in Prozent 2020

Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,77	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31

Interkommunal verglichen haben nur fünf Kreise eine geringere SGB II-Quote. Das bedeutet, dass im Vergleich zu anderen Kreisen die Sozialleistungen die Höhe des Umlagebedarfs weniger beeinflussen. Rechnet man beim Umlagebedarf zusätzlich zu den Erträgen und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich stehen, das Teilergebnis

des Produktbereichs Soziale Leistungen heraus (vgl. Tabelle 6 im Anhang des Teilberichts), positioniert sich der Kreis Gütersloh im Bereich des Medians.

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



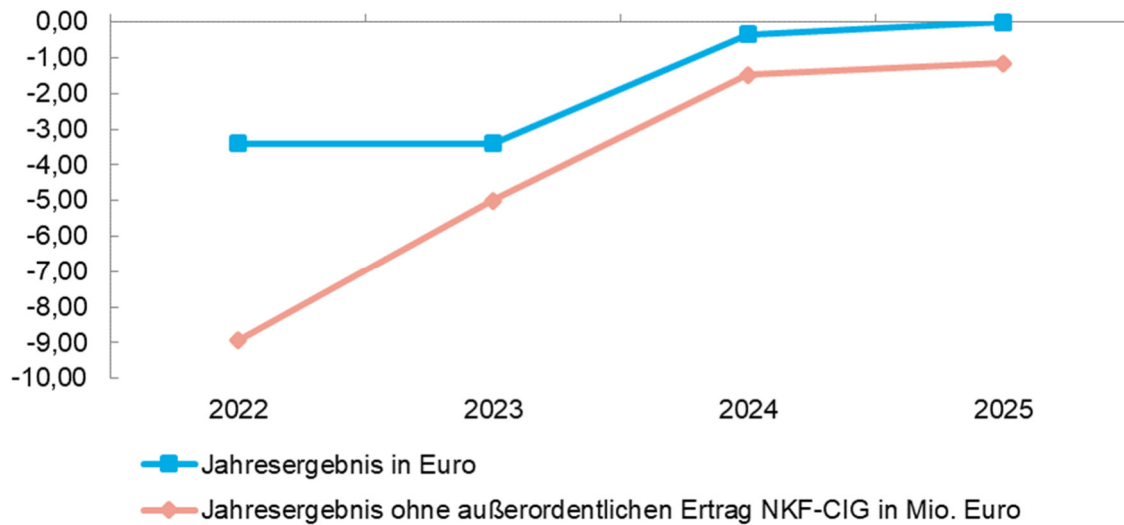
Der Kreis Gütersloh gehört zum Viertel der Kreise mit dem geringsten Defizit beim Teilergebnis Soziale Leistungen. Dies ist ursächlich für die abweichende Positionierung im Vergleich zu den vorausgegangenen Betrachtungen des Umlagebedarfs.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Der Kreis Gütersloh plant 2022 bis 2025 mit Defiziten von insgesamt 7,2 Mio. Euro. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die unsicheren Rahmenbedingungen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

Jahresergebnisse Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2022 bis 2025



Der Kreis Gütersloh plant nach dem Haushaltsplan 2022 für die Planjahre ein Defizit von summiert - 7,2 Mio. Euro. Ergebnisverbessernd wirken sich dabei die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG aus, die in Gütersloh ab dem Haushaltsjahr 2022 erstmals eingeplant werden. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG beliefte sich das summierte Defizit bis 2025 auf 16,6 Mio. Euro.

Mit den prognostizierten Defiziten geht eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen.

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

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

Kennzahlen	2021 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen vom Land*	27,25 (14,02)	0,81	-26,43 (-13,21)	-58,42 (-50,91)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	141	150	9,0	1,56
Jugendamtsumlage	72,68	83,08	10,40	3,40
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	49,21	52,09	2,88	1,43
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	182	176	-5,71	-0,80
Übrige Erträge	95,92	91,07	-4,85	-1,29
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	96,84	108	10,67	2,65
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	34,90	31,91	-2,99	-2,21
Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	331	353	22,29	1,64
Landschaftsumlage	107	139	32,56	6,90
Übrige Aufwendungen	57,87	48,32	-9,56	-4,41

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

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

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

Erträge:

Der Kreis Gütersloh hat zwischen 2015 und 2021 im Durchschnitt **Schlüsselzuweisungen** in Höhe von 10,4 Mio. Euro erhalten. 2021 erzielte der Kreis dabei den mit Abstand höchsten Wert (27,3 Mio. Euro). 2022 erhält der Kreis dagegen nur 1,1 Mio. Euro. Auch im mittelfristigen Planungszeitraum geht der Kreis Gütersloh von erheblich niedrigeren Schlüsselzuweisungen aus. Für die Jahre 2023 bis 2025 werden jeweils lediglich 0,8 Mio. Euro angesetzt.

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

Kreisumlage. Für die jährliche Steigerungsrate von 1,6 Prozent ist insbesondere die Jugendamtumlage ursächlich. Im Vergleich zum Jahr 2021 plant der Kreis Gütersloh mit einem Anstieg von rund zehn Mio. Euro auf 83 Mio. Euro im Jahr 2025.

Die Erhöhung bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ist auf allgemeine Preissteigerungen, aber auch auf höhere Erträge im Bereich des Rettungsdienstes zurückzuführen. Die Gebühren korrespondieren mit Mehraufwendungen. Insbesondere sind das höhere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Die finanziellen Mehrbelastungen kann der Kreis über Benutzungsgebühren refinanzieren. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht insofern nicht.

Zu den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** gehört u. a. die 100-prozentige Bundeserstattung für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Durch das Wechselspiel zwischen Erträgen und Aufwendungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko an dieser Stelle.

Für die **weiteren stichpunktartig geprüften Erträge** ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) steigen von 2021 bis 2025 um 10,7 Mio. Euro bzw. um 2,7 Prozent jährlich. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung für 2022 bereits die feststehende Tarifierhöhung zum 01. April 2022 sowie eine entsprechende kalkulatorische Besoldungserhöhung. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wird bei den reinen Gehaltsaufwendungen eine Steigerung von zwei Prozent eingeplant. In der Regel wirkt sich die nicht planbare Fluktuation (Krankheitsfälle, Personalabgänge, zeitlich verzögerte Wiederbesetzung) aufwandsmindernd aus.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** haben sich zwischen 2015 und 2021 von 13,5 Mio. Euro auf 34,9 Mio. Euro erhöht. Bis 2025 plant der Kreis Gütersloh mit einem Rückgang auf 31,9 Mio. Euro. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen, um die aktuellen allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen. Die gpaNRW sieht hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen geplant. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen. Der Kreis rechnet bis 2025 mit einem Anstieg von 22,3 Mio. Euro bzw. jährlich 1,6 Prozent.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2021 bis 2025 um 32,6 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 6,1 Prozent. Für die Planung 2022 setzt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des LWL mit einem Hebesatz von 15,55 Prozent an.

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

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie

- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

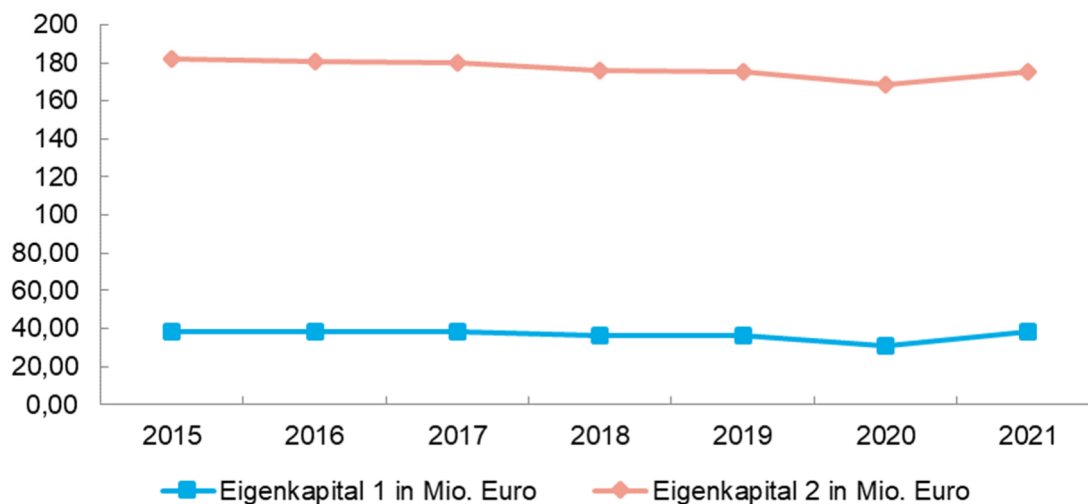
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW lediglich bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein zusätzliches Risiko. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen haben sich darüber hinaus keine weiteren Hinweise auf zusätzliche Risiken ergeben.

1.3.5 Eigenkapital

- Der Kreis Gütersloh verfügt 2020 im interkommunalen Vergleich über die zweitniedrigste Eigenkapitalquote. Durch den Jahresüberschuss im Jahr 2021 steigt das Eigenkapital des Kreises spürbar an.

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.

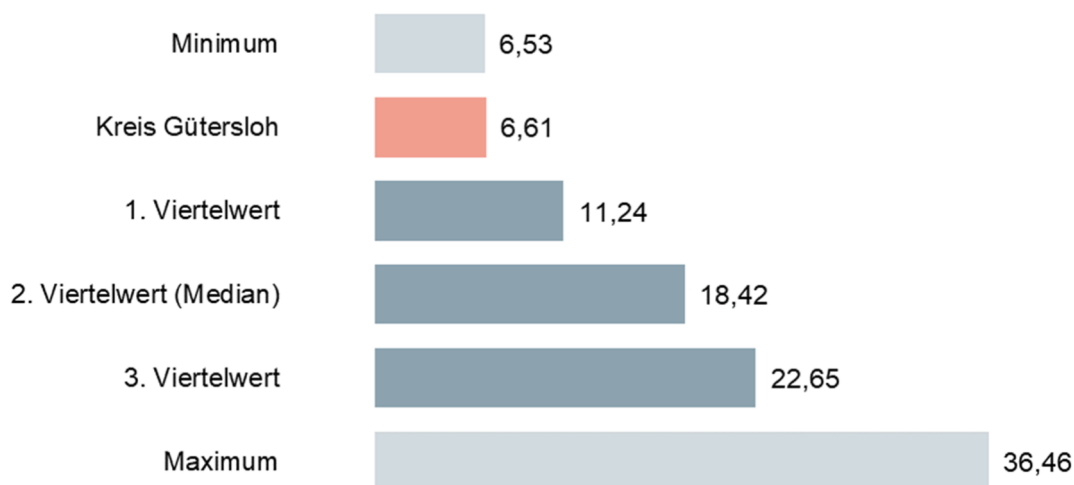
Eigenkapital Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Gütersloh hat sich im Betrachtungszeitraum kaum verändert. Den in Summe positiven Jahresergebnissen von 3,8 Mio. Euro stehen Aufwendungen aus Finanzanlagen von 2,7 Mio. Euro gegenüber. Diese resultierten im Wesentlichen aus der Ausbuchung an der Beteiligung des Flughafens Paderborn/Lippstadt und wurden 2020 mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Nur ein Kreis erzielt im interkommunalen Vergleich 2020 eine geringere Eigenkapitalquote 1 als der Kreis Gütersloh. Der Jahresüberschuss 2021 in Höhe von 7,8 Mio. Euro führt zu einer Erhöhung der Eigenkapitalquote 1 auf 7,9 Prozent.

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	36,34	22,37	31,87	34,48	39,01	49,96	31
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	19,60	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Im Gegensatz zur niedrigen Eigenkapitalquote 1 ist die Eigenkapitalquote 2 des Kreises überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist, dass der Kreis Gütersloh höhere Sonderposten für Zuwendungen bilanziert hat als 75 Prozent der Vergleichskreise.

Bei der Ausgleichsrücklage je Einwohner bildet der Kreis dagegen den Minimalwert ab. Für zukünftige Fehlbeträge ist kaum ein Puffer vorhanden. Durch den Jahresüberschuss 2021 in Höhe von 7,8 Mio. Euro hat sich die Ausgleichsrücklage jedoch mehr als verdoppelt.

1.3.6 Schulden und Vermögen

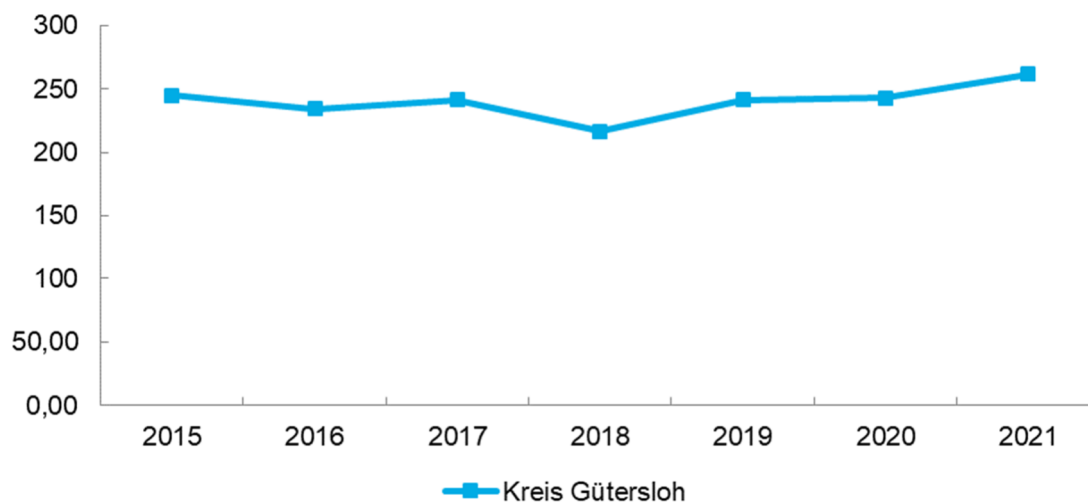
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Investitionskredite des Kreises Gütersloh sind im Betrachtungszeitraum gesunken. Die bilanzierten Liquiditätskredite ergeben sich ausschließlich aus dem Programm „Gute Schule“. Insgesamt sind die Verbindlichkeiten auf Konzernebene leicht unterdurchschnittlich. In den kommenden Jahren ist die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen.
- Die Anlagenabnutzungsgrade sind bei einigen Gebäudepositionen bereits fortgeschritten. Es sind jedoch Neubauten und umfangreiche Sanierungsmaßnahmen geplant. Dies dürfte mittelfristig zu einer ausgewogenen Altersstruktur des Gebäudevermögens führen.

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 Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2021



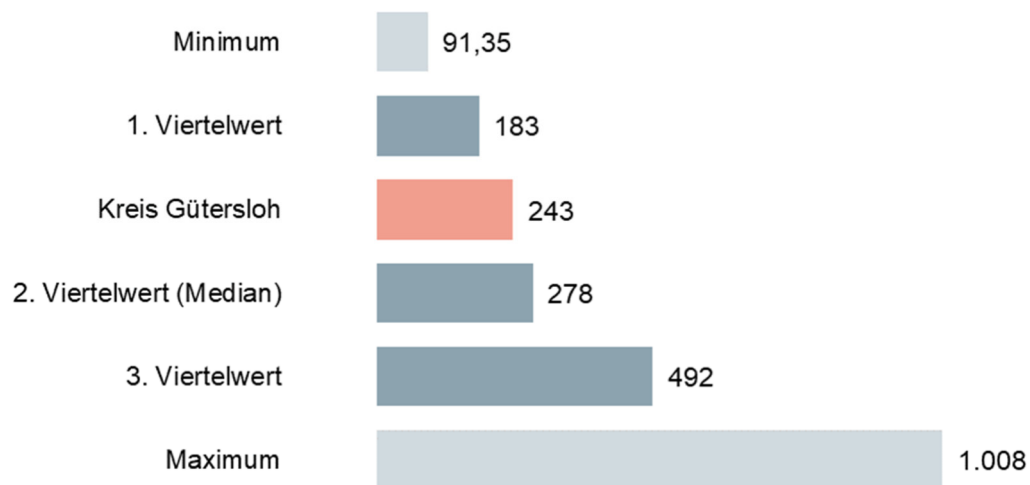
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreis Gütersloh verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Der Kreis Gütersloh hält folgende Mehrheitsbeteiligungen:

- wertkreis Gütersloh gGmbH
- Kiebitzhof GmbH
- Flussbett GmbH
- Altenzentrum Wiepeldoorn sowie heilpädagogische Kindergärten GmbH & Co. KG
- Altenzentrum Wiepeldoorn Verwaltungs GmbH
- Gesellschaft zur Entsorgung von Abfällen Kreis Gütersloh
- Pro Wirtschaft GmbH

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Der Kreis Gütersloh gehört im Vergleichsjahr 2020 zu der Hälfte der Kreise mit den niedrigeren Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Im Kernhaushalt sind die Verbindlichkeiten des Kreises Gütersloh im Betrachtungszeitraum um rund 13 Mio. Euro gestiegen. Dies ist insbesondere auf die erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen. Diese sind 2018 erstmals angefallen und haben sich bis 2021 auf 10,9 Mio. Euro erhöht. Unter den erhaltenen Anzahlungen werden noch nicht verwendete Mittel von Dritten ausgewiesen. Hierzu zählen im Wesentlichen die Investitions- sowie Schulpauschale. Die bilanzierten Liquiditätskredite ergeben sich ausschließlich aus dem Programm „Gute Schule“. Die Investitionskredite konnten dagegen im Betrachtungszeitraum um rund 17 Mio. Euro gesenkt werden.

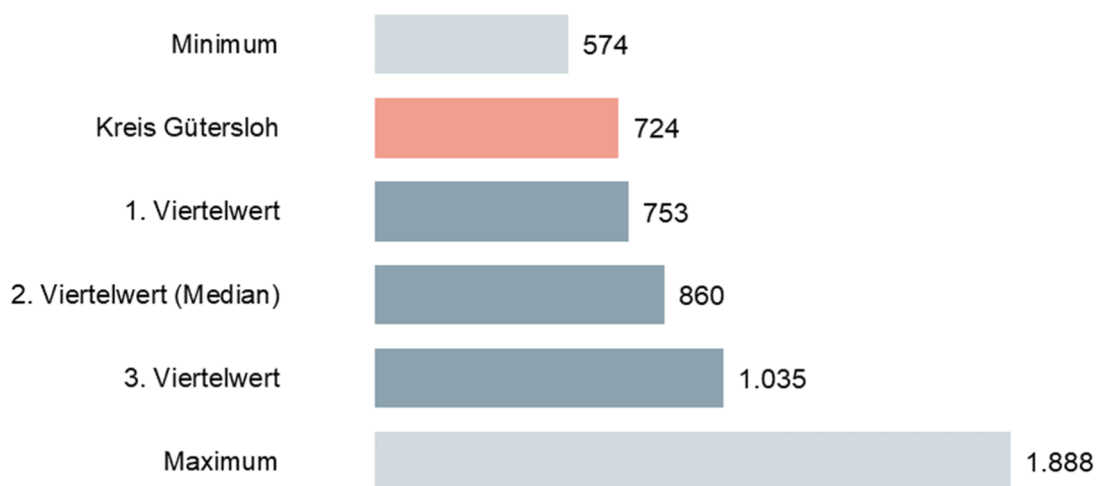
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020

Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
171	91,24	147	171	346	492	31

Im interkommunalen Vergleich bildet der Kreis Gütersloh 2020 bei den Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt den Median ab.

Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag mit ein, ergibt sich für den Kreis Gütersloh folgende Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020



Bei dieser Betrachtung, die den Kernhaushalt betrifft, positioniert sich der Kreis Gütersloh unterhalb des ersten Viertelwertes. Der Vergleich fällt demnach positiver aus als bei den Verbindlichkeiten. Ursächlich hierfür ist, dass der Kreis Gütersloh einwohnerbezogen weniger Rückstellungen bilanziert hat als die meisten Vergleichskreise.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Kreis Gütersloh 2020 in Prozent

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		durch- schnittliche GND * Kommune	durch- schnittliche RND* Kommune 31.12.2021	Anlagenab- nutzungs- grad
Wohnbauten	50,0	80,0	80,0	20,0	75,0
Verwaltungsgebäude	40,0	80,0	80,0	33,0	58,75
Schulgebäude	40,0	80,0	80,0	19,0	76,25
Straßen**	50,0	60,0	60,0	31,67	46,77

*GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

** im Bereich der Kreisstraßen wurde der Anlagenabnutzungsgrad für das Jahr 2020 zugrunde gelegt.

Der Kreis hat sich bei seinem Gebäudebestand für eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht. Dieses Risiko hat der Kreis Gütersloh abgemildert, in dem er umfangreiche konsumtive Sanierungsmaßnahmen durchgeführt hat, die den Zustand der Gebäude verbessert haben.

Der Kreis Gütersloh hat in den vergangenen Jahren umfangreichen Investitionen durchgeführt. Unter anderem wurde in ein neues Parkhaus und das Verwaltungsgebäude investiert. Hierfür standen seit 2019 Mittel in Höhe von 3,6 Mio. Euro aus der Investitionspauschale zur Verfügung. Weitere Maßnahmen waren der Ankauf von Grundstücken für das neue Bevölkerungsschutzzentrum in Verl und die Straßenbaumaßnahme an der K53 Benteler Str./Grafstr., Langenberg/Rietberg. 2023 plant der Kreis Gütersloh weitere Investitionen von rund 53 Mio. Euro. Hiervon entfallen 20 Millionen auf den vom Bund geförderten Breitbandausbau. Das neue Verwaltungsgebäude ist mit 10,6 Mio. Euro veranschlagt. Daneben werden 3,3 Millionen Euro in die Schulen und vier Millionen Euro in den Straßen- und Radwegeausbau investiert.

Die Investitionen in den Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauern und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Sachanlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2021 von 276,8 Mio. Euro um 3,7 Mio. Euro auf 280,5 Mio. Euro erhöht. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen. Die Investitionen in den Gebäudebestand lagen noch bis 2017 unter 100 Prozent. Eine dauerhaft unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt zum Substanzverlust des Anlagevermögens. Durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket bei den Gebäuden wird seit 2018 dieser bilanzielle Werteverlust aufgehalten und neues Vermögen wieder aufgebaut.

Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen in Gänze gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Vergleichsjahr 2020 liegt diese bei 142 Prozent, was im Wesentlichen auf erhebliche Investitionen in die Finanzanlagen zurückzuführen ist. Die entsprechenden Bilanzwerte des Kreises haben sich seit 2015 von 57 auf 120 Mio. Euro im Jahr 2021 erhöht und damit mehr als verdoppelt. Unter anderem werden unter den sonstigen Ausleihungen die Einzahlungen in den Versorgungsfonds bilanziert. 2021 wurden hierbei planmäßig 7,9 Mio. Euro und weitere 3,9 Mio. Euro aus Pensionserstattungsleistungen der Kommunen eingezahlt. Zusätzlich wurden weitere 23 Mio. Euro aus überschüssiger Liquidität aus laufender Verwaltungstätigkeit angelegt. Diese Mittel stehen zur Absicherung der langfristigen Versorgungsverpflichtungen zur Verfügung, können aber auch jederzeit zur Deckung von Finanzierungsengpässen herangezogen werden.

Bei den Straßen variiert die zulässige Gesamtnutzungsdauer seit 2008 zwischen 50 und 60 Jahren. Der Kreis Gütersloh hat sich für eine Nutzungsdauer von 60 Jahren entschieden. Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich ein Abnutzungsgrad von 47 Prozent. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

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 Gütersloh in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2,33	5,22	4,94	5,24
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-24,79	-22,52	-14,53	-6,66
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-22,46	-13,94	-2,64	5,34
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	27,29	10,71	2,69	-3,82
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	4,83	-3,23	0,05	1,52

Der Kreis Gütersloh plant im Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 17,7 Mio. Euro. Die gute Selbstfinanzierungskraft des Kreises bleibt erhalten. Die geplanten investiven Auszahlungen können dagegen nicht durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von 44,4 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung ist neben den eigenen liquiden Mitteln die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen. Der Schuldenstand des Kreises Gütersloh wird sich dadurch voraussichtlich erhöhen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen jedoch unterjährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 Gütersloh** hat die Haushaltssatzungen 2015 bis 2020 jeweils erst im März / April des Haushaltsjahres bei der Aufsichtsbehörde angezeigt und damit die Anzeigefrist überschritten. Der Kreistag hat die Haushaltssatzungen jeweils Ende Februar / Anfang März beschlossen. Damit lagen Politik und Verwaltung zu Beginn der Haushaltsjahre zumindest nicht alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

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

Derzeit erstellt die Abteilung 1.5 „Finanzen“ unterjährig drei Berichte zur Ausführung des Haushalts, die dem Landrat und dem Ausschuss für Wirtschaft, Digitalisierung, Finanzen und Rechnungsprüfung zur Kenntnis gegeben werden. Die anderen Fachbereiche und Dezernate werden bei der Erstellung der Berichte beteiligt. Über die erstellten Sitzungsunterlagen erlangen sie vom Gesamtergebnis Kenntnis. Der Bericht stellt die prognostizierten Be- und Entlastungen für die wesentlichsten Positionen und Abteilungen dar. Die Berichte beziehen sich ausschließlich auf die Ergebnisrechnung. Sie prognostizieren das voraussichtliche Jahresergebnis des Kreises Gütersloh. Informationen zu der Liquiditäts- und Kreditentwicklung enthalten sie nicht.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

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.

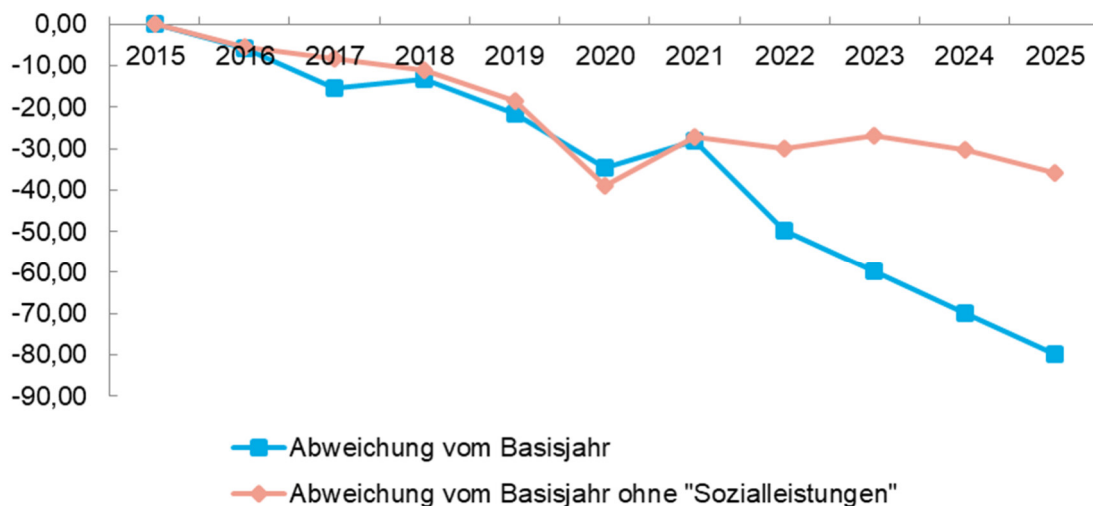
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben

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 Corona-bedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Gütersloh ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Gütersloh 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 11 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2025



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

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen (blauer Graph) nimmt einen negativen Verlauf. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 liegt um 28 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015. Dies deutet daraufhin, dass die in diesem Zeitraum eingetretenen Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch einmalig höhere Schlüsselzuweisungen und durch die Kreisumlage kompensiert wurden. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig

bei den Sozialleistungen, durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens. Allein die Personal- und Versorgungsaufwendungen haben sich von 2015 bis 2021 um 28,5 Mio. Euro erhöht. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um 13,5 Mio. Euro gestiegen. 2021 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Das Defizit aus dem 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 Gütersloh im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Gütersloh erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Das Teilergebnis soziale Leistungen verbesserte sich maßgeblich vor diesem Hintergrund um 10,7 Mio. Euro. Dagegen fielen die Personal- und Versorgungsaufwendungen 2020 um insgesamt rund 15 Mio. Euro höher aus als noch im Vorjahr. Durch den Überschuss 2021 steigt die Trendkurve einmalig an, bevor in der Planung ein deutlicher Rückgang erkennbar wird.

Bis 2025 geht das bereinigte Jahresergebnis um weitere 52 Mio. Euro zurück. Neben weiteren Steigerungen bei den Personalaufwendungen ist die Verschlechterung hauptsächlich auf die Sozialleistungen zurückzuführen. Folgende Positionen haben daran maßgeblichen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 11,6 Mio. Euro Verschlechterung,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 9,5 Mio. Euro Verschlechterung sowie
- Landschaftsumlage: 32,6 Mio. Euro Verschlechterung.

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

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2025 rund 36 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015 (roter Graph). Dem Kreis Gütersloh ist es damit gelungen, einen Teil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren. Dennoch gilt es weiterhin das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen umzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Dies gilt insbesondere aufgrund der aktuellen konjunkturellen Unsicherheiten und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommunen.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Verringerung des Eigenkapitals hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zu weniger als der Hälfte tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Der **Kreis Gütersloh** legt die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in jedem Haushaltsplan fest. Es werden Handlungsanweisungen zu „Haushaltsrechtlichen Bindungen, zur Bewirtschaftung, Zweckbindungs-, Deckungs- und Übertragbarkeitsregelungen“ gegeben. Die Übertragung von Haushaltsmitteln orientiert sich insbesondere an folgenden Grundsätzen:

- Sicherstellung des Haushaltsausgleiches
- Entwicklung der Leistungsziele

Soweit im Haushalt festgeschriebene Leistungsziele in der Rechnungsperiode nicht erfüllt werden, die Erreichung dieser Leistungsziele jedoch in der nachfolgenden Rechnungsperiode zu erwarten ist, können die dafür erforderlichen Finanzmittel im Rahmen der Rechnungsübertragung in das Budget des Folgejahres vorgetragen werden.

Die übertragenen Haushaltsermächtigungen bleiben solange verfügbar, bis der Zweck der Veranschlagung der Mittel entfällt oder die o. g. Bewilligungsgrundsätze dagegen sprechen.

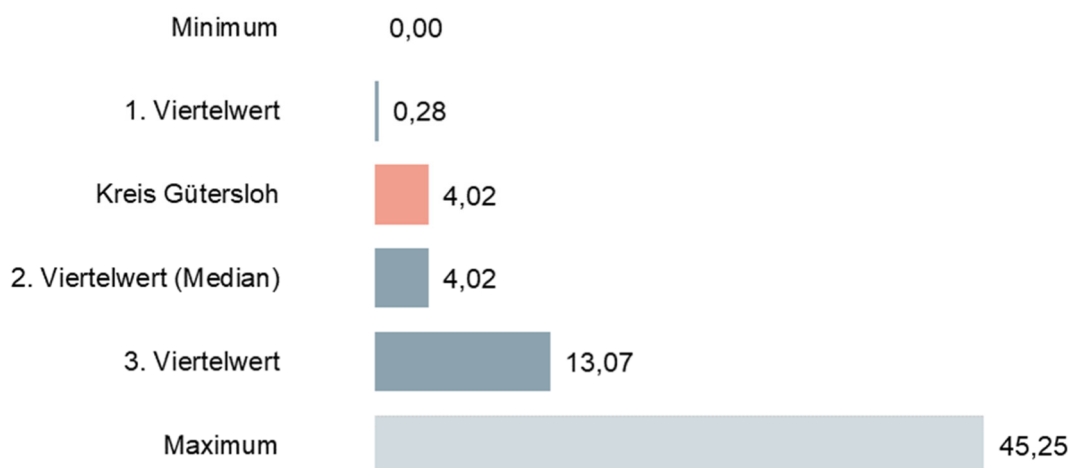
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die der Kreis Gütersloh bei den ordentlichen Aufwendungen aus dem Vorjahr übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt stellen wir dar, inwieweit der Kreis Gütersloh seine Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	459	492	527	541	558	592	630
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,37	1,99	1,23	1,80	1,56	1,47	1,62
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,30	0,41	0,23	0,33	0,28	0,25	0,26
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	460	494	528	543	560	593	632
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,30	0,40	0,23	0,33	0,28	0,25	0,26
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	466	487	524	537	559	609	626
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	98,65	99,25	98,95	99,76	103	99,11

Der Kreis Gütersloh macht von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch. Die durchschnittlich jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 1,58 Mio. Euro. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 1,47 Mio. Euro entsprechen 4,02 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Kreis Gütersloh im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält die Werte von 31 Kreise. Davon haben sieben Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Der Kreis Gütersloh bildet den Median ab.

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	12,81	12,85	19,66	20,42	17,50	28,96	48,74
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	8,08	7,51	8,12	12,74	12,74	9,07	15,24
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	63,08	58,47	41,32	62,40	72,81	31,33	31,28
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	20,89	20,36	27,78	33,16	30,24	38,03	63,98
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	38,68	36,90	29,24	38,42	42,13	23,85	23,82
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	13,49	12,44	14,53	16,88	21,32	16,08	52,57
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	64,56	61,08	52,31	50,89	70,48	42,27	82,17

Der Kreis Gütersloh überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 10,50 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 von 9,07 Mio. Euro entsprechen 24,86 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich der Kreis Gütersloh damit wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	24,86	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	31,33	0,00	31,22	66,61	117	212	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	42,27	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

In den interkommunalen Vergleich sind jeweils 31 Werte eingeflossen. Der Kreis Gütersloh überträgt weniger investive Ermächtigungen als 75 Prozent der Vergleichskreise. Er kann jedoch rund 58 Prozent seines veranschlagten Investitionsvolumens nicht umsetzen. Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und wurde von der gpaNRW bereits bei der Prüfung der mittleren und der größeren kreisangehörigen Kommunen festgestellt. Durch einen regelmäßig niedrigen Grad der Inanspruchnahme vermitteln die Haushaltspläne einer Kommune kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit. Im Durchschnitt seit 2015 lag der Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz immerhin bei rund 60 Prozent.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass der

Kreis Gütersloh wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. Unter anderem fehlendes Personal und der Mangel an Firmen stellt einen Hinderungsgrund dar geplanten Investitionsvorhaben umzusetzen. Daneben führen insbesondere unvorhergesehene Ereignisse wie im Jahr 2020 die Coronapandemie, dass Zeitpläne nicht eingehalten werden können oder Prioritäten anders gesetzt werden müssen.

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

➔ **Empfehlung**

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

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei vereinzelt auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Der **Kreis Gütersloh** hat bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie den Hoch- und Tiefbau, an einer Stelle gebündelt. Das bietet unter anderem folgende Vorteile:

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

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten 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 (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Der Kreis Gütersloh akquiriert Fördermittel aktuell dezentral in den jeweiligen Fachabteilungen. Bei der Fördermittelrecherche greift der Kreis Gütersloh beispielsweise auf Informationen von Förderdatenbanken zurück.

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.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh 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 Gütersloh** bewirtschaftet seine Fördermittel aktuell dezentral in den Fachabteilungen. 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. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

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

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat der Kreis Gütersloh bislang ebenfalls nicht etabliert. Die dezentralen Fachabteilungen berichten bedarfsweise über den Stand einzelner Förderprojekte. Ein standardisiertes Berichtswesen 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.

Auch bietet das Fördercontrolling eine gute Grundlage, um den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Kreistag regelmäßig über wichtige Fördermaßnahmen zu berichten.

→ **Empfehlung**

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

Der Kreis Gütersloh beabsichtigt zukünftig in Verbindung mit der Pro Wirtschaft GmbH verstärkt mit den kreisangehörigen Kommunen im Bereich Fördermittelmanagement zusammenarbeiten und Synergieeffekte zu erzielen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushalts-satzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Fi-nanzberichtswesen jedoch unter-jährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungs-möglichkeiten.	66	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussa-gen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.	67
F2	Der Kreis Gütersloh hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwen-dungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch be-einträchtigt.	67	E2	Der Kreis Gütersloh sollte weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwi-ckeln. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwen-dungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehö-rigen Kommunen nehmen.	70
F3	Der Kreis Gütersloh überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächti-gungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im in-vestiven Bereich jedoch nur zu weniger als der Hälfte tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	70	E3	Der Kreis Gütersloh sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungs-reife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	73
F4	Der Kreis Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei vereinzelt auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Pro-zess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	73	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investiti-onsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	74
			E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumen-tieren.	74
F5	Der Kreis Gütersloh hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	74	E5.1	Der Kreis Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	75

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,58	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	6,61	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	36,34	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	27,73	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,77	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	45,59	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	142	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	103	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	236	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,42	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,09	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	45,93	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	12,75	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	15,64	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,24	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	68,39	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 Gütersloh in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Ø 2017 bis 2021
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	4,00	15,78	4,56	18,53	27,25	14,02

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Gütersloh 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	467	489	525	538	560	610	627
- Erträge in Mio. Euro	468	489	526	535	560	607	635

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	201	203	212	195	218	214	208
Umlagebedarf in Mio. Euro	200	203	212	198	217	217	200
Umlagebedarf je EW in Euro	565	563	585	544	597	594	548
Umlagevolumen in Mio. Euro	201	203	212	195	218	214	208
Umlagevolumen je EW in Euro	567	563	586	537	598	586	570
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	100	100	100	98,68	100	98,60	104

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	200	203	212	198	217	217	200
+ 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	200	203	212	198	217	217	200
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	0,00	2,99	4,00	15,78	4,56	18,53	27,25
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,03	2,51	0,06	3,07	3,75	4,59	4,67
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	93,49	92,80	100	97,73	101	104	107
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	107	111	116	113	117	127	116
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	301	307	319	310	322	348	318

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	200	203	212	198	217	217	200
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	0,00	2,99	4,00	15,78	4,56	18,53	27,25
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,03	2,51	0,06	3,07	3,75	4,59	4,67
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	93,49	92,80	100	97,73	101	104	107
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-58,04	-59,37	-58,85	-55,90	-53,95	-43,25	-45,74
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	48,68	51,38	56,65	56,71	63,33	83,78	69,84
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	137	142	157	156	174	230	191

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	38,02	38,01	38,53	35,96	36,42	30,68	38,40
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	38,02	38,01	38,53	35,96	36,42	30,68	38,40
Sonderposten für Zuwendungen	144	143	142	140	139	138	137
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	182	181	180	176	176	169	176
Bilanzsumme	425	425	434	426	441	464	487

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	69,49	63,97	60,28	54,88
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	1,33
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4,25	6,14	7,85	3,24
Sonstige Verbindlichkeiten	13,03	14,49	19,17	19,24
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	86,77	84,60	87,30	78,70

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Gütersloh in Mio. Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	59,61	62,24	70,39
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	28,29	26,42	25,06
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
- Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00
- Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	87,89	88,65	95,45

*wertkreis Gütersloh gGmbH, Kiebitzhof GmbH, Flussbett GmbH, Altenzentrum Wiepeldoorn sowie heilpädagogische Kindergärten GmbH & Co. KG, Altenzentrum Wiepeldoorn Verwaltungs GmbH, Gesellschaft zur Entsorgung von Abfällen Kreis Gütersloh

Tabelle 10: Schulden Kreis Gütersloh 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	45,01	40,96	39,53	35,59	36,53	32,17	27,67
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	1,33	2,88	5,01	4,80

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
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	1,58	3,41	5,24	1,23	3,08	3,65	4,83
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5,43	5,91	9,33	8,33	6,56	5,15	11,33
Sonstige Verbindlichkeiten	5,53	6,73	8,27	8,59	8,66	9,04	10,87
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	1,90	7,22	10,90
Verbindlichkeiten	57,55	57,00	62,38	55,08	59,61	62,24	70,39
Rückstellungen	155	161	165	168	178	202	207
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,65	0,56	0,28	0,57	0,09	0,00	1,54
Schulden	213	219	228	224	238	264	279
Forderungen	14,85	25,88	25,71	30,88	34,99	37,10	41,86
Liquide Mittel	34,92	16,40	23,37	14,13	9,80	24,60	7,79
Effektive Schulden	163	176	179	179	193	202	229
Ausleihungen	21,87	27,42	33,32	36,31	45,36	52,36	64,07
Wertpapiere des Anlagevermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23,00
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	7,32	18,25	16,43	7,03	4,25	9,77	4,53
Erweiterte Effektivverschuldung	134	131	129	135	136	140	138

Tabelle 11: Bereinigte Jahresergebnisse in Mio. Euro Kreis Gütersloh 2015 bis 2025

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,65	0,00	0,53	-2,62	0,44	-3,03	7,80	-3,40	-3,40	-0,35	0,00
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	0,00	2,99	4,00	15,78	4,56	18,53	27,25	1,14	0,74	0,78	0,81

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	201	203	212	195	218	214	208	246	260	271	277
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	201	206	216	211	222	232	235	247	260	271	278
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	-200	-206	-216	-213	-222	-235	-228	-250	-260	-270	-280
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-58,04	-59,37	-58,85	-55,90	-53,95	-43,25	-45,74	-51,40	-54,59	-56,10	-57,30
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-48,28	-51,12	-50,29	-49,70	-54,26	-63,34	-72,82	-71,23	-78,38	-80,35	-82,32
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	48,19	51,18	50,33	49,62	54,13	63,23	72,68	71,37	78,59	80,92	83,08
Landschaftsumlage in Mio. Euro	93,49	92,80	100	97,73	101	104	107	120	130	136	139
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	-152	-152	-159	-154	-155	-147	-152	-171	-185	-191	-196
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	-48,62	-53,95	-56,75	-59,70	-66,95	-87,67	-75,85	-78,63	-75,44	-78,72	-84,42
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-5,81	-15,38	-13,17	-21,68	-34,44	-28,00	-49,80	-59,80	-69,80	-79,80
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	-5,33	-8,13	-11,08	-18,33	-39,05	-27,23	-30,01	-26,82	-30,10	-35,80

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh 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 Gütersloh war in den Jahren 2018 und 2019 an einem interkommunalen Projekt mit zwölf kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu § 2b UStG beteiligt. Eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft war in diesem Projekt unterstützend tätig. Nach der Einnahmeerfassung und der steuerlichen Beurteilung der Einnahmen in 2018 und 2019 wurde die interkommunale Zusammenarbeit aufgrund unterschiedlicher Aufbau- und Ablaufstrukturen der Beteiligten Verwaltungen nicht weitergeführt. Zur Unterstützung der weiteren Einführung eines TCMS und zur fachlichen Begleitung hat der Kreis Gütersloh die bereits in dem interkommunalen Projekt tätige Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft beauftragt (u.a. Erarbeitung einer Dienstanweisung, die Risikoerfassung und Beurteilung). Der weitere Einführungsprozess wurde im Mai 2022 final angestoßen. Mit der Hilfe der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft wird das Projekt nun stark vorangetrieben. So erfolgt beispielsweise aktuell die Fortschreibung der Einnahmehinventur auf den aktuellen Stand und eine Risikomatrix ist aktuell in der Abstimmung mit der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft.

Die Festlegung des TCMS sollte in einer Dienstanweisung verankert werden. In diesem Zusammenhang sind die Arbeitsprozesse zum TCMS sorgfältig aufzubauen und verbindlich festzuschreiben. Verbesserungspotentiale sollen hierbei berücksichtigt werden, z.B. Einführung des Vier-Augen-Prinzips bei dem Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärung. Die skizzierten Prozesse sollten in die Dienstanweisung als Anlage eingebunden werden. Überwiegend müssen die Arbeitsprozesse zum TCMS noch in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind die Prozesse der Informationsbeschaffung und –bereitstellung (u.a. Erarbeitung eines Fortbildungs- und Schulungskonzepts), ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

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

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Gütersloh die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Gütersloh 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 Gütersloh verfügt über einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS.

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 Gütersloh war an einem interkommunalen Projekt mit zwölf kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu § 2b UStG in 2018 und 2019 beteiligt. Für dieses interkommunale Projekt wurde eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft hinzugezogen. Gegenstand dieses Projektes war insbesondere die Einnahmeerfassung und steuerliche Beurteilung, die in 2018 und 2019 (auf Basis der Daten 2017) erfolgte. Aufgrund unterschiedlicher Aufbau- und Ablaufstrukturen der Beteiligten Verwaltungen wurde das interkommunale Projekt nicht weitergeführt. Der Kreis hat die in dem interkommunalen Projekt beteiligte Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft mit der Einführung des TCMS beim Kreis Gütersloh beauftragt (u.a. Erfassung der steuerlichen Situation, Unterstützung bei der Implementierung von Organisationsstrukturen, Erarbeitung einer Risikomatrix, Erarbeitung einer Dienstanweisung).

Nach einer Auftaktveranstaltung im Mai 2022 wird der Einführungsprozess seit Juni 2022 intensiv vorangetrieben.

Ein Zeit- und Projektplan wurde durch die mit dem Einführungsprozess betraute Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft erstellt und liegt dem Kreis vor.

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 Gütersloh verfügt noch nicht über eine Dienstanweisung zum TCMS. Die Dienstanweisung und die Strukturen des TCMS werden derzeit erarbeitet und müssen anschließend noch in die Praxis umgesetzt werden.

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 Gütersloh** hat bisher keine Regelungen für die Einführung eines TCMS in Form von Verwaltungs- und Dienstanweisungen oder eines Handbuches erlassen. Diese sollen im Laufe des Projektes erarbeitet werden. Es ist geplant ab Oktober 2022 sukzessive eine Dienstanweisung zum TCMS mit der beauftragten Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft zu erstellen und die erarbeiteten Bestandteile (z.B. Aufgaben und Zuständigkeiten, Prozessabläufe, Risikomatrix) in dieser zu integrieren bzw. als Anlagen beizufügen.

Die Aufgaben und Personen, die mit den steuerlichen Aufgaben betraut sind, sind in einer Dienstanweisung zum TCMS zu verankern. Aus Sicht der gpaNRW sind für folgende Personen Regelungen zu treffen

- eine Person, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt,
- eine Person, die als Ansprechpartner oder Ansprechpartnerin für fachliche Fragen benannt wird,
- eine Person je Fachabteilung, die den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sicherstellt und
- eine Person, die mit der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung betraut ist.

Einen offiziellen TCMS-Beauftragten, der für die Einrichtung und die anschließende Weiterentwicklung des TCMS zuständig ist, gibt es derzeit nicht. Einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen in der Kämmerei ist noch nicht formal benannt. Durch den Abteilungsleiter Finanzen und einen Mitarbeiter der Kämmerei wird derzeit die Einführung des TCMS vorangetrieben. Fachlich bzw. inhaltlich sind aktuell diese beiden Personen mit dem TCMS und der Umsetzung § 2b UStG betraut. Darüber hinaus steht die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft für fachliche Fragen zur Seite.

Eine weitere Mitarbeiterin der Kämmerei erstellt die Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung. Eine Vertretungsregelung für diese Mitarbeiterin ist über die allgemeinen Vertretungsregelungen vorhanden. In der Kämmerei wurden zwischenzeitlich 0,25 vollzeitverrechnete Stelle zusätzlich bereitgestellt. Es wird angestrebt zukünftig einen Teil dieser zusätzlichen Kapazitäten für Tax Compliance zu nutzen und eine weitere Mitarbeiterin der Kämmerei in den Bereich Tax Compliance einzubinden.

Ansprechpartner oder Ansprechpartnerinnen für steuerliche Aspekte in den Fachabteilungen sind zwischenzeitlich überwiegend durch die Fachabteilungen benannt. Von einer Fachabteilung steht die Meldung des Ansprechpartners oder der Ansprechpartnerin an die Kämmerei noch aus. Die Ansprechpersonen in den Fachabteilungen sollen den Informationsfluss zu der Kämmerei sicherstellen, neue Erträge und Verträge mitteilen und erste steuerliche Einschätzungen ggfls. durch Hinzuziehung des Ansprechpartners für fachliche Fragen in der Kämmerei vornehmen. Ziel ist es, bis zum Jahresende die entsprechenden Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen vollständig zu benennen. Vertreter oder Vertreterinnen für die Ansprechpersonen in den Fachabteilungen sind nur vereinzelt festgelegt. Diese wurden von der Kämmerei auch nicht angefordert. Eine entsprechende Liste mit den Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen in den Fachabteilungen und deren Vertreter und Vertreterinnen wird in der Kämmerei vorgehalten und laufend aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die begonnene Erarbeitung der Regelungen einer Dienstanweisung für das TCMS weiter vorantreiben und die Dienstanweisung bis spätestens 31. Dezember 2024 in Kraft setzen. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten hierin eindeutig geregelt werden. Hierzu gehört, die Aufgaben und Funktionen von Personen, die mit den steuerlichen Aufgaben betraut sind, in der Dienstanweisung oder im Handbuch festzuschreiben. Auch Vertreter bzw. Vertreterinnen sollten für alle mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende benannt werden.

Der Abteilungsleiter Finanzen und der Mitarbeiter der Kämmerei haben beide an verschiedenen auch mehrtägigen Schulungen zu § 2b UStG teilgenommen. Da beide auch bisher mit der steuerrechtlichen Abwicklung von BgA betraut sind, sind umfangreiche Kenntnisse im Steuerrecht vorhanden. Die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in den Fachabteilungen wurden zur Umsetzung § 2b UStG nicht speziell geschult. Soweit sie bereits mit den Betrieben gewerblicher Art betraut sind, verfügen sie über steuerrechtliches Wissen. Es wird auf die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel Informationsbeschaffung und -bereitstellung verwiesen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh hat eine Bestandsanalyse 2018 mit steuerlicher Beurteilung durchgeführt. Derzeit wird die Bestandsanalyse aktualisiert. Ein Fortschreibungsprozess der Bestandsanalyse ist noch nicht implementiert. Eine Risikoanalyse wird derzeit vorgenommen.

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.

Bestandsaufnahme und -analyse

Im Rahmen des interkommunalen Projektes wurde 2018 durch den **Kreis Gütersloh** eine erste Bestandsanalyse auf Basis der Daten aus 2017 durchgeführt:

- Nach mehreren Informationsveranstaltungen zum TCMS und des § 2b UStG wurden den Fachabteilungen eine Exceldatei und ein Fragebogen zur Überprüfung der steuerlichen Beurteilung zur Verfügung gestellt.
- Die Fachabteilungen haben in dieser Exceldatei die Erträge der Fachabteilung eingetragen, und im Fragebogen um nähere Informationen zu den einzelnen Erträgen ergänzt.
- Der mit dem TCMS betraute Mitarbeiter der Kämmerei und der Abteilungsleiter Finanzen haben die ausgefüllten Dateien der Fachämter entgegengenommen, gebündelt und der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft zur steuerrechtlichen Beurteilung übersandt.
- Durch die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft wurde eine Gesamtdatei erstellt und an die Kämmerei übersandt. Die Gesamtdatei wird in der Kämmerei vorgehalten.

Eine laufende Fortschreibung durch Ergänzung neuer Ertragsarten bzw. notwendige Aktualisierung der steuerlichen Beurteilungen erfolgte beim Kreis Gütersloh nicht. Jedoch wird die in 2018 durchgeführte Einnahmeinventur derzeit aktualisiert. Im Juni 2022 wurden hierzu die Dezernenten, Abteilungsleitungen und Referatsleitungen von dem Abteilungsleiter Finanzen angeschrieben. Die Gesamtdatei aus der Ersterfassung wurde zur Überprüfung zur Verfügung gestellt. Für die Rückmeldung wurde eine Frist bis Ende Juli 2022 gesetzt und ggfls. Fehlanzeige verlangt. Nach Auskunft des Kreises stehen aktuell noch Rückmeldungen aus. Die erhaltenen Rückmeldungen werden durch die mit dem TCMS betrauten Mitarbeiter der Kämmerei gesichtet und beurteilt. Soweit erforderlich wird die unterstützende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft hinzugezogen.

Ein laufender Prozess zur Fortschreibung der Bestandsaufnahme und –analyse ist noch nicht eingerichtet, jedoch derzeit in Arbeit. Für ein wirksames TCMS ist es erforderlich, dass die Bestandsanalyse laufend aktualisiert wird. Neue Ertragsarten sind zu ergänzen, steuerliche Beurteilungen sind an neue Auslegungen bzw. Rechtsprechungen anzupassen. Insoweit ist mindestens einmal jährlich eine Überprüfung der Bestandsanalyse erforderlich. Der Kreis Gütersloh hat einen Prozess zur Meldung von neuen Einnahmen durch die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in den Fachabteilungen skizziert. Der Entwurf liegt derzeit der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft zur Prüfung und ggfls. Anpassung vor. In einem nächsten Schritt beabsichtigt der Kreis Checklisten zu erarbeiten, die den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den Fachabteilungen als Hilfestellung an die Hand gegeben werden sollen. Außerdem beabsichtigt der Kreis Gütersloh einmal jährlich eine Abfrage in den Fachabteilungen zu neuen Einnahmen durchzuführen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte kurzfristig einen Prozess zur laufenden Fortschreibung der Bestandsaufnahme und –analyse einrichten. Dieser sollte in die noch zu erstellende Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen und beschrieben werden sowie umgehend in die Praxis umgesetzt werden.

Vertragsmanagement

Nach Auskunft des Kreises Gütersloh wurden durch die Fachabteilungen vorhandene Verträge gemeldet und sind in die Exceldatei der Bestandsaufnahme und –analyse eingeflossen. Auch bei der derzeit durchgeführten Aktualisierung der Einnahmeinventur werden neue Verträge berücksichtigt.

Die Verträge werden in den Fachakten der Fachabteilungen vorgehalten. Listen mit Vertragsübersichten sind nicht vorhanden. Eine Vertragsinventur mit Erfassung aller Verträge ist nicht durchgeführt worden bzw. ist nicht dokumentiert. Insoweit besteht das Risiko, dass Verträge mit Steuerrelevanz bei der Bestandsaufnahme und –analyse der Erträge nicht berücksichtigt wurden. Ein Vertragsmanagement mit Entwicklung, Verwaltung, Anpassung, Abwicklung und Fortschreibung der Gesamtheit aller Verträge ist nicht vorhanden.

Jedoch bestehen durch den aktuellen Digitalisierungsprozess beim Kreis Gütersloh Überlegungen eine Software für eine digitale Vertragsdatenbank einzuführen. Mit der Einführung einer solchen Software bietet es sich an, auch steuerliche Aspekte zu berücksichtigen. So sollte eine solche Software neben einer Erfassung aller Verträge (Vertragsinventur) auch die Möglichkeit eröffnen, Verträge mit Steuerrelevanz zu kennzeichnen. Die Verträge sollten im Zuge der Digitalisierung hinsichtlich der Steuerrelevanz und notwendiger Anpassungen aus steuerrechtliche Sicht überprüft werden.

Bei Abschluss neuer Verträge sollte ein Prozess zur Überprüfung der Steuerrelevanz schon bei der Entwurfsfassung der Verträge implementiert werden, z.B. Überprüfung der Steuerrelevanz durch den steuerlichen Ansprechpartner der Kämmerei. Hierdurch wäre

- der Informationsfluss hinsichtlich neuer Ertragsarten zur Ergänzung der in der Kämmerei vorgehaltenen Gesamtdatenbank zur Bestandserfassung und –analyse der Erträge,
- die Kenntnisnahme der Kämmerei auch über neue Aufwendungen mit Steuerrelevanz (Vorsteuerabzug) und

- die rechtzeitige Berücksichtigung von steuerrechtlich notwendigen Änderungen schon in der Entwurfsfassung durch Hinweise durch die Kämmeri an die entsprechende Fachabteilung

sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte eine Vertragsinventur und ein Vertragsscreening durchführen. Die Einführung einer Software unterstützt diesen Prozess.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte klare Regelungen zum Vertragsmanagement schriftliche festlegen, welche mindestens die Zuständigkeiten und Abläufe enthalten. Steuerliche Prozesse sollten bei der Implementierung des Vertragsmanagements berücksichtigt und eingerichtet werden. Diese sind in der noch zu erstellenden Dienstanweisung zum TCMS aufzunehmen und zu beschreiben.

Risikoanalyse

Der Kreis Gütersloh hat die unterstützende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft mit der Risikoanalyse beauftragt. Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft erfasst und bewertet die Risiken. Der Kreis Gütersloh hat Anfang Oktober 2022 von der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft einen ersten Entwurf einer Risikomatrix erhalten. Im nächsten Schritt wird der Kreis die Risikomatrix sichten und in die Abstimmung mit der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft gehen. Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft wird anschließend eine abschließende erste Risikomatrix für das TCMS erstellen. Diese ist nach Aussage des Kreises zunächst auf allgemeine Risiken begrenzt und soll in Zukunft im Zusammenhang mit den praktischen Arbeiten weiterentwickelt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte wie angestrebt, eine erste Risikomatrix erstellen und vorhalten. Maßnahmen zur Risikominimierung und Risikoverantwortliche sollten benannt sein.

→ **Empfehlung**

Eine Fortschreibung der Risikoanalyse ist erforderlich. Der Kreis Gütersloh sollte nicht nur allgemeine Risiken, sondern auch individuelle Risiken des Kreises, sukzessive aufnehmen und beurteilen.

Er sollte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Fortschreibung der Risikoanalyse in der Dienstanweisung regeln.

Außerdem ist ein Prozess zu implementieren, der die Fortschreibung von neu bekannt gewordenen Risiken sicherstellt.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ Feststellung

Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung sind beim Kreis Gütersloh noch nicht implementiert. Ein Schulungs- und Fortbildungskonzept und ein Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand müssen noch erarbeitet werden.

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.*

Beim **Kreis Gütersloh** wurden im Rahmen des interkommunalen Projektes zum TCMS bereits in 2018 und 2019 Grundsatzinformationsveranstaltungen zu § 2b UStG in der Kreisverwaltung durchgeführt. Im Mai 2022 wurde aus Anlass der nun anstehenden weiteren Umsetzungsmaßnahmen eine Auftaktveranstaltung durch die begleitende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft zur konkreten Umsetzung des Projektes durchgeführt. Es wurde über die geänderten steuerlichen Regelungen, die Risiken und die Notwendigkeit zur Einrichtung eines TCMS informiert. An dieser Auftaktveranstaltung haben der Kämmerer, der Abteilungsleiter Finanzen und der mit den steuerlichen Aufgaben aktuell betrauten Mitarbeiter der Kämmererei teilgenommen. In einer Abteilungsleiterkonferenz im Juni 2022 wurden die Abteilungsleitungen für den Aufbau eines TCMS durch den Abteilungsleiter Finanzen sensibilisiert und die hierfür notwendigen Schritte und Arbeiten in den Fachabteilungen erläutert. Mit den Referenten, Abteilungsleitungen, Referatsleitungen und den zuständigen Mitarbeitenden der Fachabteilungen werden sukzessive Gespräche zur konkreten Umsetzung geführt. Die Gespräche konnten während unserer Prüfung abgeschlossen werden. In diesen Gesprächen wurde im Detail

- die Änderungen der Umsatzsteuer durch § 2b UStG allgemein und bezogen auf die jeweilige Fachabteilung,
- die notwendigen Arbeiten zur Einrichtung eines TCMS,
- die Formalien der zukünftigen Rechnungsstellung für umsatzsteuerbare Leistungen,
- die notwendigen Änderungen in der Buchungssoftware (Kostenträger) sowie
- einzelne konkrete Sachverhalte aus der Liste der Bestandserhebung und – analyse

erörtert. Zu den Gesprächen wurden Ergebnisprotokolle angefertigt, in denen u.a. auch Vereinbarungen zu weiteren Klärungen, Abstimmungen und Terminen festgehalten wurden. Ende September 2022 fand für die bis dahin bestimmten Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen der Fachabteilungen eine Informationsveranstaltung statt. Durchgeführt wurde diese durch die begleitende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft. In dieser Veranstaltung wurde den Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen der Fachabteilungen ein Überblick über die Änderungen durch die Einführung des § 2b UStG gegeben. Außerdem wurden die Bausteine und die Aufgaben des TCMS besprochen und die steuerlichen Änderungen und die zukünftigen Aufgaben der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Fachabteilungen erläutert. Insbesondere wurde dafür sensibilisiert, bei steuerlichen Fragestellungen Rücksprache mit der Kämmererei zu halten. Checklisten zur Unterstützung der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen der Fachabteilungen wurden angekündigt. Diese werden von der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft erarbeitet.

Insgesamt wurde über den Austausch mit den Fachabteilungen für die Relevanz der Änderungen des Umsatzsteuerrechts und die notwendige Einführung eines TCMS in der Kreisverwaltung sensibilisiert und die Arbeiten der Einführung des TCMS vorangetrieben.

Der Kreis Gütersloh plant eine Seite im Intranet zur Bereitstellung von Unterlagen für die Umstellung auf § 2b UStG und die Einführung des TCMS einzurichten. Die Erstellung der Intranetseite wird derzeit vorangetrieben, um die Präsentationen, Prozessabläufe und Checklisten insbesondere für die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen kurzfristig zur Verfügung zu stellen.

Informationsbeschaffung

Derzeit sammeln der Abteilungsleiter Finanzen und der aktuell mit der Umsetzung von § 2b UStG und der Einführung des TCMS betraute Mitarbeiter der Kämmererei Informationen des Landkreistages und anderer Spitzenverbände sowie sonstige Artikel aus allgemeinen Quellen, z.B. Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“. Hierzu findet ein Austausch zwischen dem Abteilungsleiter Finanzen und dem mit der Umsetzung von § 2b UStG und der Einführung des TCMS betrauten Mitarbeiter der Kämmererei statt. Weitere Informationsquellen werden aktuell noch nicht genutzt. Perspektivisch sollen die Informationsquellen und die Vorhaltung von steuerrechtlichen Informationen und Auslegungen weiter ausgebaut werden.

Die steuerrechtliche Beurteilung wird nicht vollständig von der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft übernommen. Auch während des Einführungsprozesses des TCMS werden aktuell schon steuerrechtliche Entscheidungen in der Kreisverwaltung (insbesondere in der Kämmererei) getroffen. Deshalb ist auch schon im Einführungsprozess eine

Informationsbeschaffung von bedeutenden Informationsquellen, z.B. BMF-Schreiben, Newsletter, etc. erforderlich. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Auslegungen zu den zu beurteilenden Fallgestaltungen vorliegen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Informationsbeschaffung zu steuerrechtlichen Fragestellungen weiter ausbauen und standardisieren. Er sollte insbesondere einschlägige Informationen, z.B. BMF-Schreiben, beschaffen und den mit steuerrechtlichen Fragen betrauten Mitarbeitenden zugänglich machen.

Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung

Soweit zu einzelnen Sachverhalten Informationen, z.B. durch die kommunalen Spitzenverbände eingehen, werden diese, soweit relevant, von dem steuerrechtlichen Ansprechpartner der Kämmererei an die Ansprechpersonen in den betroffenen Fachabteilungen per Mail weitergeleitet. Überlegungen bestehen bei dem Kreis Gütersloh, rechtliche Vorschriften und Unterlagen zu Auslegungsfragen von steuerrechtlichen Sachverhalten den Fachabteilungen dauerhaft über das Intranet zur Einsicht zur Verfügung zu stellen. Dies fördert das Wissensmanagement innerhalb der Kreisverwaltung. Sichergestellt sein muss, dass die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden der Kreisverwaltung, die für sie relevanten Unterlagen zu einzelnen Themen leicht finden. Insoweit sollte die Seite im Intranet entsprechend aufgebaut und gut strukturiert werden. Auch sollte sichergestellt sein, dass die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden der Kreisverwaltung über neu eingestellte Dokumente informiert werden. Für schwierige bzw. komplexe Sachverhalte bzw. sehr umfangreiche Dokumente sollten die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden erläuternde Hinweise durch den Mitarbeiter der Kämmererei erhalten.

➔ **Empfehlung**

Die geplante Intranetseite zur Bereitstellung von Dokumenten und Informationen zu steuerrechtlichen Themen sollte zur einfachen Handhabung für die Nutzer gut strukturiert sein. Hierbei muss sichergestellt sein, dass die Nutzer die Informationen über z. B. neu eingestellte Dokumente erhalten. Ergänzend sollten erläuternde bzw. zusammenfassende Hinweise zu komplexen Themen durch die Kämmererei gegeben werden.

Schulungskonzept

Ein Schulungskonzept für alle Mitarbeitenden, die mit steuerrechtlichen Themen betraut sind, ist beim Kreis Gütersloh noch nicht vorhanden. Aktuell nehmen lediglich der Abteilungsleiter Finanzen und der Mitarbeiter der Kämmererei nach Bedarf an Schulungen von externen Anbietern teil. Neben den Grundsatzinformationsveranstaltungen in 2018 und 2019 wurde eine Informationsveranstaltung zu den Änderungen und Auswirkungen der Einführung des § 2b UStG für die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen der Fachabteilungen Ende September 2022 durchgeführt.

Für ein wirksames TCMS sollten insbesondere die mit steuerlichen Themen betrauten Mitarbeitenden je nach Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen, als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS. Es sollten Basisschulungen z.B. für TCMS-Ansprechpersonen in den Fachabteilungen und spezifische Schulungen für die Beschäftigten in der Kämmererei geben. Auch für neue Mitarbeitende oder bei neuen Vertre-

tungsregelungen sollte es Schulungen geben. Schulungen können intern als auch extern erfolgen. Damit eine TCMS-Kultur entsteht und steuerliches Wissen aufgebaut und erhalten bleibt, sollten grundsätzlich Schulungen in Form von Auffrischungsschulungen regelmäßig, z.B. jährlich, wiederholt werden.

Damit sichergestellt ist, dass ausreichendes steuerliches Fachwissen vorgehalten wird, ist die Einführung einer Schulungs- bzw. Fortbildungspflicht erforderlich. Wobei vorgegeben werden sollte, wie viele Stunden jeder mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende mindestens geschult werden muss. Die Anzahl der Stunden kann anhand der Funktion des jeweiligen mit steuerlichen Themen betrauten Mitarbeitenden festgelegt werden. Beispielsweise bedürfen die zentral verantwortlichen Stellen, wie der Abteilungsleiter Finanzen und der Mitarbeiter der Kämmererei einer tiefergehenden Qualifizierung als ein Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin in den Fachabteilungen. Für das TCMS ist der Nachweis der Teilnahme zu dokumentieren. Der Kreis Gütersloh beabsichtigte im Dezember 2022 mit einem Mitarbeiter des Finanzamtes, der selber steuerrechtliche Schulungen durchführt, konkreter in das Thema Schulungs- und Fortbildungspflicht und die Ausgestaltung eines Fortbildungskonzeptes einzusteigen.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte ein verpflichtendes praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte den Umfang und die wesentlichen Inhalte der notwendigen Schulungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmenden der Schulungen sollten dokumentiert werden. In der Dienstanweisung zum TCMS sollte das Schulungs- und Fortbildungskonzept verankert werden.

Berichtswesen zum TCMS

Die Verwaltungsführung ist von Anfang an in den Prozess durch Leitungskonferenzen, Teilnahme an Veranstaltungen (z.B. Auftaktveranstaltung in 2018), Zuleitung von Mitteilungen an die Abteilungen und Kommunikation mit dem Kämmerer eingebunden. Der Abteilungsleiter Finanzen informiert regelmäßig den Kämmerer mündlich über den Stand des Projektes.

Die Verwaltungsführung trägt die Verantwortung für die korrekte steuerliche Abwicklung in der Verwaltung und damit die Verantwortung für das TCMS. Haftungsrechtliche Konsequenzen trägt ggfls. neben den zuständigen Mitarbeitenden insbesondere die Verwaltungsführung. Insoweit sollte die Verwaltungsführung in den laufenden Einführungsprozess und die Fortentwicklung des TCMS eingebunden sein und regelmäßig unterrichtet werden. Dies ist entsprechend zu dokumentieren.

Somit sollte die Verwaltungsführung durch regelmäßige Berichte über

- den Stand, die weitere Planung, eintretende Verzögerungen und Probleme des Einführungsprozesses,
- die weitere Fortentwicklung des TCMS und aufgedeckte Schwächen des TCMS sowie notwendige Schritte zur Fortentwicklung und
- gravierende Änderungen im Steuerrecht

unterrichtet werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte ein Berichtswesen an die Verwaltungsführung einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Regelungen zum Berichtswesen sollten in der Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**

Die Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sowie der Ein- und Ausgangsrechnungen sind im ersten Entwurf skizziert. Die beratende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft liegen diese zur Abstimmung und ggfls. Anpassung vor.

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.*

Beim **Kreis Gütersloh** ist derzeit eine Mitarbeiterin der Kämmerei für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärung zuständig. Auch bei Anwendung des § 2b UStG soll diese Zuständigkeit fortgeführt werden. Der Prozess Umsatzsteuervoranmeldung bzw. –erklärung (einschl. Körperschaftssteuererklärung) und die Prozesse der Eingangs- und Ausgangsrechnungen wurden auf Grundlage eines Musters der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft durch den mit den steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeiter der Kämmerei skizziert. Die ersten Entwürfe dieser Prozesse liegen der begleitenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft zur Beurteilung und endgültigen Abstimmung vor. Nach endgültiger Abstimmung und ggfls. notwendiger Überarbeitung durch die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft sollen die fertigen Prozessabläufe als Anlage der Dienstanweisung beigelegt und auf der noch einzurichtenden Seite im Intranet den mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Prozessskizzierung abschließen und über die Dienstanweisung zum TCMS implementieren. Er sollte die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärung detailliert festschreiben. Ferner sollte er zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Ebenfalls sollte der Kreis Vertretungen verbindlich festlegen.

Nach Auskunft des Kreises werden/wird bei der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung bzw. Umsatzsteuererklärung

- über Standardauswertungen im Buchhaltungssystem die Gesamtsummen und die einzelnen Buchungen auf den entsprechenden Konten und Kostenträgern durch die Mitarbeiterin der Kämmerei gezogen,
- die Auswertung der einzelnen Buchungen von der Mitarbeiterin der Kämmerei durchgesehen und plausibilisiert (z.B. manuelle Buchungen werden auf Fehlbuchungen untersucht),
- ergänzend Daten und Informationen durch den jeweiligen Ansprechpartner oder die Ansprechpartnerin in der Fachabteilung an die Mitarbeiterin der Kämmerei gemeldet, z.B. Kataster und Vermessungsbereich, zu den BgA und zum innergemeinschaftlichen Erwerb,
- ggfls. Rücksprache mit dem jeweiligen Ansprechpartner der Fachabteilung durch die Mitarbeiterin der Kämmerei gehalten und Korrekturen durchgeführt,
- durch die Mitarbeiterin der Kämmerei die Zahlen abschließend zusammengestellt und in die Steuersoftware (Steuererklärungsformular) eingegeben,
- die Eingaben durch die selbe Mitarbeiterin der Kämmerei überprüft.

Anschließend wird die Steuervoranmeldung bzw. Steuererklärung an das Finanzamt digital übersandt.

Die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung werden nicht unterschrieben und derzeit auch von keiner zweiten Person überprüft. Insoweit wird kein Vier-Augen-Prinzip angewandt. Allerdings unterliegen nach Auskunft des Kreises die relevanten Buchungen der Erträge und Aufwendungen im Rahmen des vorgeschalteten Buchungsprozesses der Finanzbuchhaltung dem Vier-Augen-Prinzip. Die Finanzbuchhaltung und die Mitarbeiterin der Kämmerei kommunizieren bei klärungsbedürftigen Vorgängen entsprechend.

Mit der Einführung des § 2b UStG wird die Umsatzsteuer an Bedeutung gewinnen und unterliegt größeren Risiken, z.B. Nichtberücksichtigung von Steuertatbeständen und Fehlern in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Dem ist in einem TCMS durch die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und der Einführung von Kontrollen entgegen zu wirken.

Durch Abgleich der eingegebenen Daten in dem Steuererklärungsformular mit den zu Grunde liegenden Daten und Informationen durch eine zweite Person kann dem Vier-Augen-Prinzip Rechnung getragen werden. Die Authentifizierung, die für die elektronische Übermittlung der Steuervoranmeldung und Steuererklärung erforderlich ist, ersetzt die Unterschrift. Dennoch sollte die Verwaltungsspitze aufgrund der Bedeutung in den Prozess einbezogen werden. Dies kann zum Beispiel durch Einholen der Zustimmung der Verwaltungsspitze zur Datenübermittlung (Unterschrift des Landrates) erfolgen.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte der Kreis Gütersloh das Vier-Augen-Prinzip bei dem Prozess der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung anwenden und in der Dienstanweisung bzw. in der Prozessskizze verankern.

Kontrollen erfolgen derzeit bei der Einbuchung der Erträge und Aufwendungen durch den Finanzbuchhalter sowie bei der Sichtung der Buchungslisten durch die Mitarbeiterin der Kämmererei.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis kann die Kontrollen beispielsweise durch den Vergleich der Daten zu Vorquartalen/-monaten weiter ausbauen. Höhere Abweichungen kann er hierbei näher betrachten und analysieren.

Nach Auskunft des Kreises sind für Auslandsrechnungen bereits Kontrollen durch einen Abgleich der Daten mit den Vorquartalen/-monaten implementiert. Außerdem soll zukünftig eine zusätzliche Kontrolle durch die Möglichkeit der Auswertung von ausländischen IBAN geschaffen werden.

Die Planung und Einhaltung der Termine für die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung liegt in der Verantwortung der zuständigen Mitarbeiterin der Kämmererei selber, z.B. durch Outlooktermine. Da verspätete Meldungen an das Finanzamt als Steuerhinterziehung zu werten sind, sind im Rahmen eines wirksamen TCMS auch Fristenkontrollen vorzusehen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte Termine und Fristen für alle zugänglich machen und auch für andere Steuerarten hinterlegen, z.B. als Anlage der Dienstanweisung zum TCMS. Außerdem sollte er eine Fristenkontrolle einführen, z.B. durch Vorgesetzte. Diese Kontrolle sollte er verbindlich in der Dienstanweisung zum TCMS regeln.

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 Gütersloh hat erste Überlegungen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung des TCMS getroffen.

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 Gütersloh** ist bestrebt, zunächst den Einführungsprozess des TCMS zügig voranzutreiben. Aus zeitlichen Gründen wurden noch keine intensiven Überlegungen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS angestellt. Der Kreis Gütersloh plant nach ersten Überlegungen

das TCMS mindestens einmal jährlich von der Abteilung 1.5 (Finanzen) auf Aktualität zu überprüfen. Zudem sollen prozessunabhängige Kontrollaktivitäten durch das Referat Revision und Datenschutz, z. B. im Rahmen der jährlichen Rechnungsprüfung, durchgeführt werden. Mit der unterstützenden Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft wird diese Daueraufgabe weiter erörtert. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse und Hinweise sollen bei dem noch zu erstellenden Überwachungssystem berücksichtigt werden.

Mit Ende des Einführungsprozesses des TCMS sollten bereits Kontrollen im TCMS vorgesehen sein. Hierbei handelt es sich beispielsweise um

- grundsätzliche Sichtkontrollen neuer Ertragsarten und neuer Verträge mit Überprüfung der Steuerbarkeit (laufende Fortführung der Einnahmeinventur),
- stichprobenhafte Kontrollen der Ertragsbuchungen,
- stichprobenhafte Kontrollen der Steuererklärungen,
- stichprobenhafte Kontrollen der Ausgangsrechnungen sowie
- geeignete Auswertungen aus der Finanzbuchhaltung oder dem Kassenprogramm zur stichprobenhaften Kontrolle der Steuererklärungen oder Steuervoranmeldungen (z.B. Auswertungen zu ausländischen IBAN zur Überprüfung, ob innergemeinschaftliche Erwerbe vorliegen und diese richtig in der Umsatzsteuererklärung erfasst wurden).

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte bereits im Einführungsprozess des TCMS Kontrollen erarbeiten und verbindlich regeln. Die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen sollte er dokumentieren.

Grundsätzlich muss ein umfängliches Überwachungssystem aufgebaut und implementiert werden. Die Überwachungsmaßnahmen können sich beziehen auf

- die Einhaltung der Maßnahmen des Tax Compliance-Programms,
- die Überprüfung der Prozessabläufe in angemessenen Abständen,
- die Wahrnehmung notwendiger Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen
- Schnittstellen zu den externen Dienstleistern.

Bei dem Aufbau des Überwachungssystems sollten u.a. folgende Punkte geregelt bzw. implementiert werden:

- Festlegung der Zuständigkeiten für die Tax Compliance-Überwachung,
- Entwicklung eines Überwachungsplans,
- Bereitstellung ausreichend erfahrener Ressourcen für die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen,
- Erstellung von Berichten über die Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen und Auswertung der Berichte durch die zuständige Stelle.

Nach der Auswertung der Ergebnisse sind Verbesserungs- bzw. Gegensteuerungsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. An die Verwaltungsführung sollte eine Berichterstattung zu den Ergebnissen und den vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen erfolgen. Eine Überprüfung der Wirksamkeit der vorgenommenen Verbesserungs- und Gegensteuerungsmaßnahmen schließt sich an.

➔ **Empfehlung**

Im Anschluss des Einführungsprozesses des TCMS sollte der Kreis Gütersloh zügig ein Überwachungssystem aufbauen und in die Praxis umsetzen. Darüber hinaus sollte der Kreis Maßnahmen zur Überwachung entwickeln und möglichst eine unabhängige Stelle (z.B. Rechnungsprüfungsamt oder ein externer Dritter) dafür einsetzen.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Gütersloh verfügt noch nicht über eine Dienstanweisung zum TCMS. Die Dienstanweisung und die Strukturen des TCMS werden derzeit erarbeitet und müssen anschließend noch in die Praxis umgesetzt werden.	88	E1	Der Kreis Gütersloh sollte die begonnene Erarbeitung der Regelungen einer Dienstanweisung für das TCMS weiter vorantreiben und die Dienstanweisung bis spätestens 31. Dezember 2024 in Kraft setzen. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten hierin eindeutig geregelt werden. Hierzu gehört, die Aufgaben und Funktionen von Personen, die mit den steuerlichen Aufgaben betraut sind, in der Dienstanweisung oder im Handbuch festzuschreiben. Auch Vertreter bzw. Vertreterinnen sollten für alle mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende benannt werden.	90
F2	Der Kreis Gütersloh hat eine Bestandsanalyse 2018 mit steuerlicher Beurteilung durchgeführt. Derzeit wird die Bestandsanalyse aktualisiert. Ein Fortschreibungsprozess der Bestandsanalyse ist noch nicht implementiert. Eine Risikoanalyse wird derzeit vorgenommen.	90	E2.1	Der Kreis Gütersloh sollte kurzfristig einen Prozess zur laufenden Fortschreibung der Bestandsaufnahme und –analyse einrichten. Dieser sollte in die noch zu erstellende Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen und beschrieben werden sowie umgehend in die Praxis umgesetzt werden.	92
			E2.2	Der Kreis Gütersloh sollte eine Vertragsinventur und ein Vertragsscreening durchführen. Die Einführung einer Software unterstützt diesen Prozess.	93
			E2.3	Der Kreis Gütersloh sollte klare Regelungen zum Vertragsmanagement schriftliche festlegen, welche mindestens die Zuständigkeiten und Abläufe enthalten. Steuerliche Prozesse sollten bei der Implementierung des Vertragsmanagements berücksichtigt und eingerichtet werden. Diese sind in der noch zu erstellenden Dienstanweisung zum TCMS aufzunehmen und zu beschreiben.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.4	Der Kreis Gütersloh sollte wie angestrebt, eine erste Risikomatrix erstellen und vorhalten. Maßnahmen zur Risikominimierung und Risikoverantwortliche sollten benannt sein.	93
			E2.5	Eine Fortschreibung der Risikoanalyse ist erforderlich. Der Kreis Gütersloh sollte nicht nur allgemeine Risiken, sondern auch individuelle Risiken des Kreises, sukzessive aufnehmen und beurteilen. Er sollte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Fortschreibung der Risikoanalyse in der Dienstanweisung regeln. Außerdem ist ein Prozess zu implementieren, der die Fortschreibung von neu bekannt gewordenen Risiken sicherstellt.	93
F3	Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung sind beim Kreis Gütersloh noch nicht implementiert. Ein Schulungs- und Fortbildungskonzept und ein Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand müssen noch erarbeitet werden.	94	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Informationsbeschaffung zu steuerrechtlichen Fragestellungen weiter ausbauen und standardisieren. Er sollte insbesondere einschlägige Informationen, z.B. BMF-Schreiben, beschaffen und den mit steuerrechtlichen Fragen betrauten Mitarbeitenden zugänglich machen.	96
			E3.2	Die geplante Intranetseite zur Bereitstellung von Dokumenten und Informationen zu steuerrechtlichen Themen sollte zur einfachen Handhabung für die Nutzer gut strukturiert sein. Hierbei muss sichergestellt sein, dass die Nutzer die Informationen über z. B. neu eingestellte Dokumente erhalten. Ergänzend sollten erläuternde bzw. zusammenfassende Hinweise zu komplexen Themen durch die Kämmererei gegeben werden.	96
			E3.3	Der Kreis sollte ein verpflichtendes praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte den Umfang und die wesentlichen Inhalte der notwendigen Schulungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmenden der Schulungen sollten dokumentiert werden. In der Dienstanweisung zum TCMS sollte das Schulungs- und Fortbildungskonzept verankert werden.	97
			E3.4	Der Kreis Gütersloh sollte ein Berichtswesen an die Verwaltungsführung einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Regelungen zum Berichtswesen sollten in der Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sowie der Ein- und Ausgangsrechnungen sind im ersten Entwurf skizziert. Die beratende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft liegen diese zur Abstimmung und ggfls. Anpassung vor.	98	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Prozessskizzierung abschließen und über die Dienstanweisung zum TCMS implementieren. Er sollte die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärung detailliert festschreiben. Ferner sollte er zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Ebenfalls sollte der Kreis Vertretungen verbindlich festlegen.	98
			E4.2	Zukünftig sollte der Kreis Gütersloh das Vier-Augen-Prinzip bei dem Prozess der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung anwenden und in der Dienstanweisung bzw. in der Prozessskizze verankern.	99
			E4.3	Der Kreis kann die Kontrollen beispielsweise durch den Vergleich der Daten zu Vorquartalen/-monaten weiter ausbauen. Höhere Abweichungen kann er hierbei näher betrachten und analysieren.	100
			E4.4	Der Kreis Gütersloh sollte Termine und Fristen für alle zugänglich machen und auch für andere Steuerarten hinterlegen, z.B. als Anlage der Dienstanweisung zum TCMS. Außerdem sollte er eine Fristenkontrolle einführen, z.B. durch Vorgesetzte. Diese Kontrolle sollte er verbindlich in der Dienstanweisung zum TCMS regeln.	100
F5	Der Kreis Gütersloh hat erste Überlegungen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung des TCMS getroffen.	100	E5.1	Der Kreis Gütersloh sollte bereits im Einführungsprozess des TCMS Kontrollen erarbeiten und verbindlich regeln. Die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen sollte er dokumentieren.	101
			E5.2	Im Anschluss des Einführungsprozesses des TCMS sollte der Kreis Gütersloh zügig ein Überwachungssystem aufbauen und in die Praxis umsetzen. Darüber hinaus sollte der Kreis Maßnahmen zur Überwachung entwickeln und möglichst eine unabhängige Stelle (z.B. Rechnungsprüfungsamt oder ein externer Dritter) dafür einsetzen.	102

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik

Die **IT-Gesamtkosten** des **Kreises Gütersloh** sind im interkommunalen Vergleich gering. Über ein Drittel der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten resultieren beim Kreis Gütersloh aus der Abnahme von Leistungen der „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ (regio iT GmbH). Daneben kauft der Kreis Gütersloh IT-Leistungen bei weiteren Anbietern hinzu oder erbringt diese mit eigenem Personal selbst. Beim bislang äußerst sparsamen Personaleinsatz liegen die maßgeblichen Gründe für die geringen IT-Gesamtkosten des Kreises.

Zwar bestehen lediglich eingeschränkte Einflussmöglichkeiten für den Kreis Gütersloh bei seinem Hauptdienstleister regio iT GmbH. Insgesamt gesehen kann der Kreis Gütersloh jedoch den größten Teil seiner IT-Leistungen sowie die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Für einen zielgerichteten Einsatz seiner IT sollte der Kreis Gütersloh noch die strategische Ausrichtung schärfen. Idealerweise in Form einer gebündelten IT-Strategie, dessen Realisierung für 2023 geplant ist und die sich an den übergeordneten Zielen der Verwaltung gemäß der kreiseigenen Digitalisierungsstrategie ausrichten soll.

Bei der **digitalen Transformation** der Verwaltung hat der Kreis Gütersloh bereits einige konkrete Maßnahmen und Projekte auf den Weg gebracht und umgesetzt. So erfüllt er die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus die Initiative ergriffen, was beispielsweise ein übergreifendes Dokumenten-Managementsystem oder die elektronische Aktenführung angeht. Darauf aufbauend kann der Kreis nun die Digitalisierung seiner Prozesse weiter vorantreiben. Dabei profitiert er bereits von den Vorteilen seiner elektronischen Rechnungsbearbeitung zur Reduzierung manueller Tätigkeiten in der Sachbearbeitung sehr. Trotzdem bestehen auch für den Kreis Gütersloh noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten bei einigen Aspekten der Digitalisierung.

Für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist auch beim Kreis Gütersloh ein vorgeschaltetes sowie systematisches **Prozessmanagement** wesentlich. Das Prozessmanagement beim Kreis Gütersloh weist im interkommunalen Vergleich noch einige Möglichkeiten der Optimierung auf.

Bei der **IT-Sicherheit** kann sich der Kreis Gütersloh noch sehr verbessern. Insbesondere in der Optimierung von organisatorischen und konzeptionellen Aspekten des IT-Sicherheitsmanagements und der Notfallvorsorge besteht großes Potenzial. Dies hat der Kreis Gütersloh bereits erkannt und optimiert auch mithilfe eines zwischenzeitlich eingestellten Informationssicherheitsbeauftragten die Situation konsequent. Trotzdem sollte geprüft werden, ob auf Basis des bislang sparsamen Einsatzes von IT-Personal die Anforderungen der Digitalisierung an eine sichere IT langfristig erfüllt werden können.

Die Rahmenbedingungen in der **örtlichen Rechnungsprüfung** des Kreises Gütersloh bieten demgegenüber viele Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen.

Für die **Digitalisierung seiner Schulen** hat der Kreis Gütersloh zudem sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen. Hier sind alle von der gpaNRW betrachteten Aspekte sehr stark ausgeprägt.

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:

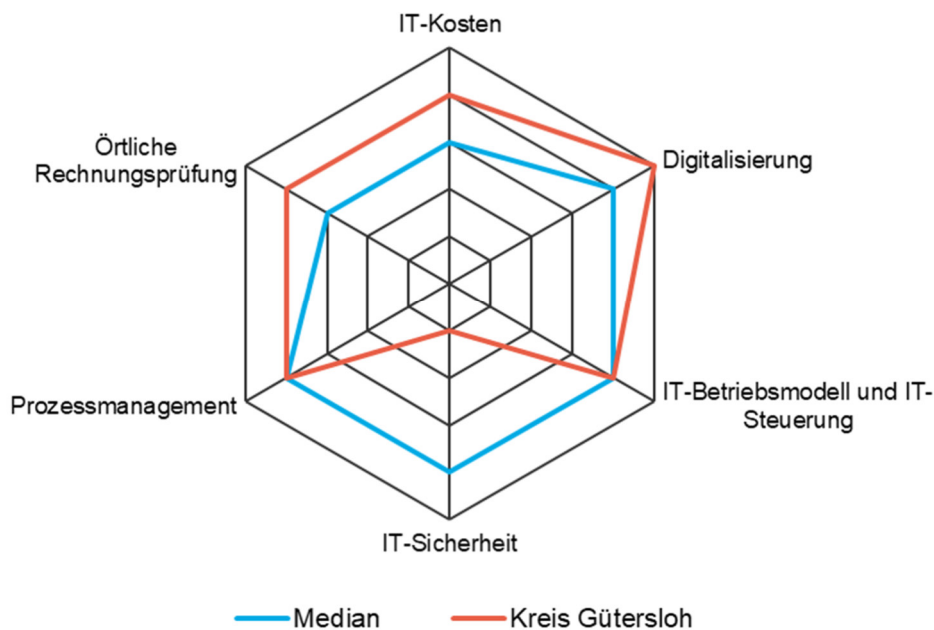
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation 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 Gütersloh**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- Das IT-Profil des Kreises Gütersloh ist bei niedrigen IT-Kosten, bis auf die IT-Sicherheit, insgesamt stark ausgeprägt.

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

Für den Kreis Gütersloh bestehen zwar eingeschränkte Einflussmöglichkeiten bei seinem Hauptdienstleister regio iT GmbH. Insgesamt gesehen kann der Kreis Gütersloh jedoch den größten Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen, wenngleich er seine Steuerungsmöglichkeiten intensiver nutzen kann.

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 Gütersloh** ist Gründungsmitglied des Zweckverbands INFOKOM Gütersloh, der Gesellschafter der regio iT GmbH ist. Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Zweckverband der regio iT GmbH.

Über ein Drittel der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten resultieren beim Kreis Gütersloh aus der Abnahme von Leistungen bei der regio iT GmbH. In der Praxis erfolgen Aufträge des Kreises Gütersloh direkt an die regio iT GmbH. Dies betrifft maßgeblich kommunale Fachverfahren sowie die Bereitstellung des Verwaltungsnetzes. Daneben kauft der Kreis Gütersloh IT-Leistungen bei weiteren Anbietern hinzu oder erbringt diese mit eigenem Personal selbst.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Gütersloh hängen damit auf der einen Seite von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die langfristige Mitgliedschaft im Zweckverband samt Abnahme von konkreten Leistungen bei der regio iT GmbH ergeben:

- Gemäß Satzung vertritt der Kreis Gütersloh im Rahmen der Stimmrechte seine Interessen gegenüber dem Zweckverband in den zweckverbandstypischen Organen. Insofern entwickelt und trägt der Kreis Gütersloh die strategische Ausrichtung des Zweckverbands INFOKOM mit. Dessen Vertreter haben in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat der regio iT GmbH die Interessen des Zweckverbandes zu verfolgen. Sie sind zudem an die Beschlüsse der Verbandsversammlung gebunden.
- Der Kreis Gütersloh ist nicht verpflichtet die satzungsmäßigen Leistungen des Zweckverbands und damit der regio iT GmbH abzunehmen. Zudem kann der Kreis zum Ende eines übernächsten Kalenderjahres seinen Austritt aus dem Zweckverband erklären. Damit besteht für den Kreis Gütersloh die grundsätzliche Möglichkeit sein IT-Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich verändern zu können.
- Die dem Zweckverband INFOKOM entstehenden Kosten sind im Rahmen der Vereinbarungen durch die regio iT GmbH zu erstatten. Im Übrigen erhebt der Zweckverband von seinen Verbandsmitgliedern eine einwohnerbasierte Umlage. Die konkreten Abrechnungen der regio iT GmbH für erbrachte Leistungen erfolgen gegenüber dem Kreis Gütersloh verursachungsgerecht.

Damit bestehen einerseits zwar lediglich indirekte Möglichkeiten der strategischen Einflussnahme für den Kreis Gütersloh bei seinem Hauptdienstleister regio iT GmbH. Andererseits kann der Kreis im Rahmen der satzungsmäßigen Vorgaben des Zweckverbands INFOKOM frei entscheiden, welche Leistungen er von wem abnimmt und damit auch welche Kosten für ihn daraus resultieren.

Dadurch besitzt der Kreis Gütersloh insgesamt eine große Flexibilität, um seine IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis in der Lage seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

Allerdings sieht die gpaNRW insbesondere folgende Möglichkeiten der Verbesserung, was die zielorientierte Steuerung der IT beim Kreis Gütersloh angeht:

- Für eine systematische und zielorientierte Ausrichtung der IT und der erforderlichen Ressourcen fehlt es beim Kreis Gütersloh, wie bei den meisten Kreisen, noch an einer verbindlichen IT-Strategie. Eine an den Zielen der Digitalisierung ausgerichtete und priorisierte Vorhabenplanung besteht deshalb noch nicht. Damit wird es der operativen IT beim Kreis Gütersloh derzeit erschwert, sich in der täglichen Arbeit an verlässlichen Rahmenbedingungen orientieren zu können. Allerdings befindet sich der Kreis Gütersloh bereits in konkreten Gesprächen mit einem externen Dienstleister, um eine IT-Strategie kurzfristig auf den Weg zu bringen. Die Realisierung ist nach eigenen Angaben für 2023 geplant.
- Es gibt beim Kreis Gütersloh noch keinen IT-Service- und/oder Leistungskatalog oder eine vergleichbare Leistungsübersicht, aus der die Abteilungen wählen und anhand dessen sie ihren konkreten IT-Bedarf samt Kostenauswirkungen besser einschätzen könnten. Allerdings ist die Arbeitsplatzausstattung durch die zentrale IT bereits standardisiert worden, wobei die Abteilungen die Quantität bestimmen können.
- Geringe personelle Ressourcen erschweren auch beim Kreis Gütersloh ein aktives Lizenzmanagement. Ein systematischer Abgleich zwischen beschafften und tatsächlich im

Einsatz befindlichen Lizenzen kann damit noch nicht stattfinden. Die Urteilsfindung über die Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Software im Kreis Gütersloh könnte verbessert werden, wenn ein Überblick an zentraler Stelle möglich wäre. Dies würde letztendlich auch den Aspekten Rechtssicherheit sowie IT-Sicherheit im Umgang mit Lizenzen zugutekommen. Nach Auskunft des Kreises Gütersloh wird für 2023 angestrebt, dass die Defizite in der Lizenzierung komplett aufgearbeitet sein sollten. Damit einher geht auch die generelle Entscheidung über den Einsatz eines entsprechenden IT-Tools.

- Störungen bzw. Störfälle beim Einsatz von IT werden beim Kreis Gütersloh vor allem mithilfe des Systems der regio iT GmbH bearbeitet. Allerdings werden diese noch nicht systematisch vom Kreis ausgewertet. Damit fehlt derzeit noch ein Steuerungsinstrument, um stabile Verwaltungsprozesse mithilfe von IT zu etablieren bzw. diese stetig zu verbessern. Der Kreis Gütersloh ist jedoch dabei ein Incident-Management-System zu etablieren, das in 2023 produktiv gehen und Verbesserungen bringen soll.
- Vor allem bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit kann sich der Kreis Gütersloh noch wesentlich verbessern. Themen wie Notfallvorsorge oder Sicherheitsmanagement sind hier besonders erwähnenswert. Hierzu erfolgen weitere Ausführungen unter dem Kapitel „IT-Sicherheit“.

In der Praxis schöpft der Kreis Gütersloh damit die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten seines Betriebsmodells noch nicht voll aus. Demgegenüber hebt sich der Kreis insbesondere bei den folgenden Aspekten positiv hervor:

- Bei den meisten Kreisen, die operative IT-Leistungen von ihren Hauptdienstleistern in Form eines Zweckverbandes abnehmen, mangelt es an einer verursachungsgerechten Abrechnung. Die pauschale und einwohnerbezogene Abrechnung ist die Regel. Dies ist beim Hauptdienstleister des Kreises Gütersloh nicht der Fall. Hier werden die meisten eingekauften Leistungen der regio iT GmbH verursachungsgerecht abgerechnet. Damit hat der Kreis Gütersloh grundsätzlich gute Möglichkeiten sich über das Preis-Leistungs-Verhältnis selbst ein Urteil bilden zu können.
- Zudem sind Service-Level-Agreements zwischen Zweckverbänden und ihren Mitgliedern eher die Ausnahme. Damit wird die Beurteilung von Dienstleistungen für den Abnehmer erschwert, da es an Transparenz fehlt. Der Kreis Gütersloh kann jedoch auf ein System der regio iT GmbH zurückgreifen, das eine Beurteilung der Dienstleistungsqualität vergleichsweise gut zulässt.
- Steuerungsrelevante Kosten- und Sicherheitsinformationen werden beim Kreis Gütersloh mittlerweile systematisch sowie regelmäßig von der operativen Ebene an die Verwaltungsführung gerichtet. Bedeutsame Impulse hierfür resultieren aus der Besetzung der Stelle des IT-Sicherheitsbeauftragten Ende 2021. Von hier aus erfolgen regelmäßige Briefings sowie grundsätzliche Verbesserungen wie die Erstellung der IT-Sicherheitsstrategie.
- Die systematische Beteiligung der IT vor Organisationsmaßnahmen ist mittlerweile sichergestellt. Von Vorteil ist dabei auch, dass zwischen IT und Verwaltungsorganisation eine enge aufbauorganisatorische Verbindung durch die gemeinsame Ansiedlung in einem Dezernat gegeben ist. Dies begünstigt einen geregelten und schnellen Informationsfluss zwischen diesen beiden bedeutsamen Querschnittsbereichen.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte seine derzeitigen Bemühungen für eine verbesserte Steuerungssituation fortführen und insbesondere weiter an seiner IT-Strategie arbeiten.

3.3.2 IT-Kosten

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

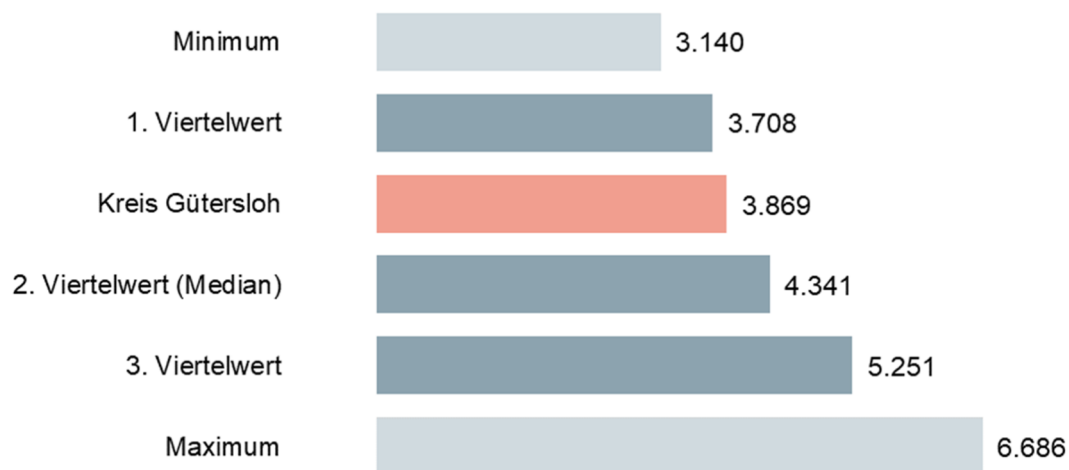
→ Feststellung

Die IT-Kosten des Kreises Gütersloh sind im interkommunalen Vergleich gering. Die sehr niedrigen Personalkosten des Kreises bedeuten ein Risiko, da die langfristige Umsetzung von Digitalisierungszielen darunter leiden könnte.

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 Gütersloh** 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 Gütersloh liegen auf einem niedrigen Niveau. Fast drei Viertel der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

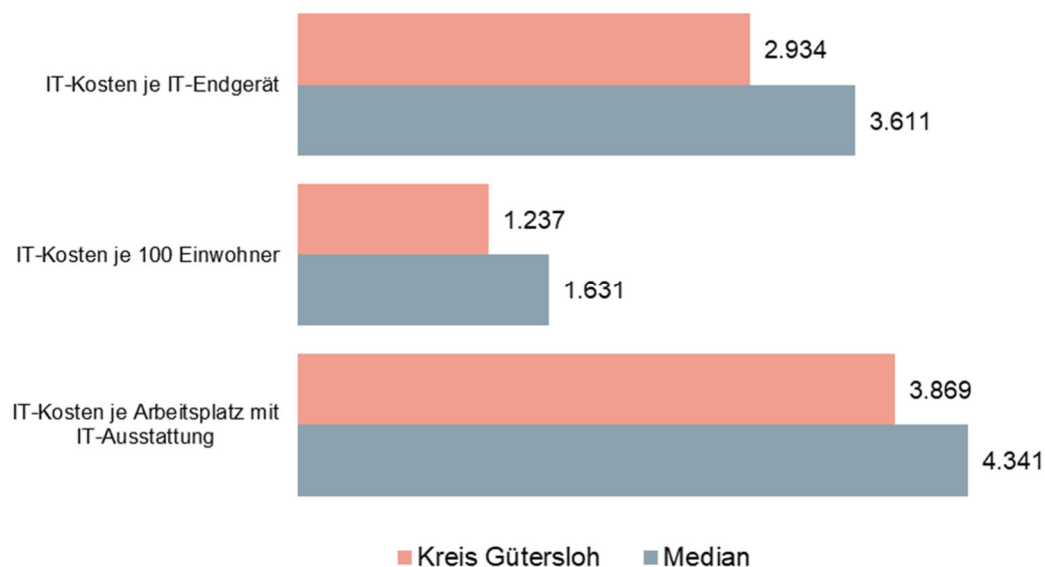
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der 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 Gütersloh weichen im interkommunalen Vergleich nicht voneinander ab. In Bezug auf alle drei Bezugsgrößen sind die IT-Kosten des Kreises Gütersloh gering.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Gütersloh	14,92	82,48	2,61
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Der Kreis Gütersloh hat verschiedene IT-Aufgaben an Dienstleister ausgelagert. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Beim Kreis Gütersloh dominieren die Sachkosten und hier die Kosten für Leistungen des Hauptdienstleisters regio iT GmbH.

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

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

Kostenarten	Kreis Gütersloh	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	580	780	924	1.145	31

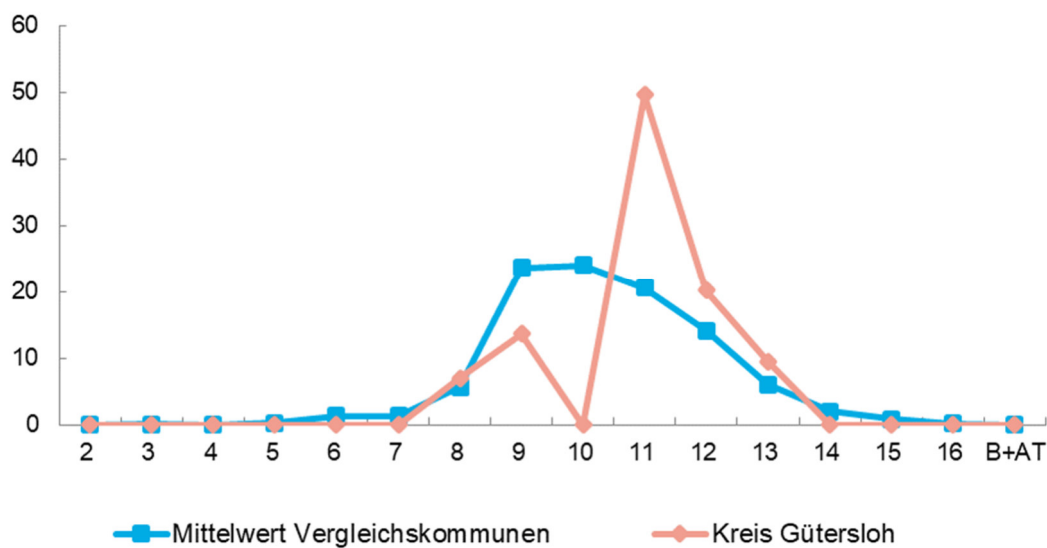
Kostenarten	Kreis Gütersloh	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Sachkosten	2.433	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Gütersloh liegen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, unter dem jeweiligen ersten Viertelwert.

Nur zwei Kreise weisen noch geringere Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf als der Kreis Gütersloh. Alle Kreise mit vergleichbarem IT-Betriebsmodell haben in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höhere Kosten als der Kreis Gütersloh. Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

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

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Gütersloh fällt eine Konzentration der Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 11 auf. Dies kann von Vorteil sein, wenn es darum geht, fachliche Expertise in der IT zu gewinnen und zu halten. Unabhängig davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum für alle Kreise, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation stetig an. Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind damit auch beim Kreis Gütersloh essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern.

Allerdings ist die quantitative Personalausstattung des Kreises Gütersloh im interkommunalen Vergleich sehr auffällig. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch knapp 139 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Es gibt lediglich einen Kreis, der noch mehr Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je Vollzeit-Stelle aufweist. Somit sind die geringen Personalkosten maßgeblich in der niedrigen Personalausstattung begründet.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Anzahl seiner IT-Stellenanteile kritisch hinterfragen.

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

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

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

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

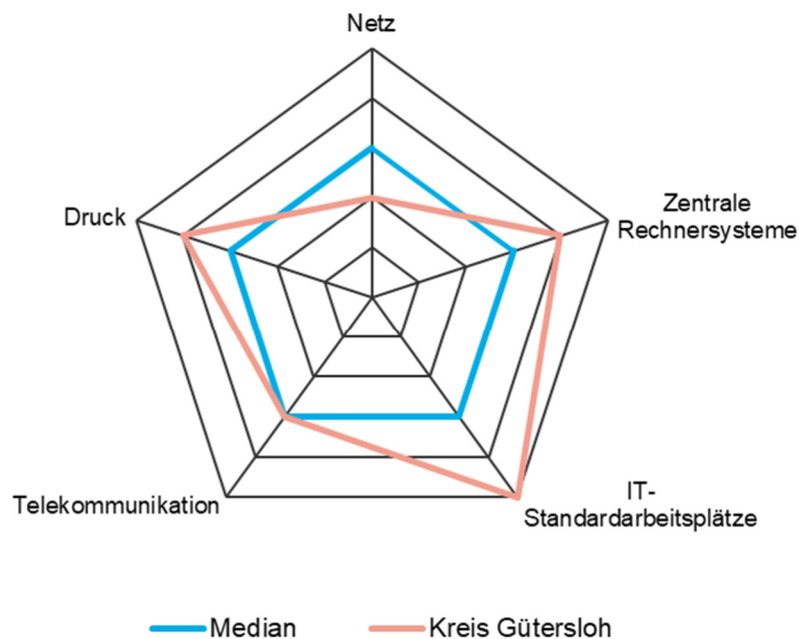
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten des Kreises Gütersloh für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegen bei 1.540 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Sie sind damit niedriger als bei drei Viertel der geprüften Kreise.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Kreis Gütersloh in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Bis auf die etwas erhöhten Netzkosten für die Anbindung der Standorte sind die anderen Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unauffällig bis niedrig. Allerdings machen die Netzkosten bei den IT-Grunddiensten lediglich ein Fünftel der Kosten aus, so dass hier kein nennenswertes Einsparpotenzial erkennbar ist.

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 Gütersloh machen einen Anteil von rund 60 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Gütersloh bilden mit 2.329 Euro den Median. Mehr als 90 Prozent der Kosten für Fachanwendungen resultieren aus Sachkosten, die sich zur Hälfte aus der Abnahme beim Hauptdienstleister ergeben.

Selbst höhere Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweiligen Fachaufgaben bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Gütersloh unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind zunächst systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Kapitel Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern

und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

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

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

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

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

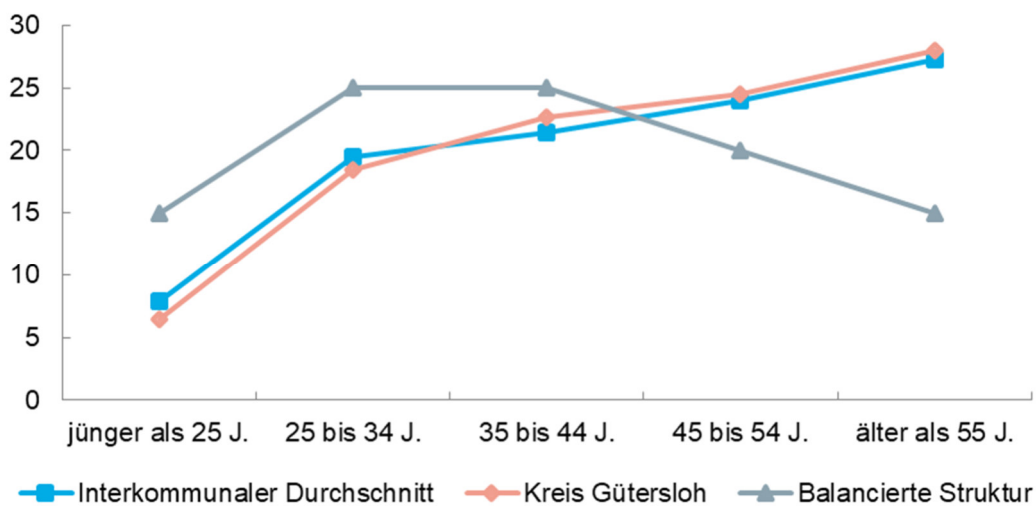
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁴ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des **Kreises Gütersloh** der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur beim Kreis Gütersloh ist ähnlich ungünstig einzuschätzen wie bei den meisten der geprüften Kreise. Insbesondere der hohe Anteil der Gruppe „älter als 55 J.“ führt dazu, dass die Personalstruktur alterszentriert ist und sich von einer balancierten Altersstruktur entfernt.

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

- Eine starke Alterszentrierung bei der Personalstruktur gibt einen weiteren und konkreten Anlass die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung des Kreises Gütersloh weiter voranzutreiben.

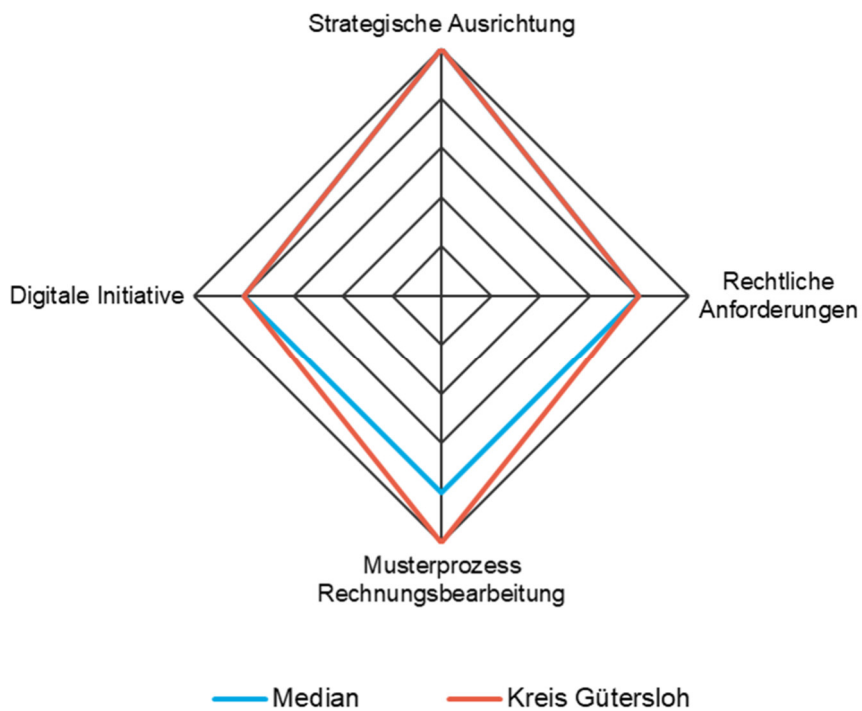
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **Kreises Gütersloh** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation beim Kreis Gütersloh ist insgesamt sehr weit fortgeschritten. Es gibt vergleichsweise wenige, aber konkrete Punkte, bei denen sich der Kreis weiter verbessern kann.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Die Steuerung der digitalen Transformation beim Kreis Gütersloh findet bereits auf Basis einer übergreifenden Digitalisierungsstrategie statt. Damit sind die Chancen für eine bedarfsgerechte digitale Transformation der Kreisverwaltung sehr groß.

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 Landrat des **Kreises Gütersloh** hat die Verantwortung für seine digitale Transformation in 2020 der Abteilungsleitung „1.3 - IT und Zentrale Dienste“ als CDO mit übergreifenden Weisungsrechten übertragen.

Die Digitalstrategie des Kreises Gütersloh aus 2020 nimmt die Handlungserfordernisse in den Blick, die sich aus strategischen Themen wie z.B. dem demografischen Wandel ergeben. Sie ist das Leitbild für die digitale Transformation beim Kreis und damit der verbindliche und strategische Handlungsrahmen für alle Beteiligten. Konkrete Ziele, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten wurden in einer Roadmap zur Digitalstrategie verankert.

Die Schwerpunkte der durch den CDO verantworteten, zentralen Digitalisierung der Kreisverwaltung Gütersloh sind für 2022/2023 die Einführung der verwaltungsweiten E-Akte sowie die Bündelung der Kräfte für die Digitalisierung der für den Kreis relevanten OZG-Leistungen.

Der Kreis Gütersloh bindet dabei seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation ein und sorgt für die nötige Qualifizierung.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist jedoch, wie bei fast allen anderen Kreisen auch, noch sehr ausbaufähig.

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

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

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

Der Kreis Gütersloh erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert der Kreis den Umsetzungsstand der meisten

Kreise. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Auch beim Kreis Gütersloh bestehen Möglichkeiten, der Absicht des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Auch der Kreis Gütersloh ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen lediglich online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot besteht auch beim Kreis Gütersloh zum überwiegenden Teil aus Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis wie die meisten Kreise derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie intern medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei einer stetig wachsenden Anzahl an Leistungen des Kreises Gütersloh wird dies jedoch möglich sein. Sofern Leistungen gebührenpflichtig sind, werden damit meist auch direkt ePayment-Bezahlungsfunktionen verknüpft.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital anbieten zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“ ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Schwierigkeiten ergeben sich für den Kreis Gütersloh, wie für alle Kommunen auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung der EfA-Leistungen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze für wesentlich mehr Online-Antragsverfahren zu erhalten.

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.

- ➔ Der Kreis Gütersloh nutzt die technischen Möglichkeiten der elektronischen Rechnungsbearbeitung bereits größtenteils und kann damit die Sachbearbeitung von vielen manuellen Schritten entlasten.

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 Gütersloh** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

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

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

Der überwiegende Teil der geprüften Kreise hat bereits einen Workflow zur elektronischen Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz der technischen Unterstützung unterscheiden sich die Kreise dabei teilweise deutlich. Während einige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in vielen Kreisen noch manuelles Eingreifen vorgesehen.

Beim Kreis Gütersloh ist der digitale Rechnungsworkflow in der Verwaltung bereits ausgerollt worden. Damit entfällt hier die manuelle Erfassung der Rechnungsdaten sowie das Anordnungswesen, bis auf begründete Ausnahmen, weitestgehend. Eingehende Papierrechnungen werden zentral eingescannt, bei eingehenden PDF-Rechnungen werden die Rechnungsdaten für die Verarbeitung im Rechnungsworkflow extrahiert. Zudem führen die optische Texterkennung und automatisierte Übertragung von papierbasierten Rechnungsdaten in den elektronischen Workflow beim Kreis Gütersloh zu einer hohen Prozesseffizienz. Außerdem nutzt der Kreis Gütersloh die Möglichkeit über definierte Datenfelder Kontierungsinformationen im Workflow automatisiert zu ergänzen.

Beim Kreis Gütersloh nutzt bereits die Abteilung Gebäudewirtschaft eine Schnittstelle zum Bestellwesen. Hier können, sofern der Lieferant die Bestellnummer auf die Rechnung druckt, die Bestellnummern beim Scanvorgang ausgelesen und direkt zugeordnet werden. Diesen automatisierten Datenabgleich führen bisher wenige Kreise durch und wenn, dann vereinzelt. Der Kreis Gütersloh plant hier den weiteren Ausbau der entsprechenden Funktion im Rechnungsworkflow mithilfe der Einführung eines neuen Moduls innerhalb seines vom Hauptdienstleister abgenommenen Finanzverfahrens.

Zudem werden die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, automatisch erfolgende Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg beim Kreis Gütersloh bereits technisch vollumfänglich unterstützt. Dies bietet dem Kreis, ebenso wie nahezu allen geprüften Kreisen, einen Mehrwert im Bearbeitungsablauf gegenüber einer rein analogen Bearbeitung.

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 Gütersloh hat bereits, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, einige Bereiche seiner Verwaltung digitalisiert. Er ist damit auf einem guten Weg hin zu einer weitestgehend medienbruchfreien Verwaltungsarbeit.

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.

Seit Anfang 2021 wird beim **Kreis Gütersloh** die übergreifende E-Akte in allen Abteilungen der Verwaltung eingeführt. Dies betrifft auch die Einführung der zugrundeliegenden Dokumentenmanagement-Software in den Abteilungen und Referaten. Der Kreis Gütersloh hat erkannt, dass dies einen Mehrbedarf an Personalressourcen auch für den anschließenden Betrieb der neuen Anwendungen bedeutet. Daher wurde in 2022 eine zusätzliche Vollzeitstelle hierfür eingerichtet.

Zudem bietet der Kreis Gütersloh bereits erste, wenn auch sehr wenige, interne und externe Leistungen völlig medienbruchfrei an. Mit diesem Umsetzungsstand befindet sich der Kreis aktuell im Mittelfeld der geprüften Kreise.

Darüber hinaus sind beispielsweise die folgenden Sachstände bei der Digitalisierung in einzelnen Fachbereichen des Kreises Gütersloh beachtenswert:

- **Bauaufsicht:** Der Kreis Gütersloh gehört zu den wenigen Kreisen in NRW, die die Möglichkeiten der digitalen Bauaufsicht bereits weitestgehend ausschöpfen. Lediglich eine generelle Digitalisierung der Altakten ist nicht vorgesehen.
- **Hilfe zur Pflege:** Um einem drohenden Verlust von Wissen durch Fluktuation entgegenzuwirken, befindet sich derzeit eine softwarebasierte Wissensdatenbank im Aufbau.

- **Vergabewesen:** Funktionen einer Vergabemanagementsoftware werden bereits teilweise in der kreiseigenen Vergabedatenbank vorgehalten. Allerdings kann der interne Arbeitsablauf darüber noch nicht gesteuert werden. Der Kreis Gütersloh hat damit aber trotzdem einen ersten wichtigen Schritt hin zur Digitalisierung seiner Vergabeverfahren gemacht.

Einzelheiten hierzu finden sich in den Berichtsteilen der unterschiedlichen fachlichen Prüfgebiete der überörtlichen Prüfung der gpaNRW.

3.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hat hinreichende Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine konsequentere Umsetzung noch an Ressourcen.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)⁵ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

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

Beim Kreis Gütersloh sind die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements in der Abteilung Personal und Organisation verortet. Diese gibt die verwaltungsweiten Standards vor, begleitet

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

die jeweiligen Projekte und führt die zentrale Qualitätssicherung durch. Die jeweilige Fachabteilung bestimmt Prozessverantwortliche, die geschult werden und die Prozesse mit Fachbezug modellieren.

Nach Angaben des Kreises Gütersloh stehen zentral schätzungsweise ein bis zwei Vollzeit-Stellen bereit, um die Fachbereiche zu unterstützen und mit diesen gemeinsam die Prozessanalysen und -optimierungen durchzuführen. Die meisten der geprüften Kreise, die ähnlich viele zentrale Stellenanteile gemeldet haben, geben an, dass damit ein nachhaltiges Prozessmanagement erschwert wird. Dies trifft auch aus Sicht des Kreises Gütersloh zu.

Der Kreis Gütersloh arbeitet auch deshalb unter Beteiligung des Zweckverbands INFOKOM mit 13 kreisangehörigen Kommunen zusammen, um Themen des Prozessmanagements gemeinsam anzugehen. Der Kreis Gütersloh hat dabei gegenüber seinen Mitgliedskommunen eine Sonderrolle u.a. wegen seines Aufgabenportfolios. Der Fokus liegt auf Querschnittsprozessen. Zudem ist eine weitere interkommunale Zusammenarbeit mit den Kreisen in Ostwestfalen-Lippe angedacht. Dabei hat der Landrat für den Kreis Gütersloh die Entscheidung getroffen, dass die Kriterien E-Government, OZG-Umsetzung, Wissensmanagement und generelle Prozessoptimierung für ein strategisches Ranking genutzt werden sollen. Eine entsprechende Priorisierung wurde bereits erstellt. Gemeinsam mit den Fachabteilungen entscheidet die Abteilung Personal und Organisation, ob die konkreten Abläufe betrachtungswürdig sind. Vor entsprechenden Projekten zur Geschäftsprozessoptimierung werden messbare Projektziele festgelegt. Ein Handbuch mit verbindlichen und formalisierten Vorgaben für konkrete Prozessaufnahmen ist beim Kreis Gütersloh aktuell in Arbeit.

Die letztendliche Abbildung und Dokumentation der Prozesse des Kreises Gütersloh erfolgt softwarebasiert mithilfe einer im kommunalen Raum verbreiteten Softwarelösung. Allerdings wurde auch beim Kreis Gütersloh bisher noch nicht systematisch darauf geachtet, dass IT-Bedarfe und konkrete IT-Anforderungen beim Softwareeinsatz auch auf Prozessbetrachtungen basieren sollten. Einem softwarebasierten IT-Einsatz sollte jedoch aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich und systematisch eine Prozessbeschreibung vorausgehen. Damit kann vermieden werden, dass das IT-Werkzeug den betreffenden Prozess vorgibt.

➔ **Empfehlung**

Um ein systematisches Prozessmanagement mit einer strategischen Grundlagenplanung etablieren zu können sollte der Kreis Gütersloh zunächst seine hierfür vorhandenen Ressourcen hinterfragen.

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 Gütersloh kann sich neben technischen ganz besonders bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Dies hat der Kreis bereits erkannt und steuert seit Kurzem auch mithilfe weiterer Personalressourcen dagegen.

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 Gütersloh** erfüllt sind.

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

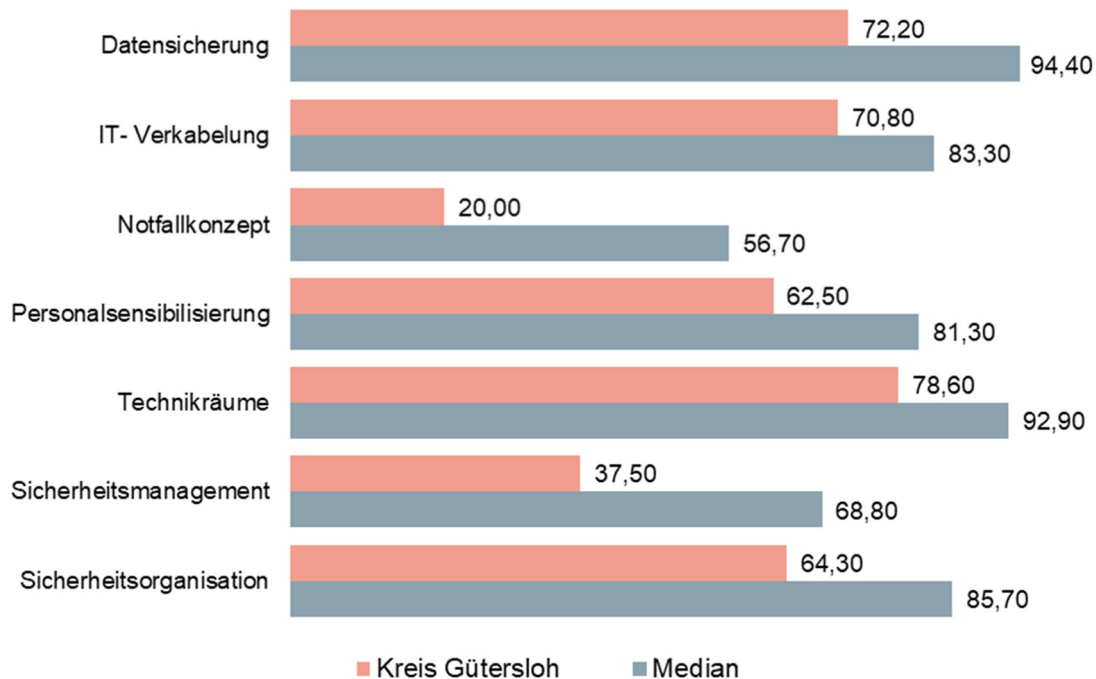
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich eine Position im hinteren Bereich des Vergleichsfeldes ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 58,80 Prozent und liegt damit weit unter dem Median von 80,60 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Bei allen geprüften IT-Sicherheitsaspekten liegt der Kreis Gütersloh unter dem jeweiligen Median. Zwar wird das Sicherheitsniveau beim Kreis Gütersloh positiv dadurch beeinflusst, dass die Verwaltung durch die Auslagerung bestimmter Fachverfahren an den externen IT-Dienstleister regio iT GmbH von den dort getroffenen Sicherheitsmaßnahmen profitiert. Allerdings bestehen gerade bei der Verfügbarkeit eigener Services oder anderweitig hinzugekaufter Leistungen Risiken, insbesondere in der Notfallvorsorge und dem Sicherheitsmanagement.

Hingegen konnten gemäß eigenen Angaben wichtige Initiativen zur Verbesserung der Situation mittlerweile angestoßen werden, insbesondere:

- Die Stelle des Informationssicherheitsbeauftragten konnte im Oktober 2021 neu besetzt werden. Seit Langem bekannte Defizite können nun wieder strukturiert angegangen werden, beispielsweise ein Informationssicherheitsmanagementsystem sowie die systematische Berichterstattung an die Entscheidungsträger. Zudem wurde bereits eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellt. Hierfür wurde in 2022 auch ein IT-Sicherheitsmanagementteam eingerichtet, das wöchentlich zusammenkommt.
- Der Kreis Gütersloh stellt sicher, dass der Informationssicherheitsbeauftragte frühzeitig in alle Projekte mit IT-Bezug eingebunden wird.

- Mit Stand November 2022 werden sogenannte Penetrations-Tests zur Identifizierung von Schwachstellen beim Kreis Gütersloh durchgeführt. Damit stellt sich der Kreis Gütersloh einem umfassenden und selbstkritischen Sicherheitstest.

Wie bereits oben im Kapitel zu den IT-Kosten aufgeführt, steigt der Personalbedarf allein aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung an, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Gemäß dem Grundsatz, dass Sicherheit kostet, ist es positiv zu sehen, dass der Kreis Gütersloh hier bereits nachjustiert hat.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen. Dabei sollte er die im Rahmen dieser Prüfung aufgezeigten Optimierungsansätze mit hoher Priorität angehen.

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.

- ➔ Die Rahmenbedingungen für IT-Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh sind bereits solide.

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

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

Die Rechnungsprüfung des **Kreises Gütersloh** stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung und darüber hinaus sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Gütersloh diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Ja	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Teilweise	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Teilweise	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

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

Der Kreis Gütersloh konnte in den letzten fünf Jahren jedoch viele dieser Prüfaspekte aufgreifen. Er hat die interne IT-Prüfung in seiner örtlichen Rechnungsprüfung fest verankert. In 2022 wurde eine entsprechende Stellenbesetzung nach den Anforderungen der IT-gestützten Prüfung ausgerichtet. Für die adäquate Fortbildung besteht zudem ein fester Sachmittelansatz. Neben eigenen Stellenanteilen im Referat Rechnungsprüfung profitiert der Kreis Gütersloh von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Zweckverband INFOKOM und der Stadt Aachen.

So hat die Verbandsversammlung des Zweckverbandes INFOKOM in 2021 beschlossen, dass dieser zur Wahrnehmung der Aufgaben der IT-Prüfung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Aachen schließt. Die IT-Prüfung von buchungsrelevanten Programmen und deren wesentlichen Updates ist dem Zweckverband durch Satzung bereits in 2009 von den Mitgliedern übertragen worden. Die örtlichen Rechnungsprüfungen halten hierfür kein Personal vor. In der Praxis ergeben sich Vorteile für den Kreis Gütersloh, denn gemeinsame Verfahren und Schnittstellen werden seitens der regio iT GmbH „zentral“ durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen geprüft. Damit sind lediglich örtliche Besonderheiten „dezentral“ durch eine Programmprüferin des Zweckverbandes INFOKOM Gütersloh zu

prüfen. Die Revision des Kreises prüft darauf aufbauend die Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems.

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

Der Kreis Gütersloh hat in der Vergangenheit bereits ein verbreitetes Fachverfahren für die Massendatenanalyse eingesetzt. Es hat sich nach eigenen Angaben jedoch gezeigt, dass das bisherige System mit zunehmender Erfahrung im Umgang mit dem eingesetzten Finanzverfahren für die Aufgaben nicht mehr notwendig war. Unter anderem, weil die gängige Standardsoftware für Tabellenkalkulationen immer leistungsfähiger geworden sei, so dass Analysen pragmatisch und zielführend noch auf diesem Weg erledigt werden. Aktuell wählt die Revision des Kreises jedoch ein neues System für den künftigen Einsatz in der Massendatenanalyse aus.

3.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ➔ Bis auf sehr wenige Ausnahmen hat der Kreis Gütersloh bereits sehr gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen etabliert.

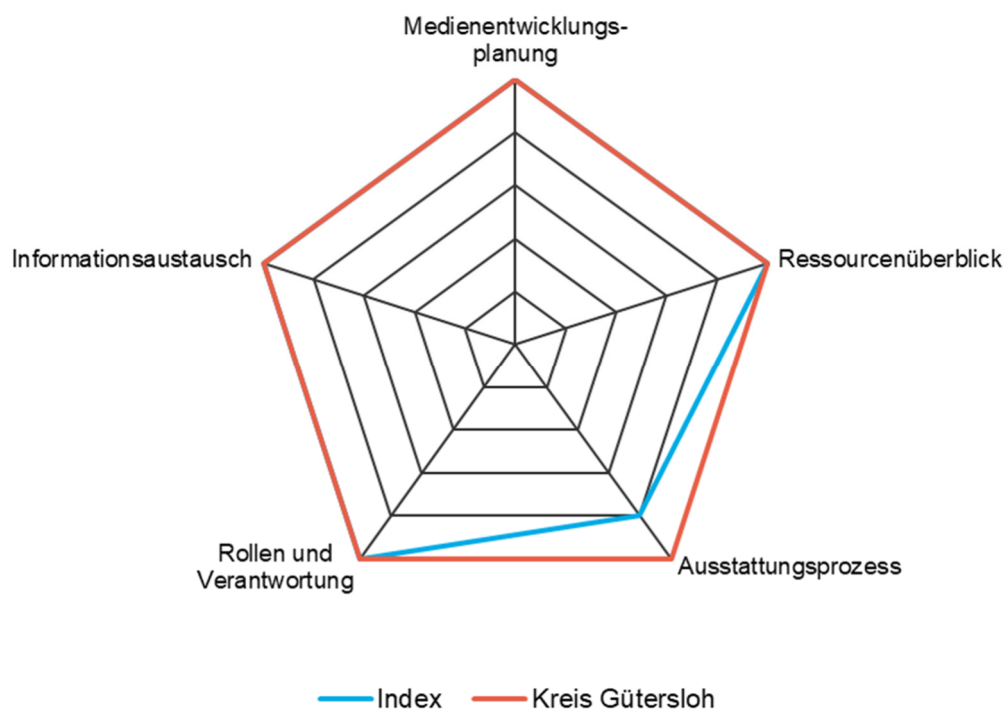
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Der Kreis Gütersloh hat insgesamt äußerst stark ausgeprägte Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen.

Die IT-Ausstattung der Schulen beim Kreis Gütersloh basiert auf dem übergreifenden Medienentwicklungsplan des Kreises Gütersloh. Dieser ist das Bindeglied zwischen den Medienkonzepten der Schulen sowie den technisch-organisatorischen Vorgaben der Verwaltung.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden beim Kreis Gütersloh an zentraler Stelle im Sachgebiet 3.1.2 Schulverwaltung koordiniert. Hier besteht ein zentraler und grundsätzlich auch vollständiger Überblick über die IT-Kosten und die IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises. Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist verbindlich geregelt.

Der Kreis Gütersloh stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen und Arbeitskreisen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt sowie die Medienentwicklung fortgeschrieben wird. Hierfür sind "Runde Tische" eingerichtet worden. Diese tagen drei- bis viermal pro Jahr und sind mit Vertretern der Kreisverwaltung, der Schulen, der Schulaufsicht sowie der Medienberatung besetzt. Zudem nimmt vielfach auch das Unternehmen teil, dass an den meisten Schulen den Second-Level-Support für den Kreis Gütersloh durchführt.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Für den Kreis Gütersloh bestehen zwar eingeschränkte Einflussmöglichkeiten bei seinem Hauptdienstleister regio iT GmbH. Insgesamt gesehen kann der Kreis Gütersloh jedoch den größten Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen, wenngleich er seine Steuerungsmöglichkeiten intensiver nutzen kann.	110	E1	Der Kreis Gütersloh sollte seine derzeitigen Bemühungen für eine verbesserte Steuerungssituation fortführen und insbesondere weiter an seiner IT-Strategie arbeiten.	113
F2	Die IT-Kosten des Kreises Gütersloh sind im interkommunalen Vergleich gering. Die sehr niedrigen Personalkosten des Kreises bedeuten ein Risiko, da die langfristige Umsetzung von Digitalisierungszielen darunter leiden könnte.	113	E2	Der Kreis Gütersloh sollte die Anzahl seiner IT-Stellenanteile kritisch hinterfragen.	117
F3	Der Kreis Gütersloh kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist jedoch, wie bei fast allen anderen Kreisen auch, noch sehr ausbaufähig.	124	E3	Der Kreis Gütersloh sollte weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze für wesentlich mehr Online-Antragsverfahren zu erhalten.	125
F4	Der Kreis Gütersloh hat hinreichende Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine konsequentere Umsetzung noch an Ressourcen.	129	E4	Um ein systematisches Prozessmanagement mit einer strategischen Grundlagenplanung etablieren zu können sollte der Kreis Gütersloh zunächst seine hierfür vorhandenen Ressourcen hinterfragen.	131
F5	Der Kreis Gütersloh kann sich neben technischen ganz besonders bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Dies hat der Kreis bereits erkannt und steuert seit Kurzem auch mithilfe weiterer Personalressourcen dagegen.	132	E5	Der Kreis Gütersloh sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen. Dabei sollte er die im Rahmen dieser Prüfung aufgezeigten Optimierungsansätze mit hoher Priorität angehen.	134

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Gütersloh verzeichnet einen im interkommunalen Vergleich der Kreise durchschnittlichen **Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**. Die **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** sind unterdurchschnittlich.

Das Jugendamt verzeichnet eine durchschnittliche **Falldichte**. Sie stieg in den vergangenen Jahren deutlich an. Während der Kreis die stationären Fallzahlen senken konnte, erhöhten sich die ambulanten Fallzahlen. Diese Entwicklung ist in der steigenden Bedeutung der Integrationshilfe/Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII begründet.

Der hohe **Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen** entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Der Kreis Gütersloh betreut überdurchschnittliche 60,0 Prozent der stationären Hilfen im Rahmen der Vollzeitpflege. Allerdings ergibt sich dieser Wert durch einen hohen Anteil sog. Westfälischer Pflegefamilien⁶. Die Aufwendungen für diese besondere Form der Vollzeitpflege liegen über dem normalen Pflegesatz. Sie sind dennoch günstiger als die Heimerziehung.

Zudem gelingt es dem Jugendamt gut passgenaue ambulante Hilfen zu erarbeiten. Sie verhindern teilweise auch stationäre Hilfeformen. Aus diesem Grund verzeichnet der Kreis Gütersloh den dritthöchsten **Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE**. Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Unterdurchschnittliche **Aufwendungen je Hilfefall** sind die Folge.

Insbesondere der Trägerverbund unterstützt die passgenaue Hilfestellung. Hierzu kooperiert das Jugendamt mit mehreren freien Trägern. Durch die Kooperation ermöglicht das Jugendamt den Trägern eine Planungssicherheit. Daher können die Träger Personal, auch für sehr komplexe Fallgestaltungen, vorhalten. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Koordinierung seit Sommer 2022 durch das Jugendamt erfolgt.

Der Kreis Gütersloh nutzt darüber hinaus aber auch Träger außerhalb des Trägerverbundes.

Um Fehlentwicklungen zu verhindern, sollte der Kreis Gütersloh den Trägerverbund im Finanz- und Fachcontrolling differenzierter betrachten. Er kann so auch die Transparenz weiter steigern.

Insgesamt sehen wir Optimierungspotential bei den Controllingtätigkeiten. Das Finanzcontrolling umfasst derzeit lediglich eine Budgetkontrolle. Kennzahlen nutzt das Jugendamt nicht. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren erschwert grundsätzlich die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Das Fachcontrolling beschränkt sich aktuell auf die Kontrolle der Einhaltung der Verfahrensstandards. Hier sollte der Kreis Gütersloh zukünftig auch die Laufzeiten der Hilfen, Abbruchquoten und die Zielerreichung analysieren. Trägerbezogene Auswertungen können in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern genutzt werden.

Die vorhandenen Verfahrensstandards unterstützen die Fachkräfte grundsätzlich bei der effektiven und effizienten Fallbearbeitung. Sie berücksichtigen allerdings nicht die aktuelle Aufbauorganisation des Jugendamtes. Zudem enthalten die Prozessbeschreibungen nicht die Zuweisung von Fällen an den Trägerverbund. Dieser Aspekt kann das Wissensmanagement beeinträchtigen und eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren.

Positiv bewerten wir die vielfältigen präventiven Angebote. Durch eine zusammenfassende und zeitgemäße Darstellung aller Angebote auf seiner Homepage kann der Kreis die Akzeptanz der präventiven Angebote weiter steigern.

⁶ <https://www.wpf.lwl.org/de/>

Die Personalausstattung ist im ASD durchschnittlich. Die Besetzung vakanter Stellen gestaltet sich vor dem Hintergrund des fortschreitenden Fachkräftemangels zunehmend schwierig. Positiv bewerten wir die Bemühungen der gesamten Kreisverwaltung, ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern.

Die WiJu verzeichnet hingegen eine sehr hohe Fallzahl. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des gesamten Jugendamtes waren während der Corona-Pandemie im Krisenstab und in Einsatzteams tätig.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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 Gütersloh.

4.3 Strukturen

- Der Kreis Gütersloh verzeichnet mit einer niedrigen Jugendarbeitslosigkeit und einer sehr geringen Kinderarmut entlastende soziostrukturelle Voraussetzungen. Sie können sich begünstigend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	190.115	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	41.197	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	10	7	10	11	15	24	27
Anzahl Kommunen im Kreis	13	3	7	9	11	20	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	96.921	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Zum Kreis Gütersloh gehören 13 Kommunen. Die Städte Gütersloh, Rheda-Wiedenbrück und Verl unterhalten eigene Jugendämter. Das Kreisjugendamt betreut damit zehn Kommunen. 75 Prozent der Kreisjugendämter betreuen mehr Jugendämter.

Die Gebietsfläche ist mit 96.900 ha im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich groß.

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. So sind in Kreisen mit großer Gebietsfläche häufig die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD, bzw. BSD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisato-

risch mit einer dezentralen Unterbringung des ASD, bzw. BSD 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.

Dies ist nach Angaben des Jugendamtes auch im Kreis Gütersloh der Fall. In einigen Teilen des Kreises sind großstädtische Bedingungen, bezogen auf die Wohnverhältnisse, vorzufinden. Andere Bereiche sind hingegen sehr ländlich geprägt.

Im Kreis Gütersloh leben vergleichsweise viele osteuropäische Arbeitsmigranten. Sie sind bei verschiedenen Großunternehmen, insbesondere in der fleischverarbeitenden Industrie beschäftigt. Das abweichende Kulturverständnis dieses Personenkreises zeigt sich auch in den Erziehungsvorstellungen. Dies erfordert besondere erzieherische Maßnahmen.

Der Kreis Gütersloh begegnet den anzutreffenden Strukturen durch verschiedene strategische und organisatorische Maßnahmen. Wir betrachten sie im weiteren Berichtsverlauf.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Die gpaNRW konnte in den vorherigen Prüfungen keine Korrelation zwischen den soziostrukturellen Rahmenbedingungen und den Hilfen zur Erziehung feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW verschiedene Kennzahlen zu den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Gütersloh:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,67	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	1,30	1,00	1,85	2,40	2,65	4,40	31
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	19,24	16,58	17,84	18,95	19,70	22,25	31
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,90	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	31

Der Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung beträgt im Kreis Gütersloh 21,67 Prozent. Damit gehört er zu den 25 Prozent der Kreise mit dem höchsten Jugendquotienten. Er wirkt sich auf die Berechnung einwohnerbezogenen Kennzahlen senkend aus.

Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich grundsätzlich belastend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Der Kreis Gütersloh gehört jedoch zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Arbeitslosenquote bei den 15- bis 24-jährigen Erwerbspersonen. Auch der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ist sehr niedrig. Die Einordnung beider Kennzahlen in den interkommunalen Vergleich deutet darauf hin, dass im Kreis Gütersloh der Übergang von der Schule in das Berufsleben gelingt.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund⁷ 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. Der Anteil Alleinerziehende an den SGB II - Bedarfsgemeinschaften ist im Kreis Gütersloh überdurchschnittlich. Allerdings ist die SGB II – Quote insgesamt sehr niedrig.

Auch Armut und damit verbundene Lebenslagen können sich auf die Risiken in der Erziehung auswirken. Die Statistik der AK JTU Dortmund ordnet den Kreis Gütersloh dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zu. Die Kinderarmut ist demnach sehr gering.

Insgesamt verzeichnet der Kreis Gütersloh entlastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

- ➔ Dem Kreis Gütersloh sind seine Strukturen bekannt. Insbesondere die in Teilen hohe Zahl osteuropäischer Arbeitsmigranten stellt das Jugendamt vor Herausforderungen. Das Jugendamt profitiert von einer vielfältigen Trägerlandschaft.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes kennen die sozialen Strukturen im **Kreis Gütersloh**. So enthält der jährliche Geschäftsbericht des Jugendamtes statistische Daten zu jeder Kommune, wie beispielsweise die Altersstruktur der unter 21-jährigen oder die Betreuungsquoten in den Kindertageseinrichtungen. Darüber hinaus informiert er über die vor Ort vorhandenen Einrichtungen und Träger sowie die Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfformen.

Um auf die regionalen Unterschiede reagieren zu können, ist das Jugendamt über lokale Arbeitsgemeinschaften mit örtlichen Akteuren vernetzt.

Auch die hohe Zahl von Arbeitsmigranten in einigen Kommunen wirkt sich auf die Arbeit des Jugendamtes aus. Sprachbarrieren begegnet das Jugendamt durch den Einsatz von Sprachlotsen. Darüber hinaus bietet der Kreis Gütersloh in den Familienzentren herkunftssprachliche Erziehungskurse an.

Das Jugendamt berichtet insgesamt von einer vielfältigen Trägerlandschaft. Sie unterstützt die passgenaue Hilfestellung. Möglichkeiten der heimatnahen stationären Unterbringung verbessern zudem die Rückführungsarbeit. Wir betrachten beide Aspekte im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

⁷ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

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

Das Jugendamt des Kreises Gütersloh profitiert im Rahmen der Präventionsarbeit von seiner guten Vernetzung. Die fehlende vollumfängliche, übersichtliche und kundenorientierte Darstellung der zahlreichen Präventionsangebote kann ihre Akzeptanz allerdings beeinträchtigen.

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.

Die präventiven Angebote im **Kreis Gütersloh** sollen Risikoverhalten im Kinder- und Jugendalter vorbeugen. Dies sind beispielsweise:

- Drogenmissbrauch,
- gestörtes Essverhalten,
- Gewalt und
- Depressivität.

Das Jugendamt arbeitet ferner mit medizinischen Einrichtungen zusammen. Auch die ausgeprägten Netzwerkstrukturen in den Kommunen unterstützen die Präventionsarbeit des Jugendamtes.

Eine koordinierende Funktion nehmen die Kreisfamilienzentren ein. Der Kreis Gütersloh richtete sie ab 2008 in jeder Kommune im Zuständigkeitsbereich seines Jugendamtes ein. Sie bieten unterschiedlichste generationenübergreifende Unterstützungsangebote, wie beispielsweise:

- Offene Treffs für Kinder, Mütter, Väter und Senioren,
- Vermittlung von Tageseltern und
- Begleitung beim Übergang von der Grund- in die weiterführende Schule.

An den Kreisfamilienzentren ist auch der Besuch aller Neugeborenen angedockt. Er ist Bestandteil der „Frühen Hilfen“. Sie verfolgen folgende Ziele:

- Eltern bedarfsgerecht fördern,
- Eltern frühzeitig unterstützen und
- Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern frühzeitig stärken.

Die „Frühen Hilfen“ sollen maßgeblich zu gesundem Aufwachsen von Kindern beitragen und ihre Rechte auf Schutz, Förderung und Teilhabe sichern.

Im Rahmen der Frühen Hilfen sind im Kreis vielfältige niederschwellige Angebote für jungen Familien vorhanden, wie zum Beispiel Babyschwimmen, Spiel- und Krabbelgruppen oder Elternberatung. Der Kreis Gütersloh stellt die Angebote im Rahmen der Frühen Hilfen übersichtlich unter der Internetadresse „www.familie-gt.de“ digital dar.

Der Kreis Gütersloh nimmt ferner am Landesprogramm „Kindestark – NRW schafft Chancen“ teil. Es soll allen Kindern ein gelingendes Aufwachsen ermöglichen.

Alle Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes bieten sowohl aufsuchende, als auch offene Kinder- und Jugendarbeit an.

Eine wichtige Aufgabe im Rahmen der Präventionsarbeit übernehmen auch die zahlreichen Vereine und Verbände. Der Kinder- und Jugendförderplan legt vor diesem Hintergrund einen Schwerpunkt auf die Verbandsarbeit.

Die Koordinierungsstelle Übergang Schule - Beruf unterstützt den Übergang in das Berufsleben. Ihr Ziel ist insbesondere die Vernetzung aller am Übergang beteiligten Angebote und Akteure. Eingebettet ist die Kommunale Koordinierung in das NRW Landesprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“. Darüber hinaus kooperieren die vier Jugendämter im Kreis Gütersloh mit der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter und der kommunalen Koordinierungsstelle unter der Bezeichnung Jugendberufsagentur.

Im Kreis Gütersloh bestehen präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben. Das Jugendamt plant, diese zukünftig vollumfänglich auf der o. g. Internetpräsenz darzustellen. Andere Jugendämter veröffentlichen ihre gesamten Angebote bereits zeitgemäß und adressatenorientiert auf entsprechenden Portalen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben umsetzen und alle präventiven Angebote auf der vorhandenen Plattform darstellen. Hierdurch kann er die entsprechenden Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz seiner Angebote 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 Organisation

- ➔ Die Aufbauorganisation des Kreises Gütersloh fördert eine effiziente und effektive Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Die ausgeprägte Vernetzung des Jugendamtes bewertet die gpaNRW positiv.

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

Für die Hilfen zur Erziehung ist im Kreis Gütersloh die Abteilung 3.5 „Jugend“ (Jugendamt) zuständig. Sie gehört zum Dezernat 3. Ihm gehören folgende weitere Organisationseinheiten an:

- Abteilung 3.1 – Bildung,
- Abteilung 3.2 – Kommunales Integrationszentrum,
- Abteilung 3.3 – Soziales.

Die Aufbauorganisation des Kreises Gütersloh fördert insgesamt eine enge Zusammenarbeit der thematisch an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabenbereiche. Sie fördert eine effektive und effiziente Bearbeitung von komplexen, fachübergreifenden Fragestellungen.

Das Jugendamt besteht aus acht Sachgebieten:

- Sachgebiet 3.5.1 - Beistandschaften, Unterhaltsvorschuss Elterngeldstelle,
- Sachgebiet 3.5.2 - zentrale pädagogische Dienste,
- Sachgebiet 3.5.3 - Allgemeine Verwaltung und Finanzsteuerung,
- Sachgebiet 3.5.5 - Regionalstelle Nord,
- Sachgebiet 3.5.6 - Regionalstelle Ost,
- Sachgebiet 3.5.7 - Regionalstelle West,
- Sachgebiet 3.5.8 - Kindertagesbetreuung.

Für die Hilfen zur Erziehung sind originär die drei Regionalstellen zuständig. Die strategische Fachverantwortung hat das Sachgebiet 3.5.2 inne.⁸

Die Regionalstelle Nord mit Sitz in Halle (Westf.) ist für Borgholzhausen, Halle (Westf.) Steinhagen und Werther (Westf.) zuständig. Die Regionalstelle Ost hat ihren Sitz in Rietberg. Sie betreut die Gemeinde Langenberg und die Städte Rietberg und Schloß Holte-Stukenbrock. Die Regionalstelle West in Harsewinkel ist für Harsewinkel, Herzebrock-Clarholz und Versmold zuständig.

⁸ ferner: Frühe Hilfen, Sozialraum-/Netzwerkarbeit, Kinderschutz, Beratungsstellen, Kinderstark NRW, Begleitete minderjährige Flüchtlinge (Netzwerkarbeit)

Jede Regionalstelle nimmt in ihrem Zuständigkeitsbereich unter anderem die Aufgaben des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und des Pflegekinderdienstes (PKSD) wahr.⁹ Die kreisweite Adoptionsvermittlungsstelle, auch für die Städte Gütersloh, Verl und Rheda-Wiedenbrück wird durch die Regionalstelle Ost wahrgenommen.

Die Regionalstellen haben zudem für jeweils folgende Themengebiete die strategische Fachverantwortung:

- Regionalstelle Nord:
 - Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren,
 - Jugendhilfe im Strafverfahren,
 - Vormundschaften,
- Regionalstelle Ost:
 - Pflegekinderdienst,
 - Unbegleitete minderjährige Ausländer.
- Regionalstelle West:
 - Eingliederungshilfen.

Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) übernimmt das Sachgebiet 3.5.3 – „Allgemeine Verwaltung und Finanzsteuerung“. Zu seinen Aufgaben gehört auch das Finanzcontrolling.

Positiv bewertet die gpaNRW die gute Vernetzung des Jugendamtes, beispielsweise im Rahmen der Frühen Hilfen und der Jugendberufsagentur.¹⁰ Zudem ist der Kreis Gütersloh in verschiedenen regionalen und überregionalen Arbeitskreisen vertreten.

Der Kreis Gütersloh tauscht sich regelmäßig mit den Trägern der freien Jugendhilfe aus. Bereits im Jahr 2004 gründete er mit acht freien Trägern einen Trägerverbund. Durch die Zusammenarbeit möchte der Kreis die Trägervielfalt unterstützen und so eine passgenaue Hilfestellung ermöglichen. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass sie durch dieses Instrument schnell und passgenau auf unterschiedlichste Situationen reagieren können. Wir betrachten den Trägerverbund an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts vertiefend.

⁹ Zu den Aufgaben der Regionalstellen gehören ferner die Kinder- und Jugendarbeit, die Netzwerk- und Sozialraumarbeit, die Jugendhilfe im Strafverfahren.

¹⁰ vgl. 4.3.2 „Organisation“

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- ➔ Gute strategische Grundlagen ergeben sich aus den Leitbildern der Kreisverwaltung, des Jugendamts und des Bezirkssozialdienstes. Die Darstellung von Zielen und Zielwerten im Kreishaushalt ermöglicht eine regelmäßige Evaluation der Strategie 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.

Gute strategische Grundlagen für die Hilfen zur Erziehung ergeben sich im **Kreis Gütersloh** aus den Leitbildern der Abteilung 3.5 „Jugend“ und des BSD. Sie bauen auf dem Leitbild der Kreisverwaltung auf.

Die Abteilung 3.5 „Jugend“ fördert demnach junge Menschen und ihre Familien in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung. Die Fachkräfte akzeptieren unterschiedlicher Lebensentwürfe sowie kulturelle und religiöse Hintergründe. Sie arbeiten sozialraum- und alltagsorientiert und beteiligen die Betroffenen eng. Sie sollen so Stärken und Selbsthilfepotentiale erkennen, fördern und aktivieren. Bei Kindeswohlgefährdungen stellen die Fachkräfte den Schutz der Kinder bzw. Jugendlichen sicher.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BSD kooperieren eng mit Institutionen und den freien Trägern.

Aufbauend auf den Leitbildern und Leitsätzen hat der Kreis strategische Ziele erarbeitet und mit Zielwerten versehen. Er veröffentlicht sie im Haushaltsplan unter den Produkte 355 „Familienunterstützende Hilfen“ und 356 „Hilfen außerhalb der Familien“. Der Kreis kann so die strategische Zielerreichung grundsätzlich transparent darstellen. Zudem kann er Abweichungen frühzeitig erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Der Kreis Gütersloh bereitet zwar monatlich die Fall- und Finanzdaten differenziert auf. Aussagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten bislang allerdings nicht.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stelldaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und

Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Für das Finanzcontrolling im Jugendamt des **Kreises Gütersloh** ist das Sachgebiet 3.5.3 „Allgemeine Verwaltung und Finanzsteuerung“ zuständig. Es stellt die monatlichen Fallzahlen und Aufwendungen in Excel-Übersichten dar. Es differenziert dabei auch nach einzelnen Hilfearten. Zudem unterscheidet der Kreis zwischen Hilfen, die innerhalb und außerhalb des Trägerverbundes erbracht werden. Die Darstellungen erfolgen getrennt nach den drei Regionalstellen.

Die Maßnahmen dienen vorwiegend der Budgetkontrolle. Sie reichen für ein umfassendes Finanzcontrolling nicht aus.

Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen und Abweichungsanalysen vornehmen. Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, enthält der Kreishaushalt diverse Kennzahlen. Sie betrachtet das Jugendamt im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten bislang aber nicht.

➔ **Empfehlung**

Das Jugendamt des Kreises Gütersloh sollte die Kennzahlen des Haushaltes in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Nur so kann es bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Ein umfassendes Fachcontrolling konnte der Kreis Gütersloh noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Einhaltung von Verfahrensstandards.

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.

Für das Fachcontrolling sind im Jugendamt des **Kreises Gütersloh** die Leitungen der drei Regionalstellen zuständig. Sie prüfen insbesondere die Einhaltung der Verfahrensstandards. Neben den üblichen Qualitätsdialogen evaluiert das Jugendamt gemeinsam mit dem Trägerverbund die Hilfen im Rahmen eines Qualitätszirkels. Ziel sind Angebotserweiterungen und Qualitätsverbesserungen.

Dem Kreis Gütersloh ist bewusst, dass diese Maßnahmen für ein umfassendes Fachcontrolling nicht ausreichen. Er hat daher die Stelle eines HzE-Koordinators während dieser überörtlichen Prüfung ausgeschrieben und besetzt. Zu den Aufgaben gehört unter anderem der Aufbau weiterer Controllingmaßnahmen.

Um grundsätzliche Aussagen zur Qualitätssicherung treffen zu können, ist eine übergreifende Aufbereitung von Ergebnissen wichtig. Andere Jugendämter werten die Zielerreichung, aber auch Abbruchquoten, Laufzeiten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden, trägerbezogen aus. Sie nutzen die Erkenntnisse unter anderem im Rahmen regelmäßiger Qualitätsdialoge. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes des Kreises Gütersloh weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Jugendamtssoftware bereits entsprechende Auswertungsmöglichkeiten bereithält. Sie werden derzeit aber nur anlassbezogen genutzt.

Zudem stellt der Kreis Gütersloh in seinem Handbuch Indikatoren dar, an denen er beurteilen kann, ob die Qualitätsstandards eingehalten wurden. Sie sind auch mit Kennzahlen hinterlegt, wie beispielsweise:

- Die ambulanten Hilfsangebote ermöglichen den Verbleib in der Familie zu 80 Prozent,
- zeitlich befristete stationäre Angebote ermöglichen die Reintegration des Kindes bzw. Jugendlichen in die Familie zu 80 Prozent oder
- der Wechsel in eine andere Hilfeart erfolgt in weniger als 20 Prozent.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben zeitnah umsetzen und das Fachcontrolling ausbauen. Er sollte hierzu die im Handbuch festgelegten Indikatoren systematisch auswerten. Darüber hinaus sollte er weitere Qualitätskennzahlen, wie Laufzeiten und Abbruchquoten, bilden. Tiefergehende Erkenntnisse kann er durch trägerbezogenen Auswertungen erhalten.

Controllingberichte erstellt der Kreis Gütersloh im Rahmen des Fachcontrollings bislang nicht. Lediglich im jährlichen Geschäftsbericht des Jugendamtes geht er auf relevante Entwicklungen in der Jugendhilfe ein.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten finanzielle Auswirkungen der getroffenen strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh stellt die Prozess- und Qualitätsstandards des ASD in einem Qualitätshandbuch dar. Überarbeitet wurde das Handbuch seit 2010 nicht. Dies kann die Fallbearbeitung erschweren und das Wissensmanagement beeinträchtigen.

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 Gütersloh** hat in den Jahren 2007 und 2008 ein Qualitätsmanagementsystem für den BSD erarbeitet. Hierzu kooperierte er mit dem Landesjugendamt Westfale-Lippe. Mit dem Projekt verfolgte der Kreis folgende Ziele:

- Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität festlegen,
- Controlling-Elemente für die Leistungen des Bezirkssozialdienstes entwickeln,
- Standards für die Leistungen des Bezirkssozialdienstes entwickeln.

Der Kreis Gütersloh erarbeitete Verfahrensstandards für nachfolgende Prozesse:

- Falleingangsphase,
- Mitgestaltung positiver Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien,
- Beratung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen zur Verbesserung ihrer Lebensgestaltung,
- Beratung und Unterstützung von Erziehungsberechtigten zur Förderung und Erhaltung der Erziehungskompetenz,
- Beratung von Eltern in Trennungs- und Scheidungssituationen zur Wahrnehmung ihrer Elternverantwortung zur Wahrung von Kindesinteressen,
- Mitwirkung in familiengerichtlichen Verfahren,
- Unterstützung bei der (Wieder)herstellung der Erziehungsfähigkeit und/oder zum Erhalt des Familiensystems,
- Unterstützung bei der Verselbständigung und eigenständiger Lebensführung,
- Unterstützung durch dauerhafte Hilfen außerhalb des Elternhauses,
- Gewährung von Eingliederungshilfen für junge Menschen, deren Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt und/oder nicht gesichert ist,
- Schutz von Kindern in Gefährdungssituationen.

Zu jeder Leistung stellt der Kreis Gütersloh in seinem Qualitätshandbuch zunächst die Adressaten der Leistung vor. Anschließend nennt er die einschlägigen Rechtsgrundlagen. Es folgt eine fachliche Positionierung. Zudem beschreibt der Kreis Standards zur Ergebnisqualität und versteht diese mit Indikatoren.¹¹ Es folgt eine grafische sowie eine tabellarische Prozessdarstellung. Sie enthält zu jedem Arbeitsschritt folgende Informationen:

¹¹ vgl. 4.4.4 „Fachcontrolling“

- Wer ist verantwortlich?
- Was ist zu tun?
- Was ist das erwartete Ergebnis?
- Wann muss der Schritt beendet sein?
- Wer ist zu informieren?
- Was ist zu dokumentieren?
- Welche Methoden und Instrumente werden verwendet?

Grundsätzlich hat der Kreis mit dem Qualitätshandbuch gute Voraussetzungen für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung geschaffen. Allerdings wurde das Qualitätshandbuch seit 2010 nicht mehr aktualisiert. Beispielsweise berücksichtigt es nicht die aktuelle Organisationsstruktur der Abteilung 3.5 „Jugend“. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte dringend seine Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und Verfahrensstandards zeitnah in die Dokumente übernommen wurden.

Andere Jugendämter stellen ihre Handbücher in digitaler Form zur Verfügung. Sie können dadurch schnell auf geänderte Verfahren reagieren und Verfahrensstandards anpassen. Zudem können sie auf zusätzliche Unterlagen, wie Arbeitshilfen und Dienstanweisungen verlinken.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte das Qualitätshandbuch nach der Aktualisierung auch in digitaler Form zur Verfügung stellen.

Als Vorbereitung für eine medienbruchfreie digitale Fallbearbeitung beschreibt der Kreis Gütersloh aktuell die vorhandenen Prozesse. Dies bewerten wir positiv.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Koordination des Trägerverbundes nunmehr durch das Jugendamt erfolgt.

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 WiJu 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 Gütersloh** hat für die Falleingangsphase einen eigenen Prozess erarbeitet. Er dient unter anderem der Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Ferner treffen die fallaufnehmenden Fachkräfte eine Entscheidung über die in Frage kommenden Leistungen des Jugendamtes. Sofern es sich hierbei um eine Hilfe zur Erziehung handelt, erfolgt eine Überleitung in einen der folgenden Prozesse:

- Unterstützung bei der (Wieder)herstellung der Erziehungsfähigkeit und/oder zum Erhalt des Familiensystems.
- Unterstützung durch dauerhafte Hilfen außerhalb des Elternhauses.
- Gewährung von Eingliederungshilfen für junge Menschen, deren Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt und/oder nicht gesichert ist.

Die Prozesse beginnen jeweils mit einem Informations- und Beratungsgespräch. Positiv bewerten wir in diesem Zusammenhang die Darstellung zwingend einzuhaltender Bearbeitungsfristen. Sie unterstützen die Steuerung.

Nachdem die zuständige Fachkraft den Hilfebedarf abgeschätzt hat, stellt sie den Fall im Rahmen der Erziehungshilfekonferenz vor. An ihr nehmen mehrere Fachkräfte, aber auch Vertreter der WiJu teil. Das Jugendamt berücksichtigt damit bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auch wirtschaftliche Aspekte.

Nachdem ein bedarfsgerechtes Hilfsangebot gefunden wurde, erarbeitet die Fachkraft gemeinsam mit den Beteiligten Ziele, die durch die Hilfe zur Erziehung erreicht werden sollen.

Bereits drei Monate nach Hilfebeginn erfolgt bei ambulanten Hilfen eine erstmalige Fortschreibung des Hilfeplans. Der Kreis Gütersloh kann so frühzeitig Fehlentwicklungen feststellen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.

Bei stationären Hilfen erfolgt die Hilfeplanfortschreibung nach sechs Monaten. Rückkehroptionen prüfen die Fachkräfte obligatorisch. Die notwendigen Arbeitsschritte werden in den Verfahrensstandards nicht beschrieben. Hierauf gehen wir im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

Insgesamt berücksichtigt der Kreis Gütersloh im Hilfeplanverfahren die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

Der Kreis Gütersloh erbringt einen Teil der ambulanten Hilfen durch den Trägerverbund. Hierzu kooperiert das Jugendamt seit 2004 mit acht freien Trägern. Ziel der Zusammenarbeit ist eine passgenaue und individuelle Hilfestellung, die sich an den Bedarfen der Betroffenen orientiert. Die Hilfen können unterschiedliche pädagogische Schwerpunkte haben. Sie können kombiniert sowie durch zusätzliche Hilfen und Angebote mehrerer Akteure ergänzt werden.

Der Trägerverbund erbringt unter anderem Hilfen nach §§ 29-31 SGB VIII. Zudem nimmt er den Kontroll- und Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen wahr. Die Zusammenarbeit regelt der Kreis Gütersloh über Kooperationsvereinbarungen.

Das Jugendamt schließt jährliche Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den Kooperationspartnern, um die Personalkontinuität bei den Trägern zu gewährleisten. Hierdurch kann der Kreis Gütersloh aber auch vergleichsweise schwierige Fälle ambulant betreuen.¹² Im Jahr 2022 stellt das Jugendamt dem Trägerverbund ein Gesamtbudget von 1.320 Wochenstunden zur Verfügung. Ausgehend von einer 39 Stundenwoche entspricht dies 33,85 Vollzeit-Stellen.

Ferner regelt die Vereinbarung die Aufteilung der Wochenstunden innerhalb des Trägerverbundes. Auf dieser Grundlage erfolgt die Berechnung der Fachkraftpauschalen anhand von KGST-Vergleichswerten.

Das Jugendamt finanziert nur die im Rahmen der Hilfeplanung bewilligten Stunden. Erreicht ein Träger die ihm zustehende Stundenzahl nicht, erfolgt eine Kürzung des Leistungsentgelts entsprechend der tatsächlich geleisteten Stunden. Bei Überschreitung erfolgt eine Abrechnung der zusätzlichen Stunden nach dem Stundensatz.

Ein Koordinator achtet auf eine möglichst gleichmäßige Auslastung der Träger. Positiv bewertet die gpaNRW, dass der Kreis Gütersloh die Koordination des Trägerverbundes seit Sommer

¹² vgl. 4.1.2. „Anteil ambulanter Hilfefälle“

2022 selbst übernimmt. Durch dieses Vorgehen kann der Kreis Interessenskonflikte vermeiden und die Aufgabenwahrnehmung durch den Trägerverbund steuern.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die durch den Trägerverbund erbrachten Hilfefällen verstärkt im Rahmen des Fachcontrollings und seiner Prozesskontrollen betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Zudem steigert es die Transparenz.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Der Kreis Gütersloh betreibt eine gute Fallsteuerung. Er erreicht so vergleichsweise kurze Betreuungszeiten und geringe Abbruchquoten.

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 WiJu 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.*

Im Jugendamt des **Kreises Gütersloh** unterstützt ein eigener Prozess zur Falleingangsphase eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.

Positiv bewertet die gpaNRW zudem die frühzeitige Beteiligung der WiJu. Wir sind hierauf bereits im vorherigen Kapitel eingegangen. Ein klassisches Anbieterverzeichnis nutzt der Kreis Gütersloh nicht. Entsprechende Informationen können die Fachkräfte jedoch aus der Jugendamtssoftware entnehmen.

Das Jugendamt beschreibt die Zusammenarbeit mit den freien Trägern als eng und gut. Sie verweisen insbesondere auf die Qualitätszirkel des Trägerverbundes. Aber auch mit freien Trägern, die nicht Mitglied des Trägerverbundes sind, steht das Jugendamt nach eigenen Angaben in einem engen Austausch. So finden regelmäßige Qualitätsdialoge statt.

Der Kreis Gütersloh begrenzt die wöchentlichen Fachleistungsstunden wie folgt:

- Drei wöchentliche Fachleistungsstunden bei einem Kontakt pro Woche.

- Maximal fünf wöchentliche Fachleistungsstunden bei mindestens zwei Kontakten pro Woche.

Die schrittweise Reduzierung von Hilfen unterstützt dauerhaft erfolgreiche Hilfeverläufe.

Das Jugendamt berichtet von wenigen Abbrüchen. Vielmehr kann es Hilfen bereits frühzeitig erfolgreich beenden. Auch im Rahmen dieser Prüfung stellten wir bei den ambulanten Hilfearten vergleichsweise kurze Betreuungszeiten und einen niedrigen Anteil unplanmäßig beendeter Hilfefälle fest. Auf die Entwicklungen in einzelnen Hilfen gehen wir im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

Auswirkungen der Corona Pandemie

- ➔ Der Kreis Gütersloh konnte die Fallsteuerung auch während der Corona-Pandemie aufrecht erhalten. Insbesondere der zusätzliche regionale Lockdown im Kreis Gütersloh stellte das Jugendamt aber vor große Herausforderungen.

Der **Kreis Gütersloh** versuchte auch während der Corona-Pandemie den Kontakt zu Kindern, Jugendlichen und Familien aufrecht zu erhalten und das Kindeswohl zu sichern. Gleichzeitig musste er die Beschäftigten vor Ansteckungen schützen und Ausfälle ganzer Sachgebiete und Teams verhindern.

Das Jugendamt ermöglichte daher digitales Arbeiten und führte ein Schichtsystem ein. Kontakte mit den Betroffenen und Teamgespräche fanden häufig im Freien oder in digitaler Form statt.

Im Auftrag des Krisenstabes wurde ein Arbeitskreis zu häuslicher Gewalt gegründet. Ihm gehörten die vier Jugendämter im Kreis Gütersloh, die Polizei und die Gleichstellungsbeauftragte an. Er sensibilisierte auch die Kitas und Familienzentren auf den Kinderschutz. Die Einrichtungen hielten den Kontakt zu ihren Familien.

Das Jugendamt stellte während der bundesweiten Lockdowns keinen signifikanten Anstieg von Kindeswohlgefährdungen fest. Allerdings stieg die Zahl von Selbstmeldern.

Besondere Herausforderungen brachte hingegen der regionale Lockdown im Sommer 2020 mit sich. Aufgrund eines massiven Corona-Ausbruchs im Kreis mussten sich viele Familien in Quarantäne begeben. Aufgrund der teils prekären Wohnverhältnisse waren die Arbeitsmigranten besonders stark betroffen.

Der Kreis Gütersloh bildete daher Corona-Einsatzteams. Sie versorgten und betreuten die Familien. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes waren Teil der Teams. Darüber hinaus wurden Beschäftigte des Jugendamtes im Krisenstab, im Gesundheitsamt und in der Kreisfeuerwehrschule eingesetzt. Dort wurde die Schutzausrüstung zu diesem frühen Zeitpunkt der Pandemie verwaltet und ausgegeben.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Der Kreis Gütersloh prüft seine Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche im Rahmen eines jeden Hilfeplanverfahrens. Hierzu hat er eine Checkliste erarbeitet.

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 **Kreis Gütersloh** ist das Sachgebiet „Allgemeine Verwaltung und Finanzsteuerung“ für die Zuständigkeitsprüfung und die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Die Prüfung erfolgt im Rahmen jedes Hilfeplanverfahrens. Anlassbezogen nimmt der Kreis Gütersloh darüber hinaus weitere Prüfungen vor.

Die Kostenerstattungsansprüche für ambulante Hilfen macht der Kreis mehrmals pro Jahr geltend. Ansprüche aus stationären Hilfen werden hingegen gesammelt im November eines jeden Jahres geltend gemacht.

Für den gesamten Bearbeitungsprozess hat das Sachgebiet eine Checkliste erarbeitet. Sie bildet eine gute Grundlage für die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung.

4.5.2 Prozesskontrollen

- Der Kreis Gütersloh konnte verschiedenen Kontrollmechanismen in sein Hilfeplanverfahren etablieren. Zudem führt er regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen durch. Ein Schwerpunkt dieser Kontrollmaßnahmen liegt auf der Aktenführung.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mithilfe der Prozesskontrollen sollen die Verantwortlichen nachvollziehen können, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigt werden.

Im **Kreis Gütersloh** nehmen die Teamleitungen eine wichtige Kontrollfunktion im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wahr. Auch die kollegialen Beratungen dienen der gegenseitigen Kontrolle. In der WiJu wird das Vier-Augen-Prinzip ebenfalls durchgehend gewahrt.

Die Führungskräfte des Jugendamtes führen darüber hinaus regelmäßig prozessunabhängige Aktenprüfungen durch. Das Jugendamt legt selbst bei internen Fallübergaben großen Wert auf vollständig geführte Akten.

Ferner betrachten sie regelmäßig die Entwicklung der Fallzahlen anhand der regulären Auswertungen.¹³ Zu den regelmäßigen Kontrollmaßnahmen gehört auch der regelmäßige Vergleich der Zahlungsläufe.

IT-Berechtigungen vergibt der Kreis Gütersloh auf Hinweis des jeweiligen Vorgesetzten zentral. Die Zugriffsrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränken sich auf die Aktenzeichen in ihrer Fallverantwortung sowie auf Vertretungsfälle.

4.6 Personaleinsatz

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

➔ Feststellung

Der Kreis Gütersloh steht aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels vermehrt in Konkurrenz zu anderen Jugendämtern. Verschiedene Maßnahmen sollen die Attraktivität des Kreises Gütersloh als Arbeitgeber steigern. Aktuell plant der Kreis die Durchführung einer Personalbemessung.

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.

Das Jugendamt des **Kreises Gütersloh** verspürt vermehrt den fortschreitenden Fachkräftemangel. So ging die Anzahl qualifizierter Bewerber in den vergangenen Jahren deutlich zurück. Eine Konkurrenzsituation zu anderen Jugendämtern besteht.

Zu Fluktuationen kommt es insbesondere durch den Eintritt älterer Mitarbeitende in den Ruhestand und aufgrund von Elternzeiten.

Um die Personalakquise zu verbessern, kooperiert der Kreis Gütersloh mit Fachhochschulen. Darüber hinaus hat der Kreis verschiedene Maßnahmen etabliert, um seine Attraktivität als Arbeitgeber insgesamt zu steigern. Dies sind beispielsweise:

- Flexible Arbeitszeitmodelle,
- Möglichkeit von Homeoffice,
- betriebliches Gesundheitsmanagement,
- vielfältige Angebote für Betriebssport oder
- Betriebsausflüge.

¹³ vgl. 4.4.3 „Finanzcontrolling“

Ein besonders innovatives Angebot stellt das sog. „Lunchpaket“ dar. Hierbei handelt es sich um ein Informationsangebot des Kreises in der Mittagspause, beispielsweise zu Themen des betrieblichen Gesundheitsmanagements.

Ebenfalls positiv bewerten wir den Leitfaden für neue Beschäftigte. Neben allgemeinen Informationen enthält er auch eine Checkliste für die Einarbeitung.

Positiv bewerten wir auch die sozialen Ansprechpartner. Sie sind eine erste Anlaufstelle für die Beschäftigten bei Problemen und Konflikten.

Der Kreis Gütersloh bietet seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemeinsam mit der Stadt Gütersloh ein vielfältiges Fortbildungsprogramm an. Darüber hinaus führt er Führungskräftebildungen, fachspezifische Fortbildungen und Qualifizierungsprogramme für zukünftige Führungskräfte durch.

Das Jugendamt veranstaltet zudem gemeinsame Fachtage mit den freien Trägern.

Im Rahmen der Einarbeitungen veranstaltet das Sachgebiet 3.5.3 für die pädagogischen Fachkräfte einen Einführungstag in der Verwaltung. Darin lernen sie die Arbeitsvorgänge in der Jugendförderung, der WiJu und Finanzen kennen.

Der Kreis Gütersloh plant aktuell eine prozessorientierte Personalbemessung für das Jugendamt extern durchführen zu lassen. Das Instrument möchte das Jugendamt später selbst nutzen, um regelmäßig den Personaleinsatz zu überprüfen. Durch das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 03. Juni 2021 wurde § 79 SGB VIII dahingehend geändert, dass Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Planung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen haben.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte auch vor dem Hintergrund der inzwischen in Kraft getretenen Änderung des SGB VIII seinen Plan umsetzen und ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung erarbeiten. Er sollte daran die Personalausstattung im Jugendamt regelmäßig prüfen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	182	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 ASD hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle ist im ASD durchschnittlich. Sie liegt oberhalb des Personalrichtwertes der gpaNRW.

Im **Kreis Gütersloh** bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 32 Hilfeplanfälle. Dieser Wert übersteigt den Richtwert der gpaNRW leicht. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert durchschnittlich.

Der Kreis Gütersloh hat einen eigenen Personalrichtwert ermittelt. Er liegt bei 35 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Er berücksichtigt, im Gegensatz zum Richtwert der gpaNRW, auch die gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder nach § 19 SGB VIII und die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII.

Seit 2017 hat sich die Fallzahl je Vollzeit-Stelle demnach wie folgt entwickelt:

Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD 2017-2020

2017	2018	2019	2020
30	34	34	32

Die Abteilung 1.2 – „Personal und Organisation“ betrachtet die Stellenausstattung des Jugendamtes im Rahmen der Bewilligung zusätzlicher Stellen.

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 Gütersloh gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle in der WiJu. Der Einsatz von Beschäftigten im Corona-Krisenstab und in den mobilen Einsatzteams wirkt sich erhöhend auf die Kennzahl aus.

Im Vergleichsjahr 2020 sind in der WiJu des **Kreises Gütersloh** 6,28 Vollzeit-Stellen besetzt. Demnach ist eine Vollzeit-Stelle für 207 Hilfeplanfälle zuständig. Damit gehört der Kreis Gütersloh zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle.

Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle hat sich seit 2017 wie folgt entwickelt:

Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu 2017-2020

2017	2018	2019	2020
171	181	192	182

Die Schwankungen sind teilweise durch zwischenzeitliche Langzeiterkrankungen begründet. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten zudem, dass auch Beschäftigte der WiJu während der Pandemie teilweise im Krisenstab oder in den Einsatzteams beschäftigt waren.¹⁴ Dieser Aspekt wirkt sich erhöhend auf die o. g. Kennzahl aus.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Kreis Gütersloh verzeichnet einen durchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Kreis profitiert von einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Zudem wirkt sich der überdurchschnittliche Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen entlastend aus.

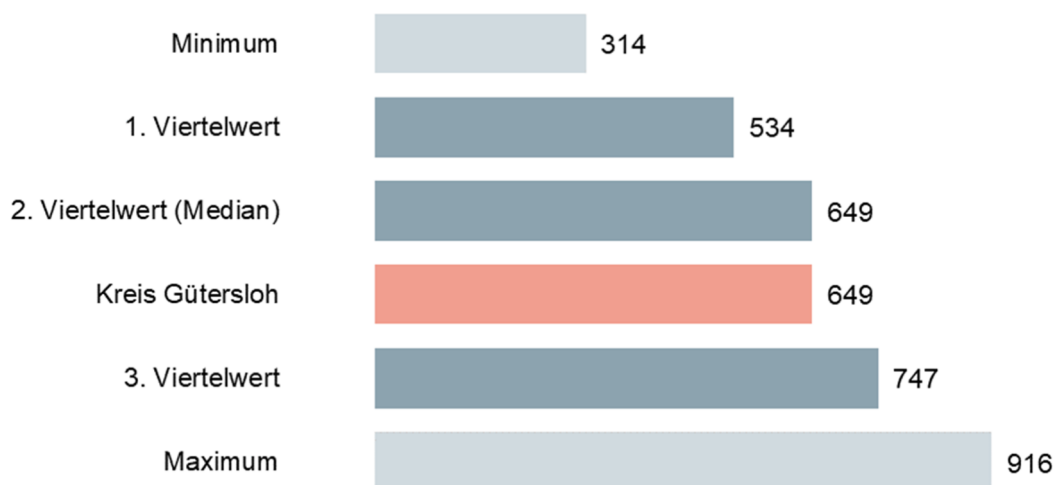
Ein Kreis sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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 Gütersloh** beträgt der Fehlbetrag HzE rund 26,7 Mio. Euro. Bezogen auf die 41.197 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind dies 649 Euro. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

¹⁴ vgl. 4.5.1.2 „Fallsteuerung“

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



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



Der Kreis Gütersloh verzeichnet einen durchschnittlich hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich.

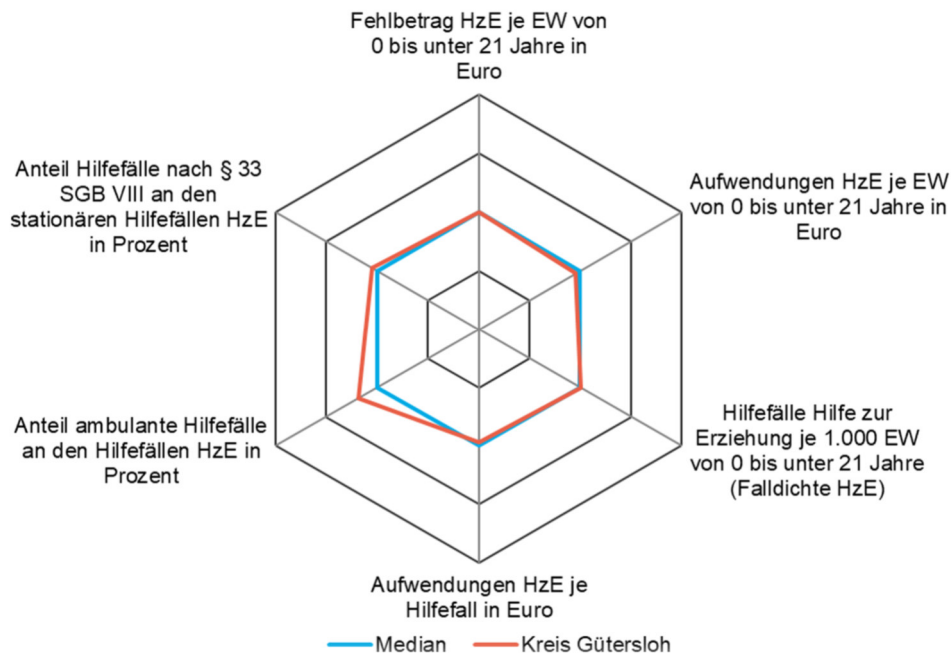
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
532	489	640	649

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner ist zwischen 2018 und 2019 deutlich, um mehr als 30 Prozent gestiegen. Im Vergleichsjahr 2020 stieg er nur minimal an.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

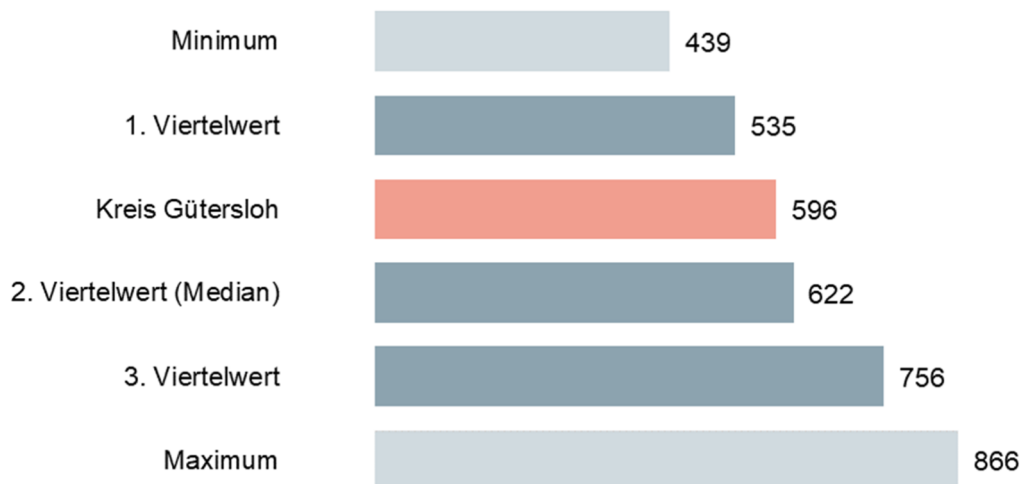
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw.

Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Der Kreis Gütersloh verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bei differenzierter Betrachtung sind allerdings sowohl die ambulanten Aufwendungen, als auch die stationären Aufwendungen überdurchschnittlich.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet der **Kreis Gütersloh** im Vergleichsjahr 2020 rund 24,5 Mio. Euro auf. Dies sind 596 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

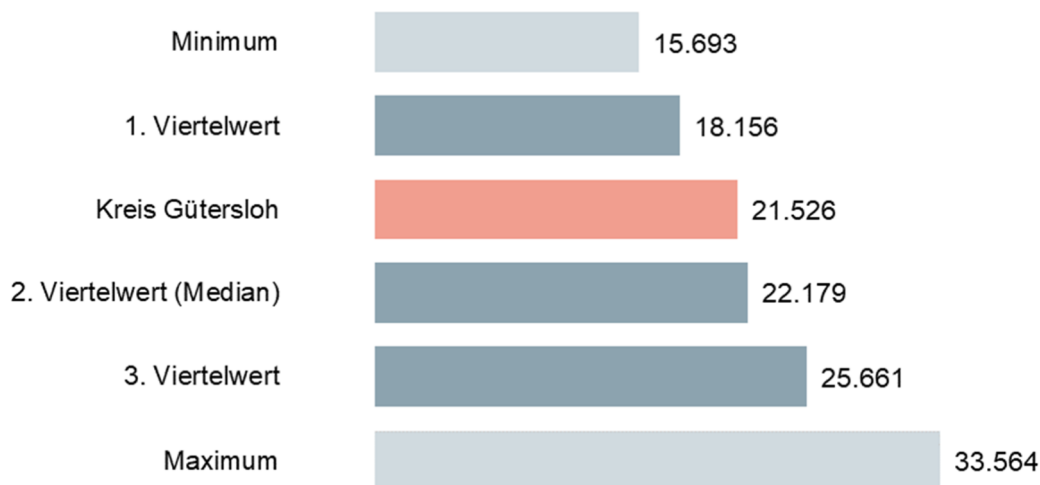
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind im Kreis Gütersloh unterdurchschnittlich. 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.

Auch die Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Gütersloh unterdurchschnittlich. 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 Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.111	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	41.532	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Sowohl die ambulanten Hilfen, als auch die stationären Hilfen verzeichnen überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

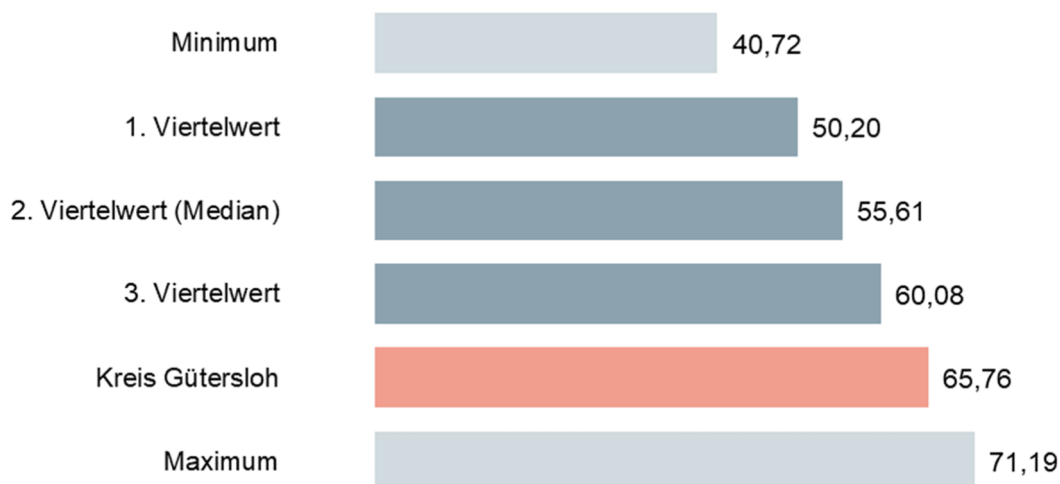
Der Kreis profitiert von einem hohen Anteil der kostengünstigeren ambulanten Hilfen. Wir gehen hierauf im folgenden Kapitel vertiefend ein.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Nur zwei Kreise verzeichnen einen noch höheren Anteil ambulanter Hilfefälle als der Kreis Gütersloh. Der Anteil ist seit 2017 um 14,8 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung geht allerdings mit einem generellen Fallzuwachs einher.

Der **Kreis Gütersloh** gewährt 2020 in 750 Fällen ambulante Hilfen zur Erziehung. Bei insgesamt 1.140 Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von rund 65,8 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



Der Kreis Gütersloh verfolgt den Ansatz „ambulant vor stationär“, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll ist. Durch die konsequente Umsetzung dieser Strategie verzeichnet er den im interkommunalen Vergleich der Kreise dritthöchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Ambulante Hilfen sind in der Regel günstiger als stationäre Hilfen. Der hohe Anteil ambulanter Hilfen des Kreises Gütersloh entlastet daher grundsätzlich den Fehlbetrag HzE.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
57,28	60,30	63,61	65,76

Der Kreis Gütersloh konnte den Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefälle HzE seit 2017 kontinuierlich steigern. Dies gelang zum einen durch eine Reduzierung der stationären Hilfen. Hierbei war die Co-Elternschaft, eine besondere ambulante Hilfeform durchaus hilfreich.¹⁵ Auch durch den in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Trägerverbund kann das Jugendamt passgenaue Hilfen erarbeiten.

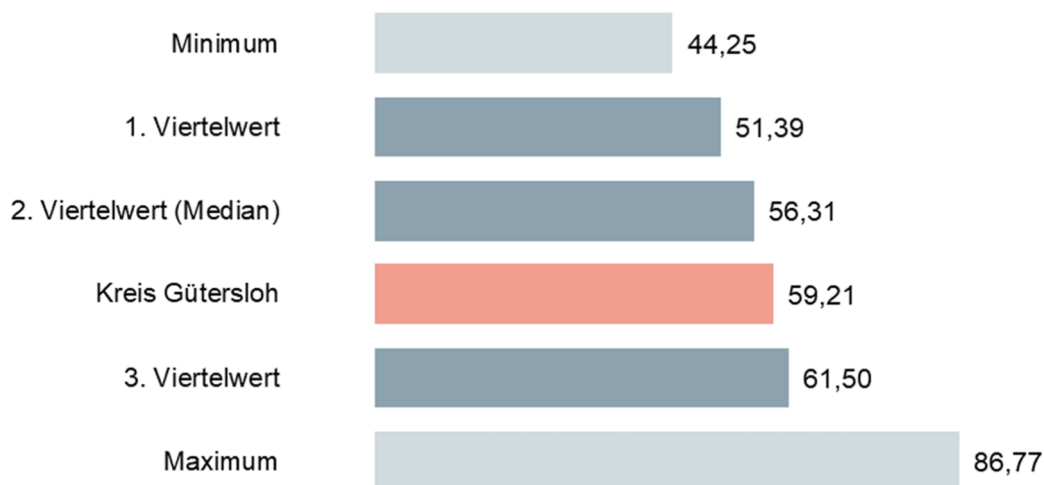
Allerdings belastet der generelle Anstieg der Fallzahlen grundsätzlich den Fehlbetrag. Wir betrachten diese Entwicklung im Kapitel 1.7.1.4 „Falldichte HzE“ noch vertiefend.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Trotz Schwierigkeiten bei der Akquise von Pflegefamilien nimmt die Vollzeitpflege im Kreis Gütersloh einen überdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Dies gelingt insbesondere durch die Inanspruchnahme von Westfälischen Pflegefamilien.

Der **Kreis Gütersloh** gewährt im Vergleichsjahr 2020 in 390 Fällen stationäre Hilfen zur Erziehung. Davon betreut er in 208 Fälle im Rahmen der Vollzeit-Pflege nach § 33 GB VIII. Darüber hinaus konnte er jungen Volljährigen in 23 Fällen nach § 41 SGB VIII in Pflegefamilien unterbringen. Die Vollzeitpflege nimmt damit einen Anteil von 59,2 Prozent an den stationären Hilfen ein.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Die Vollzeitpflege nimmt im Kreis Gütersloh einen überdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfen ein.

¹⁵ vgl. 4.7.2.1 „Flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 SGB VIII

Das Jugendamt weist aber darauf hin, dass in den vergangenen Jahren die Unterbringung in Westfälischen Pflegefamilien im Kreis Gütersloh an Bedeutung gewonnen hat. Dies ist nach Informationen des Kreises zum einen in den anzutreffenden Störungsbildern begründet. Damit die Hilfe erfolgreich verläuft, benötigen die Pflegeeltern häufig eine besondere pädagogische Ausbildung. Zum anderen hat ein großer Träger seinen Sitz in unmittelbarer Nachbarschaft des Kreises Gütersloh.

Im Jahr 2020 nimmt das Jugendamt Westfälische Pflegefamilien in durchschnittlich 81,5 Fällen in Anspruch. Dies entspricht einem Anteil von 20,9 Prozent. Nach eigenen Angaben betreut kein anderer Kreis in Westfalen-Lippe so viele Kinder und Jugendlichen in Westfälischen Pflegefamilien. Das Jugendamt engagiert sich daher mit drei städtischen Jugendämtern in einem Fachausschuss des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe zu Westfälische Pflegefamilien (WPF-Fachausschuss).

Grundsätzlich sind die Aufwendungen für diese besondere Form der Vollzeitpflege höher als für eine Unterbringung in einer normalen Pflegefamilie. Wir betrachten die Aufwendungen für die Vollzeitpflege im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

Neben der Betreuung, Schulung und Eignungsfeststellung von Pflegefamilien ist die Akquise eine Hauptaufgabe des PKD. Sie gestaltet sich nach Angaben der Jugendamtsleitung vermehrt schwieriger. Ein Grund ist die Berufstätigkeit beider Pflege-Elternteile.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Durch entsprechende Auswertungen kann der Kreis daher feststellen, wie viele Pflegefamilien er für andere Jugendämter betreut:

Pflegeverhältnisse mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	58,17	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	28,85	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Der Anteil von Hilfefällen mit Kostenerstattungsanspruch ist mit 58,2 Prozent überdurchschnittlich.

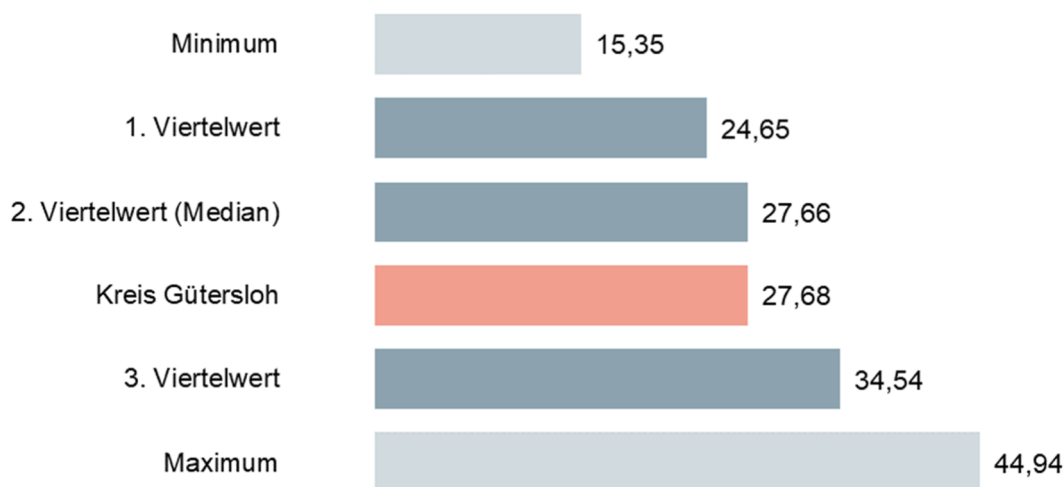
Ebenfalls oberhalb des Medianwertes liegt der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an ein anderes Jugendamt. Der Kreis muss sie leisten, da er Pflegekinder außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unterbringt.

Die Einordnung der beiden Kennzahlen in den interkommunalen Vergleich deutet darauf hin, dass im Kreis durchaus vorhandene Pflegefamilien vermehrt von auswärtigen Kindern und Jugendlichen belegt werden.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- Die Falldichte ist im Kreis Gütersloh durchschnittlich hoch. Seit 2017 steigen die Fallzahlen leicht. Der Anstieg ist insbesondere in den 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.

Der Kreis Gütersloh verzeichnet eine durchschnittliche Fallzahl je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

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

2017	2018	2019	2020
26,44	27,00	28,15	27,68

Die Falldichte stieg zwischen 2017 und 2019 zunächst um 6,5 Prozent an. 2020 sank sie dann leicht. Insgesamt ist sie seit 2017 um rund 4,7 Prozent gestiegen. Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Entwicklung der Fallzahlen in den einzelnen Hilfearten:

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Gütersloh 2017-2020

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle				
Flexible ambulante erzieherische Hilfe nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	112,17	124,67	143,25	119,50
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	54,00	55,25	57,42	42,42
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	102,42	96,08	98,25	92,75
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	206,50	207,50	219,83	237,83
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	26,58	23,75	25,50	26,08
ambulante Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	113,25	132,25	150,75	185,42
ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	24,00	40,75	47,08	45,92
ambulante Hilfefälle gesamt	638,92	680,25	742,08	749,92
Stationäre Hilfefälle				
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	223,25	221,58	217,50	208,00
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	119,08	120,42	115,00	97,58
stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	22,33	15,33	16,83	15,92
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	111,83	90,59	75,17	68,92
stationäre Hilfefälle gesamt	476,49	447,92	424,50	390,42
Hilfefälle gesamt	1.115,41	1.128,17	1.166,58	1.140,34

Die Zahl der ambulanten Hilfefälle stieg zwischen 2017 und 2020 um 17,4 Prozent. Diese Entwicklung ergibt sich insbesondere aus den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, den ambulanten Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und den ambulanten Hilfen für junge Volljährigen nach § 41 SGB VIII. Wir betrachten diese Hilfearten in den folgenden Kapiteln noch vertiefend.

Die stationären Hilfen sanken hingegen zwischen 2017 und 2020 um rund 18,1 Prozent. Rückläufige Fallzahlen verzeichnen alle stationären Hilfearten. Wir analysieren auch die stationären Hilfearten im weiteren Berichtsverlauf.

Das Jugendamt des Kreises Gütersloh erwartet einen weiteren Anstieg der Fallzahlen.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der ambulanten Hilfen im Vergleichsjahr 2020 auf den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII, der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und der 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.

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

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

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen unterdurchschnittlich Aufwendungen je Hilfefall und eine überdurchschnittliche Falldichte. Der Kreis subsumiert unter dieser Hilfeart auch Projekte der Familienpflege. Die fehlende differenzierte Betrachtung im Rahmen des Controllings kann jedoch ihre Steuerung erschweren.

Der **Kreis Gütersloh** betreut 2020 rund 119,5 Hilfefälle im Rahmen der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Hierfür wendet er 979.800 Euro auf.

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

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.199	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)	2,90	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24

Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den flexiblen ambulanten Hilfen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist hingegen höher als bei der Mehrheit der Kreisjugendämter.

Im Vergleichsjahr 2020 nutzt der Kreis Gütersloh die Hilfen nach § 27 SGB VIII in 83 Fällen für verschiedene Projekte der Familienpflege. Hierbei handelt es sich um Angebote für Familien in Not- und Ausnahmesituationen. In Belastungssituationen sorgen die Angebote dafür, dass der geregelte Tagesablauf der Kinder erhalten bleibt. Ferner sichern sie die hauswirtschaftliche Versorgung. Der Kreis verhindert stationäre Maßnahmen. Die Aufwendungen für die Familienpflege belaufen sich 2020 auf rund 735.000 Euro. Dies sind 8.855 Euro je Hilfefall.

Auch vor diesem Hintergrund sind die Betreuungszeiten bei den Hilfen nach § 27 SGB VIII vergleichsweise gering:

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

Kennzahl	Kreis Gütersloh	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	82,35	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	17,65	6,06	18,18	25,00	29,41	44,12	17

Im Vergleichsjahr 2020 beendete der Kreis Gütersloh 34 Hilfefälle. 28 Hilfefälle hatten eine Betreuungszeit bis 18 Monate. Dies entspricht einem Anteil von 82,4 Prozent. Damit gehört der Kreis Gütersloh zu den 25 Prozent der Kreise mit den kürzesten Betreuungszeiten.

Die gpaNRW erfasst die Fallzahlen als Jahresdurchschnittswerte. Geringe Betreuungsdauern wirken sich daher senkend auf die Falldichte aus. Eine niedrige Falldichte kann den Fehlbetrag grundsätzlich entlasten.

Eine differenzierte Betrachtung der besonderen Hilfen nimmt das Jugendamt des Kreises Gütersloh im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten jedoch nicht vor. Dies kann die Steuerung beeinträchtigen.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte seine besonderen Formen der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII im Rahmen des Controllings gesondert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei der SPFH überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Falldichte ist höher als bei den meisten Kreisen. Das Jugendamt erbringt unter anderem die SPFH über den Trägerverbund.

Im Vergleichsjahr 2020 gewährt der **Kreis Gütersloh** in 237,8 Fällen eine SPFH nach § 31 SGB VIII. Hierfür wendet er rund 2,5 Mio. Euro auf.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.516	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)	5,77	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Der Kreis Gütersloh verzeichnet 2020 bei der SPFH höhere Aufwendungen je Hilfefall als die der Mehrheit der Kreisjugendämter. Auch die Falldichte ordnet sich oberhalb des Medianwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

Das Jugendamt gewährt rund 191,3 Hilfefälle im Rahmen des Trägerverbundes. Hierfür wendet er rund 1,9 Mio. Euro auf. Dies entspricht rund 10.000 Euro je Hilfefall.

Außerhalb des Trägerverbundes erbringt der Kreis Gütersloh in 46,5 Fällen eine SPFH. Die Aufwendungen hierfür betragen rund 584.100 Euro. Die entspricht 12.700 Euro je Hilfefall.

Durch den Trägerverbund bietet der Kreis Gütersloh den beteiligten Trägern eine finanzielle Planungssicherheit. Die Träger können daher die für eine passgenaue Hilfestellung benötigten Personalressourcen vorhalten. Eine passgenaue Hilfestellung wirken sich positiv auf die Betreuungszeiten aus. Wir betrachten sie nachfolgend:

Betreuungszeiten Hilfen nach § 31 VIII 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	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	72,00	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	28,00	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Rund 72 Prozent der 2020 im Kreis Gütersloh beendeten SPFH haben eine Betreuungszeit von bis zu 18 Monaten. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert überdurchschnittlich.

Die Einordnung in den interkommunalen Vergleich deutet darauf hin, dass es dem Kreis Gütersloh zwar durchaus gelingt passgenaue Hilfen zu gewähren. Allerdings betrachtet das Jugendamt die durch den Trägerverbund erbrachten Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings nicht gesondert. Daher lassen sich Fehlentwicklungen nicht zeitnah feststellen. Ein frühzeitiges Gegensteuern wird erschwert.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte die Hilfearten, die auch durch den Trägerverbund erbracht werden, im Rahmen des Fachcontrollings differenziert betrachten. Er sollte so die passgenaue Hilfestellung kontinuierlich prüfen und bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenersatzanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

→ Feststellung

Aufgrund eines hohen Anteils Westfälischer Pflegefamilien gehört der Kreis Gütersloh bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zu den 75 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Im Vergleichsjahr 2020 wendet der **Kreis Gütersloh** im Rahmen der Vollzeitpflege rund 4,7 Mio. Euro für 208 Hilfefälle auf.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.603	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)	5,05	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Bei hilfefallbezogener Betrachtung gehört der Kreis Gütersloh zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist in mehr als 75 Prozent der Kreise höher.

Wie im Kapitel 4.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflege“ bereits dargestellt, gewinnen im Kreis Gütersloh die Westfälischen Pflegefamilien zunehmend an Bedeutung. Die durchschnittlichen Aufwendungen hierfür belaufen sich auf rund 31.900 Euro¹⁶.

➔ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte der Kreis Gütersloh die Vollzeitpflege differenzierter im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Er sollte dabei nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann er die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.

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

Die niedrige Falldichte bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII entlastet den Fehlbetrag des Kreises Gütersloh. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall sehr hoch. Vergleichsweise kurze Verweildauern deuten auf eine erfolgreiche Rückführungsarbeit hin. Ein eigenes Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzept besitzt der Kreis allerdings nicht.

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

¹⁶ inkl. der Vollzeitpflege für junge Volljährige nach §§ 41,33 SGB VIII

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

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	29,51	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	74.227	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,37	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Im Vergleichsjahr 2020 wendet der Kreis Gütersloh rund 7,2 Mio. Euro für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform auf. Die entspricht einem Anteil von 29,5 Prozent an den Gesamtaufwendungen. Damit handelt es sich intrakommunal zwar um die größte Aufwandsposition bei den Hilfen zur Erziehung. Im interkommunalen Vergleich nehmen die Aufwendungen für die Hilfen nach § 34 SGB VIII in mehr als 75 Prozent der Kreise einen höheren Anteil an den Gesamtaufwendungen ein.

Im Jahr 2020 betreut der Kreis im Rahmen der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform jahresdurchschnittlich 97,6 Hilfefälle. Demnach betragen die Aufwendungen je Hilfefall rund 74.200 Euro. Der Kreis Gütersloh gehört 2020 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Allerdings ist die Falldichte niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Sie wirkt sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Die Kombination aus hohen Aufwendungen und niedriger Falldichte deutet darauf hin, dass der Kreis Gütersloh Kinder und Jugendliche nur dann stationär nach § 34 SGB VIII unterbringt, wenn sie nicht anders vermittelt werden können. Dies sind oftmals sehr schwierige Fälle, die in der Betreuung entsprechend kostenintensiv sind.

Auch vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen ist dennoch eine geringe Verweildauer in einer Heimeinrichtung anzustreben.

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

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	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	45,28	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	26,42	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	13,21	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	15,09	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Die Verweildauern sind im Kreis Gütersloh vergleichsweise kurz. Insbesondere die beendeten Hilfen mit einer Laufzeit über 36 Monate nehmen einen unterdurchschnittlichen Anteil von 15,1 Prozent an den 2020 beendeten Hilfefälle ein.

Rückführungsoptionen prüft der Kreis Gütersloh im Rahmen einer jeden Hilfeplanfortschreibung. Im Rahmen der Rückführungsarbeit intensivieren die Fachkräfte sukzessive den Kontakt zum Elternhaus. Er erfolgt in Form von Besuchen oder Beurlaubungen. Das genaue Vorgehen erörtern die Beteiligten individuell im Hilfeplanverfahren. Insgesamt geht der Kreis hierbei vorsichtig vor, um ein Scheitern zu verhindern.

Rückführung in die Herkunftsfamilie Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen in Prozent	28,69	1,08	9,84	15,00	23,63	34,98	17

Das Jugendamt gestaltet die Rückführungsarbeit durchaus erfolgreich. Der Kreis Gütersloh gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit höchsten Anteil von Rückführungen in die Herkunftsfamilien.

Über ein Rückführungskonzept verfügt der Kreis Gütersloh bislang nicht. Er stellt die vorzunehmenden Prüf- und Arbeitsschritte auch nicht in seinen Verfahrensstandards dar.¹⁷ Rückführungskonzepte anderer Jugendämter enthalten beispielsweise folgende Aspekte:

- Voraussetzungen für eine Rückführung,
- Ausschlusskriterien für eine Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung sowie
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte den Rückführungs- bzw. 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 Gütersloh verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII überdurchschnittliche Aufwendungen. Insbesondere die stationären Aufwendungen sind sehr hoch. Im Rahmen der Integrationshelfer/Schulbegleitung prüft das Jugendamt derzeit die Einrichtung von Poollösungen. Eine differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfen nimmt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht vor.

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

¹⁷ vgl. 1.5.1.2 „Fallsteuerung“

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

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.115	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.074	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	14.382	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	87.477	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	92,09	86,02	90,22	92,73	95,80	98,20	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	54,78	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	4,89	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	2,47	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den Eingliederungshilfen überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind mit rund 87.500 Euro sehr hoch. Die Vertreterinnen und Vertreter verweisen auf die Schwere der Fälle. Auch korreliert die Einordnung in den interkommunalen Vergleich der Kreise mit den Aufwendungen im Rahmen der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte die Fälle mit hohen stationären Aufwendungen regelmäßig analysieren. Nur so kann er die Aufwendungen reduzieren bzw. die Fälle an einen anderen Kostenträger abgeben.

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich hingegen unterdurchschnittlich.

Die ambulanten Hilfefälle im Rahmen der Eingliederungshilfen nehmen im Kreis Gütersloh einen unterdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Eingliederungshilfen ein.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen. Auch der Kreis Gütersloh berichtet von einer steigenden Zahl von Anträgen auf Integrationshelfer/Schulbegleitung:

Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
1,43	1,48	1,84	2,47

Die Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung stieg seit 2017 um 72,7 Prozent. Sie nehmen 2020 einen Anteil von rund 54,8 Prozent an den ambulanten Eingliederungshilfen ein. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Andere Jugendämter konnten die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung durch Poolösungen senken. Gleichzeitig konnten sie durch dieses Instrument die Schulbegleitung qualitativ verbessern. Sie profitieren von einem festen Mitarbeiterstammes innerhalb des jeweiligen Pool. Aktuell prüft auch der Kreis Gütersloh die Einrichtung von Poolösungen an den Schulen des gemeinsamen Lernens.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Einrichtung von Poolösungen forcieren. Hierdurch kann er die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung senken. Zugleich kann er so die Qualität der Leistungserbringung steigern.

Im Rahmen des Controllings betrachtet der Kreis Gütersloh lediglich die Fallzahlen und die Aufwendungen der Hilfen nach § 35a SGB VIII. Eine Differenzierung nach den unterschiedlichen Arten der Eingliederungshilfen nimmt der Kreis Gütersloh nicht vor. Dieser Aspekt kann die Steuerung beeinträchtigen.

→ **Empfehlung**

Um die Steuerung zu verbessern sollte Kreis Gütersloh die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten.

Einen klassischen Spezialdienst hat der Kreis Gütersloh nicht eingerichtet. Die strategische Fachverantwortung obliegt der Regionalstelle Nord.¹⁸

Positiv bewertet die gpaNRW die Vorprüfstelle. Sie ist mit einer Psychologin besetzt. Darüber hinaus beachtet der Kreis Gütersloh die bestehenden Vorgaben. Die Stellungnahmen eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten sind Voraussetzung für eine Antragsbearbeitung. Zudem führen die auf Eingliederungshilfen spezialisierten Fachkräfte Hausbesuche durch und hospitieren in den Schulen.

¹⁸ vgl. 1.4.1 „Organisation“

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.

- Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den Hilfen für junge Volljährige überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings scheint die Verselbständigungsarbeit zu gelingen. Dies zeigt sich in einer unterdurchschnittlichen Falldichte. Zudem ist der Anteil der Hilfen für junge Volljährige an den gesamten Hilfefälle HzE unterdurchschnittlich.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.107	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.125	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.753	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	20.796	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	45.670	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	17,25	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	10,07	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26

Im Kreis Gütersloh sind die Aufwendungen je Hilfefall bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII überdurchschnittlich. Er gehört ferner zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.

Bei der Vollzeitpflege gehört der Kreis Gütersloh zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die Einordnung dieser Kennzahl in den interkommunalen Vergleich korreliert mit der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Auch bei den Hilfen für junge Volljährige beeinflussen die höheren Aufwendungen für Westfälische Pflegefamilien die Kennzahl.

Die Heimerziehung verzeichnet hingegen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

Die Hilfen für junge Volljährige nehmen im Kreis Gütersloh einen unterdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen an. Auch die Falldichte ist niedriger als bei der Mehrheit der Kreisjugendämtern. Beide Aspekte deuten darauf hin, dass die Verselbständigungsarbeit grundsätzlich gelingt. Die Verselbständigungsarbeit beginnt in der Regel mit dem 16. Lebensjahr. Der Kreis Gütersloh betreut die jungen Menschen ca. bis zum 21. Lebensjahr. Eine Fallabgabe an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe prüft das Jugendamt regelmäßig.

Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)

2017	2018	2019	2020
19,17	18,66	17,94	17,25

Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern sank die Falldichte bei den Hilfen für Junge Volljährige. Häufig erhalten viele ehemalige UMA aufgrund eingetretener Volljährigkeit Hilfen für junge Volljährige. Wir betrachten die UMA im folgenden Kapitel.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

- ➔ Die Aufwendungen für die Betreuung von UMA sind im Kreis Gütersloh niedriger als in den meisten Kreisjugendämtern. Insbesondere die vergleichsweise niedrigen Fallzahlen wirken sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

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

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	31.773	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,01	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,83	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der Kreis Gütersloh verzeichnet im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall für UMA. Dem Kreis ist es gelungen, UMA auch in Pflegefamilien unterzubringen. Durch die Anbindung an ein familiäres Umfeld konnte der Kreis auch die Integration der jungen Flüchtlinge fördern. Die zeigt sich auch in der rückläufigen Falldichte:

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA) 2017-2020

2017	2018	2019	2020
12,18	7,80	4,11	3,01

Die Fallzahlen für UMAs sind im Vergleichsjahr 2020 vergleichsweise gering. Der Kreis Gütersloh gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Falldichte bei der Hilfe zur Erziehung für UMA.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten aktuell von stark steigenden Fallzahlen. Bei der Unterbringung und Betreuung unterstützt der Trägerverbund.

Für die Betreuung der UMA hat der Kreis Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesondert geschult.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Das Jugendamt des Kreises Gütersloh profitiert im Rahmen der Präventionsarbeit von seiner guten Vernetzung. Die fehlende vollumfängliche, übersichtliche und kundenorientierte Darstellung der zahlreichen Präventionsangebote kann ihre Akzeptanz allerdings beeinträchtigen.	148	E1	Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben umsetzen und alle präventiven Angebote auf der vorhandenen Plattform darstellen. Hierdurch kann er die entsprechenden Zielgruppen schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz seiner Angebote steigern.	149
Organisation und Steuerung					
F2	Der Kreis Gütersloh bereitet zwar monatlich die Fall- und Finanzdaten differenziert auf. Aussagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten bislang allerdings nicht.	152	E2	Das Jugendamt des Kreises Gütersloh sollte die Kennzahlen des Haushaltes in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Nur so kann es bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.	153
F3	Ein umfassendes Fachcontrolling konnte der Kreis Gütersloh noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Einhaltung von Verfahrensstandards.	153	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte sein Vorhaben zeitnah umsetzen und das Fachcontrolling ausbauen. Er sollte hierzu die im Handbuch festgelegten Indikatoren systematisch auswerten. Darüber hinaus sollte er weitere Qualitätskennzahlen, wie Laufzeiten und Abbruchquoten, bilden. Tiefergehende Erkenntnisse kann er durch trägerbezogenen Auswertungen erhalten.	154
			E3.2	Der Kreis Gütersloh sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten finanzielle Auswirkungen der getroffenen strategischen Entscheidungen nachvollzogen werden.	154
Verfahrensstandards					
F4	Der Kreis Gütersloh stellt die Prozess- und Qualitätsstandards des ASD in einem Qualitätshandbuch dar. Überarbeitet wurde das Handbuches seit	154	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte dringend seine Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	2010 nicht. Dies kann die Fallbearbeitung erschweren und das Wissensmanagement beeinträchtigen.			und Verfahrensstandards zeitnah in die Dokumente übernommen wurden.	
			E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte das Qualitätshandbuch nach der Aktualisierung auch in digitaler Form zur Verfügung stellen.	156
F5	Der Kreis Gütersloh berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Koordination des Trägerverbundes nunmehr durch das Jugendamt erfolgt.	156	E5	Der Kreis Gütersloh sollte die durch den Trägerverbund erbrachten Hilfefällen verstärkt im Rahmen des Fachcontrollings und seiner Prozesskontrollen betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Zudem steigert es die Transparenz.	159
Personaleinsatz					
F6	Der Kreis Gütersloh steht aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels vermehrt in Konkurrenz zu anderen Jugendämtern. Verschiedene Maßnahmen sollen die Attraktivität des Kreises Gütersloh als Arbeitgeber steigern. Aktuell plant der Kreis die Durchführung einer Personalbemessung.	162	E6	Der Kreis Gütersloh sollte auch vor dem Hintergrund der inzwischen in Kraft getretenen Änderung des SGB VIII seinen Plan umsetzen und ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung erarbeiten. Er sollte daran die Personalausstattung im Jugendamt regelmäßig prüfen.	163
Leistungsgewährung					
F7	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen unterdurchschnittlich Aufwendungen je Hilfefall und eine überdurchschnittliche Falldichte. Der Kreis subsumiert unter dieser Hilfeart auch Projekte der Familienpflege. Die fehlende differenzierte Betrachtung im Rahmen des Controllings kann jedoch ihre Steuerung erschweren.	175	E7	Der Kreis Gütersloh sollte seine besonderen Formen der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII im Rahmen des Controllings gesondert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.	176
F8	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei der SPFH überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Falldichte ist höher als bei den meisten Kreisen. Das Jugendamt erbringt unter anderem die SPFH über den Trägerverbund.	177	E8	Der Kreis Gütersloh sollte die Hilfearten, die auch durch den Trägerverbund erbracht werden, im Rahmen des Fachcontrollings differenziert betrachten. Er sollte so die passgenaue Hilfestellung kontinuierlich prüfen und bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.	178
F9	Aufgrund eines hohen Anteils Westfälischer Pflegefamilien gehört der Kreis Gütersloh bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zu den 75 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.	178	E9	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte der Kreis Gütersloh die Vollzeitpflege differenzierter im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Er sollte dabei nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann er die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die niedrige Falldichte bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII entlastet den Fehlbetrag des Kreises Gütersloh. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall sehr hoch. Vergleichsweise kurze Verweildauern deuten auf eine erfolgreiche Rückführungsarbeit hin. Ein eigenes Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzept besitzt der Kreis allerdings nicht.	179	E10	Der Kreis Gütersloh sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.	182
F11	Der Kreis Gütersloh verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII überdurchschnittliche Aufwendungen. Insbesondere die stationären Aufwendungen sind sehr hoch. Im Rahmen der Integrationshelfer/Schulbegleitung prüft das Jugendamt derzeit die Einrichtung von Poollösungen. Eine differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfen nimmt er im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht vor.	182	E11.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Fälle mit hohen stationären Aufwendungen regelmäßig analysieren. Nur so kann er die Aufwendungen reduzieren bzw. die Fälle an einen anderen Kostenträger abgeben.	183
			E11.2	Der Kreis Gütersloh sollte die Einrichtung von Poollösungen forcieren. Hierdurch kann er die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung senken. Zugleich kann er so die Qualität der Leistungserbringung steigern.	184
			E11.3	Um die Steuerung zu verbessern sollte Kreis Gütersloh die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten.	184

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	189.371	189.693	189.886	190.115
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	35.100	34.750	34.628	34.538
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	42.185	41.787	41.444	41.197

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	23.380.494	23.551.743	24.823.213	24.547.004
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	554	564	599	596
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.962	20.876	21.279	21.526
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	6.282.100	6.713.459	7.628.447	8.332.257
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.832	9.869	10.280	11.111
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	17.098.849	16.838.284	17.194.766	16.214.747
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.885	37.593	40.506	41.532
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	26,44	27,00	28,15	27,68
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	57,28	60,30	63,61	65,76
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,97	54,10	56,34	59,21

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	744.281	906.454	959.768	979.765
Hilfefälle	112	125	143	120

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.624.062	1.816.455	2.047.311	2.501.049
Hilfefälle	207	208	220	238
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	919.234	823.709	950.110	1.013.036
Hilfefälle	27	24	26	26
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	4.598.054	4.684.862	4.745.607	4.701.397
Hilfefälle	223	222	218	208
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.715.289	7.752.489	7.728.156	7.243.073
Hilfefälle	119	120	115	98
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0	0	0	0
Hilfefälle	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.582.286	2.659.799	3.353.393	3.445.911
Hilfefälle	136	148	168	201
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	3.904.410	3.684.871	3.742.239	3.342.593
Hilfefälle	136	131	122	115
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	19,17	18,66	17,94	17,25

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.872.006	2.482.568	1.324.851	1.090.439
Hilfefälle	136	88	48	34

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh 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

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die Hilfe zur Pflege auch im Kreis Gütersloh eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegegeld betragen in 2020 ca. 16,1 und in 2021 bereits ca. 17,7 Mio. Euro. Mit Blick auf die allgemeinen Kostenanstiege (Beschäftigtentarife, Kosten der Unterkunft) und der demografischen Entwicklung ist von einer steigenden Tendenz auszugehen.

Auswirkungen auf die Höhe der Transferleistungen haben auch die **strukturellen und sozialen Rahmenbedingungen**. Diese stellen sich im Kreis Gütersloh im Vergleich entlastend dar. Der Bevölkerungsanteil über 65 Jahre und somit der Personenkreis der potenziell Anspruchsberechtigten von Hilfe zur Pflege liegt landesweit im unteren Viertel der Vergleichskreise. Der Kreis Gütersloh verfügt im Vergleich darüber hinaus über eine hohe Kaufkraft und eine niedrige SGB II-Quote. Der zunehmende Fachkräftemangel in der Pflege wird den Kreis hinsichtlich einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung zukünftig vor große Herausforderungen stellen.

Einfluss auf die Gesamtaufwendungen hat die **Leistungsdichte**. Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege ist im Kreis Gütersloh im Vergleich auch aufgrund der positiven Rahmenbedingungen sehr gering. Dabei gelingt es, den höchsten ambulanten Anteil zu erreichen. Dieses ist Folge der strikten Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“, welcher durch ein Projekt noch einmal gestärkt wurde. Insbesondere wurde die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften ausgebaut.

Die durchschnittlichen **Fallaufwendungen** stellen sich sowohl in der Gesamtheit als auch in der Einzelbetrachtung der ambulanten und stationären Hilfen leicht überdurchschnittlich dar. Insbesondere bei den ambulanten Hilfen ist dieses gleichwohl aufgrund des höchsten Anteils der ambulanten Wohngemeinschaften eine gute Positionierung, da sich die Kosten für diese Betreuungsform vielfach der stationären Betreuung angleichen.

Aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben sich die **Erträge aus der Unterhaltsheranziehung** erheblich verringert. Sie sind von 2019 nach 2020 von 295 Euro je Leistungsbezieher auf 11,43 Euro je Leistungsbezieher und somit um 96,1 Prozent zurückgegangen. In 2020 erreicht der Kreis Gütersloh im Vergleich der Kreise bei dem geringsten Personaleinsatz im Bereich der Unterhaltsheranziehung die geringsten Erträge.

Die **Organisation** des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege bietet eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben. Diese kann insoweit noch verbessert werden, als der Kreis die Prozesse in der Hilfe zur Pflege beschreibt und visualisiert. Der **Personaleinsatz** in der Leistungssachbearbeitung der stationären und ambulanten Hilfen sollte überprüft werden. Im stationären Bereich konnte die im Vergleich überdurchschnittliche Arbeitsbelastung bisher aufgrund der erfahrenen Mitarbeitenden kompensiert werden. Die ambulante Sachbearbeitung wird durch den hohen Anteil von Wohngemeinschaften belastet.

Der Kreis Gütersloh hat sich in der stationären Dauerpflege für eine verbindliche **Pflegeplanung** entschieden. Für alle Bereiche liegt eine ausführliche Bedarfsanalyse vor. Die mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft abgeschlossene Rahmenvereinbarung ergänzt die Pflegeplanung hinsichtlich der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung. Die Angebotsstruktur im Kreis ist umfassend und ausreichend. Neben der Pflegeplanung sollte der Kreis auch eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt und vernetzt werden.

Die **Pflege- und Wohnberatung** wird von den kreisangehörigen Kommunen bzw. der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Gütersloh e.V. (AWO) wahrgenommen. Der Kreis koordiniert und unterstützt diese Beratungsdienste umfassend.

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 NRW¹⁹),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

¹⁹ 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)

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

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

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

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

➔ Feststellung

Die demografische Entwicklung wird sich im Kreis Gütersloh belastend auf die Pflegesituation auswirken. Das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich verändern und zu einer Versorgungslücke führen. Die Pflegebedarfsplanung des Kreises berücksichtigt diese Entwicklungen. Eine weitere übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Gütersloh nicht statt

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.

Im Folgenden stellen wir für den **Kreis Gütersloh** die Entwicklung der Gesamtbevölkerung und ausgewählter Altersgruppen dar:

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Kreis Gütersloh	2017	2018	2019	2020	2021	Prognose 2040
Einwohner unter 45 Jahren	182.445	182.356	182.515	182.225	181.640	167.264
Einwohner 45 bis unter 65 Jahren	109.992	110.444	110.535	110.559	109.906	94.520
Einwohner ab 65 bis unter 80 Jahren	49.002	48.896	48.676	48.542	48.522	73.636
Einwohner ab 80 Jahren	20.389	21.353	22.357	23.612	24.750	33.379
Einwohner gesamt	361.828	363.049	364.083	364.938	364.818	368.799

Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle IT NRW

Die Gesamtbevölkerung ist im Zeitreihenvergleich 2017 bis 2021 leicht angestiegen. Dieser leichte Anstieg setzt sich auch in der Prognose 2040 fort.

Bei Betrachtung der Altersgruppen wird deutlich, dass sich insbesondere die Einwohnerzahlen unter 65 Jahren in der Prognose stark rückläufig entwickeln werden. Hingegen zeigt sich die Entwicklung in den Altersgruppen ab 65 Jahren in der Prognose gegenläufig. Der Personenkreis der Einwohner ab 65 bis unter 80 Jahren wird im Vergleich des Prognosejahres 2040 zu 2021 um 51,8 Prozent ansteigen. Der Anstieg in der hochbetagten Bevölkerungsgruppe ab 80 Jahren wird in diesem Zeitraum 34,9 Prozent betragen.

Aufgrund dieser Entwicklung wird sich zukünftig eine Situation ergeben, dass einem immer größer werdenden Personenkreis potenzieller Pflegebedürftiger ein immer kleiner werdender Personenkreis für die Betreuung zur Verfügung steht. Dieses wird sich in einer geringeren häuslichen Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z.B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte zeigen. Hieraus folgend ist von einer deutlich ansteigenden Versorgungslücke auszugehen. Das Risiko von Versorgungsengpässen steigt, wenn der Pflegebedarf aufgrund eines derzeit bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann.

Die durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Es liegt daher nahe, dass insbesondere aus dem steigenden Anteil der hochbetagten Altersgruppe ab 80 Jahren vermehrt Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden und die Dauer der durchschnittlichen Pflegebedürftigkeit steigen wird. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für den Kreis Gütersloh von entsprechend höheren Aufwendungen der Hilfe zur Pflege auszugehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anteile der Altersgruppen für das Vergleichsjahr 2020 und in der Prognose 2040 im interkommunalen Vergleich.

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	30,30	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	13,30	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	6,47	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,63	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	19,97	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	9,05	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Im landesweiten Vergleich der Kreise des Jahres 2020 stellt sich der Bevölkerungsanteil der 45-bis unter 65-jährigen niedrig dar. Lediglich fünf Kreise bilden einen noch niedrigeren Wert ab. Aber auch die Anteile der höheren Altersgruppen liegen unterhalb des ersten Viertelwertes. Hieraus folgend ist der Anteil der Bevölkerung bis unter 45 Jahren überdurchschnittlich.

Der Anteil der 45- bis unter 65-jährigen entwickelt sich in der Prognose 2040 landesweit rückläufig. Aufgrund des aktuell hohen Anteils der unter 45-jährigen fällt dieser Rückgang im Kreis Gütersloh jedoch geringer als in den meisten Vergleichskreisen aus. In der Prognose erreicht der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe dann den dritten Viertelwert. Die Anteile in den beiden höheren Altersgruppen erhöhen sich in der Prognose 2040 sowohl landesweit als auch im Kreis Gütersloh. Die Werte für Gütersloh ordnen sich weiterhin unterhalb des ersten Viertelwertes ein.

Aus der perspektivischen Entwicklung der analysierten Bevölkerungsgruppen ist festzustellen, dass sich die zuvor dargestellten Folgen der Bevölkerungsentwicklung für die Hilfe zur Pflege im Kreis Gütersloh voraussichtlich nicht so stark auswirken werden als in der Mehrzahl der Vergleichskreise. Dem niedrigen Anteil der Pflegebedürftigen aus den hohen Altersgruppen steht ein hoher Anteil der Altersgruppe von potentiell pflegenden Angehörigen gegenüber. Gleichwohl wird aufgrund der Bevölkerungsentwicklung auch der Kreis Gütersloh in den nächsten Jahren zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege sowie deren Finanzierung vor großen Herausforderungen stehen. Daher ist es wichtig, dass der Kreis Gütersloh den zukünftigen Pflegebedarf kennt und Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet. Deshalb kommt

der Pflegeplanung eine große Bedeutung zu. Die Pflegeplanung des Kreises berücksichtigt zur Bestandsaufnahme und Feststellung des zukünftigen Bedarfs der pflegerischen Leistungen auch entsprechende demografische Entwicklungen. Zur Pflegeplanung siehe weitere Ausführungen in Kapitel 5.6.1.1 – Pflegelandschaft.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Das hat zur Folge, dass im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe nicht vollständig bzw. zeitnah gedeckt werden können. Neue Patienten werden von den ambulanten Diensten teilweise nicht mehr aufgenommen. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Eine Heimaufnahme für den pflegebedürftigen Menschen wird vorzeitig in Betracht gezogen. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Die Auslastung der vorhandenen Pflegeplätze kann nicht ausgeschöpft werden. Es fehlt das Personal, um die Pflegebedürftigen zu betreuen, so dass Betten frei bleiben. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Kreis Gütersloh und wird in der Pflegebedarfsanalyse für den Kreis ausführlich beleuchtet. Dort wurde festgestellt, dass bis zum Jahr 2025 in der professionellen Pflege im Basisszenario für die stationäre Versorgung weitere 118 Pflegefachkräfte und im ambulanten Bereich 94 zusätzlich Pflegefachkräfte benötigt werden.

Der Kreis Gütersloh versucht, diesem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. So besteht eine Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Innovation im Gesundheitswesen Ostwestfalen-Lippe (ZIG). Dieses beschäftigt sich mit hoher Priorität neben dem Ärztemangel auch mit dem Fachkräftemangel im Gesundheitswesen. Darüber hinaus besteht diesbezüglich auch eine Zusammenarbeit mit dem Jobcenter und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Für die Pflegeberufe wird aktiv öffentlich geworben. Es hat auch eine Pflegebörse stattgefunden, bei dem ein direkter und unbürokratischer Kontakt zwischen Arbeitgebern und potenziellen Bewerbern möglich war. Derzeit wird darüber hinaus geprüft, ob Initiativen zur Anwerbung ausländischer Fachkräfte möglich sind.

Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Kreis Gütersloh neben der demografischen Entwicklung auch von gesamtgesellschaftlichen- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Daher kommt der übergreifenden Sozialplanung eine hohe Bedeutung zu. Diese soll einzelne Fachplanungen wie z.B. Pflegeplanung, Jugendhilfeplanung, Gesundheit, Städtebau aufeinander abstimmen. Hierzu bedarf es einer Vernetzung sowohl der betroffenen Bereiche innerhalb der Kreisverwaltung als auch mit externen Akteuren wie z.B. den kreisnagehörigen Kommunen, den Wohlfahrtsverbänden und der Bundesagentur für Arbeit.

Eine übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Gütersloh im beschriebenen Sinne nicht statt. Die einzelnen Fachplanungen erfolgen in den jeweiligen Fachbereichen. Eine punktuelle Zusammenarbeit der Abteilung Soziales erfolgt mit anderen Fachbereichen insbesondere mit dem Kommunalen Integrationszentrum (KIM), in der Gesundheitskonferenz, in der Konferenz Alter und Pflege und bedarfsabhängig auch mit der Kreisplanung. Eine kreisweite Zusammenführung bzw. Vernetzung der Fachplanungen unter Einbindung der kreisangehörigen Kommunen zu einer integrierten Sozialplanung ergibt Synergieeffekte. Die Bedarfe und Angebote unterschiedlichster Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln. Mit einer integrierten Sozialplanung steht der Verwaltungsführung ein Instrument zur strategischen Steuerung zur Verfügung.

Perspektivisch ist im Kreis Gütersloh eine solche Vernetzung geplant. Einen ersten Austausch hat es fachübergreifend in 2022 bereits gegeben. Aufgrund der zusätzlichen Aufgaben in der Abteilung Soziales durch die Corona-Pandemie und der Flüchtlingskrise ist aktuell eine Fortsetzung nicht möglich. Im Zeitraum bis 2024, in dem das Land NRW für die Entwicklung einer Sozialplanung Fördermittel²⁰ zur Verfügung stellt, wird aufgrund der fehlenden Ressourcen die Einführung der Sozialplanung nach eigener Aussage nicht leistbar sein.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozial-räumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.

Ein weiteres Risiko für die Hilfe zur Pflege ist die steigende Anzahl der Fälle nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der durchschnittlichen Fälle im Kreis Gütersloh von 168 auf 174 nur geringfügig angestiegen. Die Fallzahl wird sich aufgrund der demografischen Entwicklung in den Folgejahren voraussichtlich deutlich erhöhen. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

Die Möglichkeiten zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung und Finanzierung der Hilfe zur Pflege müssen vom Kreis genutzt werden. Dazu zählen der Ausbau von präventiven Angeboten sowie eine kreisweite bedarfsgerechte Versorgungsstruktur zu schaffen bzw. zu erhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 5.6.1 – Pflegeinfrastruktur.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Fehlbetrag des Kreises Gütersloh wird durch die Organisationsstruktur beeinflusst. So entstehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen bezogen auf die Höhe des Fehlbetrages.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Berücksichtigt werden hierbei die ordentlichen Aufwendungen und Erträge für die/das

- Hilfe zur Pflege (ambulant und stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 ... SGB XII)

²⁰ Förderprogramm „Zusammen im Quartier – Sozialplanung initiieren, weiterentwickeln und stärken“

- Pflege- und Wohnberatung,
- WTG-Behörde,
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Der **Kreis Gütersloh** nimmt die Aufgabe der Hilfe zur Pflege vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben in NRW derzeit noch acht Kreise die ambulante und ein Kreis die stationäre Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Die Pflege- und Wohnberatung ist landesweit ebenfalls unterschiedlich organisiert. Im Kreis Gütersloh erfolgt die Pflegeberatung durch die kreisangehörigen Kommunen. Die Wohnberatung wird durch einen freien Träger, der AWO, wahrgenommen.

Aufgrund der Unterschiede bei den einzelnen Kreisen und der damit verbundenen Spannweite beim Fehlbetrag Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend lediglich das Ergebnis des Kreises Gütersloh dar.

Entwicklung des Fehlbetrages HzP Kreis Gütersloh 2017 bis 2021

Grunddaten / Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Euro	674.885	862.776	865.579	1.148.667	1.287.844
Ordentliche Aufwendungen HzP in Euro	17.880.727	19.012.696	19.908.119	22.918.950	22.876.820
Fehlbetrag HzP in Euro	17.205.842	18.149.920	19.042.540	21.770.283	21.588.976
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	19.271	22.175	22.860	23.597	21.418
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	248	258	268	302	295

Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege steigt bis 2020 deutlich an. Dieses begründet sich im Wesentlichen durch den Anstieg der Fallzahlen mit entsprechend gestiegenen ordentlichen Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege. Nach 2021 ist beim Fehlbetrag ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Bei gegenüber dem Vorjahr etwa gleichbleibenden Aufwendungen begründet sich dieser Rückgang durch die erhöhten Erträge.

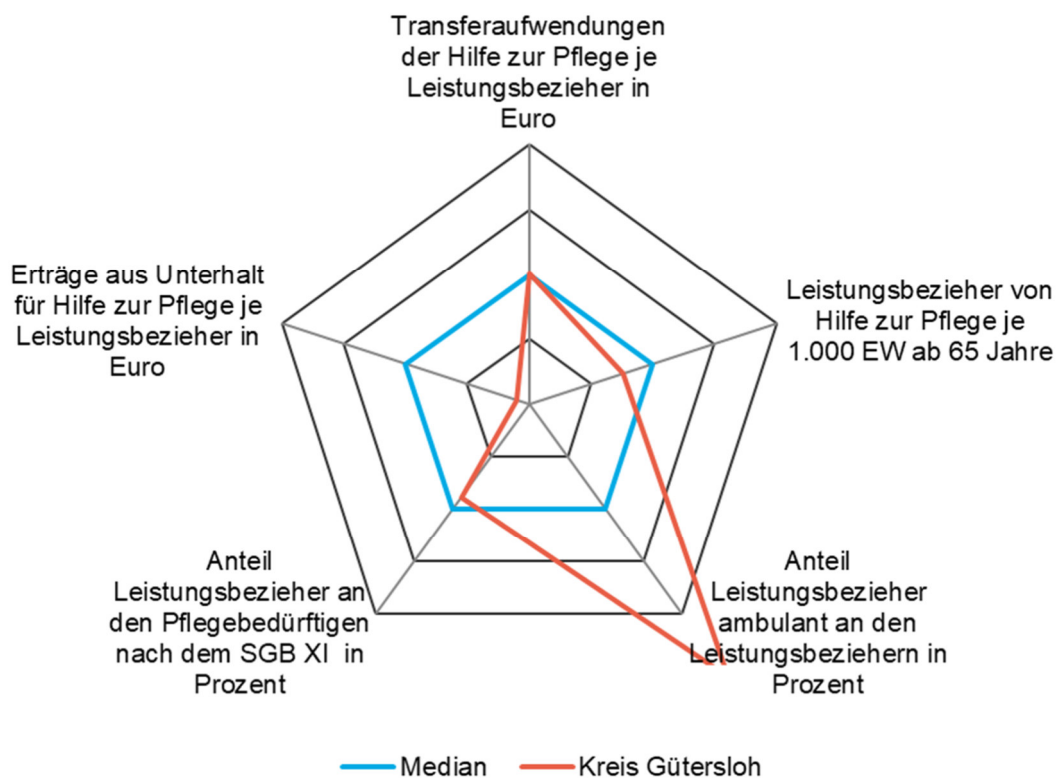
Die Einflussfaktoren und deren Entwicklungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege werden im Einzelnen im folgenden Kapitel dargestellt und analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

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

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des **Kreises Gütersloh** im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises Gütersloh außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.²¹ Deutliche Abweichungen vom Median sind beim Kreis Gütersloh insbesondere beim hohen Anteil der ambulanten Leistungsbezieher und den niedrigen Erträgen aus Unterhalt erkennbar.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl

²¹ Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

„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.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- in 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitlicher Eigenanteil),
- in 2020 die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

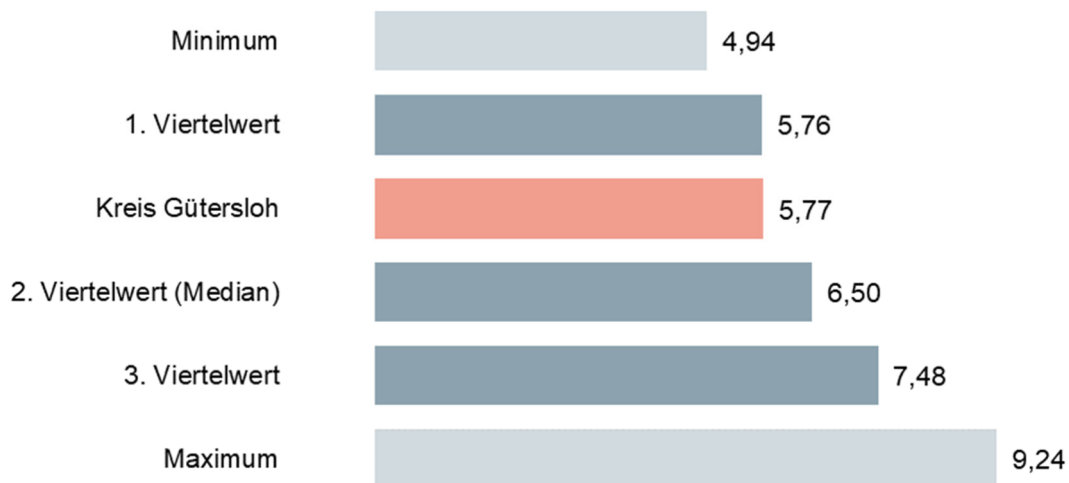
Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekasse werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich beim Kreis Gütersloh tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

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

- ➔ Der Anteil der Leistungsbezieher nach dem SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist im Kreis Gütersloh im landesweiten Vergleich niedrig. Gute soziale Strukturen wirken sich hierauf begünstigend aus.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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



Der **Kreis Gütersloh** hat im Vergleich einen niedrigen Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten.

Es gibt viele Faktoren, die den Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI beeinflussen. Inwieweit Pflegebedürftige heute oder auch zukünftig Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen eines Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die SGB II-Quote und die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ordnet sich die Kaufkraft im Kreis Gütersloh im oberen Drittel ein. Die SGB II-Quote liegt unterhalb des ersten Viertelwertes und ist somit sehr niedrig. Diese guten sozialen Rahmenbedingungen wirken sich positiv auf die Inanspruchnahme der Hilfe zur Pflege aus und spiegeln sich im niedrigen Anteil der Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI wider.

Der Kreis Gütersloh zählt zu den ländlich geprägten Flächenkreisen, in denen zumeist noch gute familiäre Strukturen vorherrschen. Dieses kann sich ebenfalls positiv auf den Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege auswirken. Sind die familiären Strukturen gut ausgeprägt, werden mehr Pflegebedürftige in der eigenen Häuslichkeit gepflegt und benötigen keine zusätzlichen Leistungen zur Pflegeversicherung. Die Pflege wird so oft ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sichergestellt.

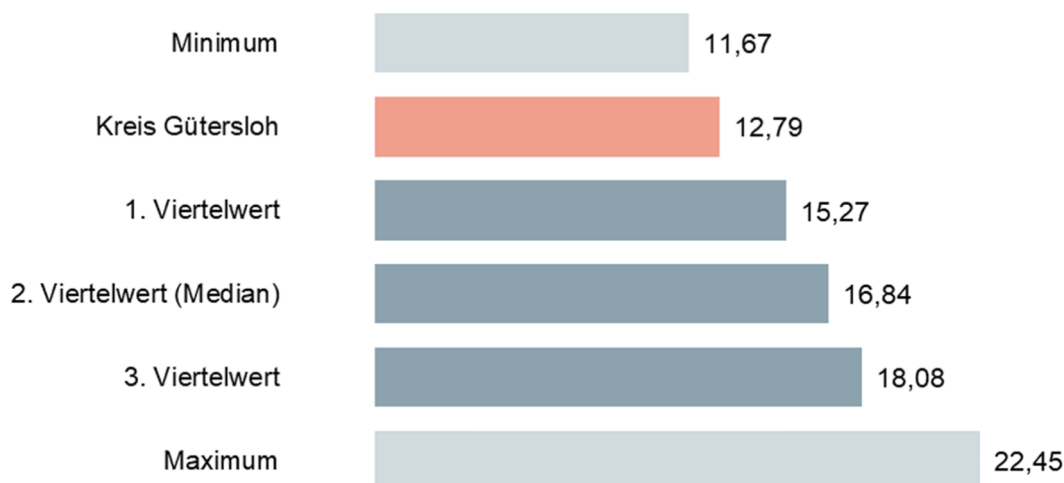
Dem Kreis Gütersloh ist die Anzahl der gesamten Empfänger von Leistungen nach dem SGB XI und somit auch der Leistungsempfänger ohne zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege bekannt. Diese Daten finden in der Pflegeplanung Berücksichtigung. Insbesondere wird auch der Anteil der hierin enthaltenen Nicht-Versicherten erfasst. Insbesondere dieser Personenkreis ist bei einem steigenden Pflegebedarf auf die Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege angewiesen. Um diesen Personenkreis rechtzeitig beraten zu können, rücken die präventiven Angebote wie z.B. die Pflege- und Wohnberatung in den Vordergrund. Um diesen Personenkreis insbesondere bei einer bevorstehenden stationären Unterbringung zu erreichen, müssen die präventiven und beratenden Angebote den pflegenden Betroffenen und pflegenden Angehörigen bekannt und leicht zugänglich sein. Hierzu verweisen wir auf Kapitel 5.6.1.2 - Pflege- und Wohnberatung.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- ➔ Der Kreis Gütersloh weist im Vergleichsjahr 2020 die zweitniedrigste, in 2021 sogar die niedrigste Leistungsdichte aus.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020



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



Der **Kreis Gütersloh** weist bei den Hilfen zur Pflege im landesweiten Vergleich die zweitniedrigste Leistungsdichte aus.

In der folgenden Tabelle wird die Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen dargestellt:

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,67	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	9,11	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Beim getrennten Vergleich der ambulanten und stationären Hilfen zeigen sich im interkommunalen Vergleich deutliche Unterschiede. Bei der Leistungsdichte der ambulanten Hilfen erreicht der Kreis Gütersloh den dritthöchsten und bei den stationären Hilfen den niedrigsten Wert. Der

Kreis Gütersloh lebt den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Zum Verhältnis der ambulanten zur stationären Hilfe zur Pflege verweisen wir auf das Kapitel 5.4.2.4 – Ambulante Quote.

Entwicklung der Leistungsdichte

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	12,87	11,65	11,73	12,79	13,76
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	3,99	3,13	3,20	3,67	4,27
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	8,87	8,52	8,53	9,11	9,49

Durch die Pflegestärkungsgesetze mit höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher und somit auch die Leistungsdichte im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2018 rückläufig entwickelt. Danach steigt diese jedoch kontinuierlich an. Die gegenüber dem Vergleichsjahr 2020 in 2021 höheren Werte führen jedoch im interkommunalen Vergleich nicht zu einer anderen Positionierung. Da wir einen solchen Trend auch in den meisten Vergleichskreisen feststellen, bildet der Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung 2021 sogar die niedrigste Leistungsdichte ab.

Die Leistungsdichte wird im Wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst:

- soziostrukturelle Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur und soziale Strukturen),
- Kosten der Pflege sowie
- Steuerung des Kreises.

Wie im vorherigen Kapitel bereits festgestellt, wirken sich die Altersstruktur der Bevölkerung und die sozialen Strukturen im Kreis Gütersloh hinsichtlich der Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege begünstigend aus. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege wird im weiteren Berichtsverlauf gesondert eingegangen.

Die Leistungsdichte hat wiederum Auswirkungen auf die Höhe der Transferaufwendungen bei den Hilfen zur Pflege.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des Kreises Gütersloh liegen im Vergleich leicht über dem Median. Gleiches gilt auch bei getrennter Betrachtung der fallbezogenen Aufwendungen bei den stationären bzw. ambulanten Hilfen zur Pflege.
- ➔ Der Kreis Gütersloh überprüft die Notwendigkeit zur Aufnahme in ambulante Wohngruppen nach gleichen Voraussetzungen wie für eine stationäre Unterbringung.

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

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

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Kreises Gütersloh** liegen im Vergleichsjahr 2020 oberhalb des Median. Diese Positionierung ist aufgrund des hohen Anteils der ambulanten Wohngemeinschaften positiv zu bewerten.

Bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Transferaufwendungen zeigt sich folgende Positionierung:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.661	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.988	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen positioniert sich der Kreis Gütersloh leicht oberhalb des mittleren Wertes.

Im folgenden Zeitreihenvergleich werden die stetig steigenden Aufwendungen deutlich.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher in Euro	7.889	9.132	9.906	11.319	12.117
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	5.632	6.244	7.539	9.661	10.518
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	8.905	10.194	10.792	11.988	12.837

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege wurden beim Kreis Gütersloh durch die gpaNRW zuletzt in 2010/2011 geprüft. Dort wurden für das Vergleichsjahr 2009 Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Höhe von 7.267 Euro festgestellt. In der darauffolgenden Prüfung 2015/2016 wurde dieser Leistungsbereich nicht geprüft. Im Rahmen des von der gpaNRW erhobenen Kennzahlensets wurde diese Kennzahl aber fortgeschrieben und ergab für das Vergleichsjahr 2014 einen Wert von 7.895 Euro. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in 2017 in etwa gleich hoch wie in 2014. Dass diese nicht angestiegen sind begründet sich in den gesetzlichen Änderungen mit höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung.

Im Zeitreihenvergleich 2017 bis 2021 sind sowohl bei der Gesamtbetrachtung der Transferaufwendungen als auch bei den Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen deutliche Steigerungen eingetreten. Bei der Gesamtbetrachtung beträgt der Anstieg 53,6 Prozent, bei den ambulanten Hilfen 86,8 Prozent und bei den stationären Hilfen 44,2 Prozent.

Der hohe Anstieg bei den Aufwendungen der ambulanten Hilfen begründet sich im Wesentlichen in der Zunahme der Leistungsbezieher, welche in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. Diese Fälle wurden in der Datenerhebung als Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung erfasst. Der Anteil dieser Leistungsbezieher an den gesamten ambulanten Leistungsbeziehern hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Lag dieser in 2017 noch

bei 34 Prozent, so betrug dieser im Vergleichsjahr 2020 bereits 64,5 Prozent und hat sich nach 2021 nochmals auf 69,6 Prozent erhöht. Nicht für alle Kreise wurde diese Quote erhoben. Von den vorliegenden Werten ist diese jedoch am höchsten. Daher ist es bemerkenswert, dass die ambulanten Fallaufwendungen im Kreis Gütersloh nur leicht über dem Median liegen. Dieses begründet sich sicherlich auch in den bereits festgestellten guten soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Im Vergleich ist festzustellen, dass Kreise mit einer höheren Quote auch höhere Transferaufwendungen je ambulanten Hilfefall ausweisen. Kreise, in denen die ambulanten Wohngemeinschaften derzeit noch keine Rolle spielen, liegen mit ihren Aufwendungen im Regelfall darunter. Bei einigen Kreisen haben sich die Aufwendungen der ambulanten und stationären Hilfen bereits angeglichen.

Im Kreis Gütersloh handelt es sich zumeist um anbieterverantwortete Wohngemeinschaften. Ein geringer Anteil der Wohngemeinschaften ist selbstverantwortet. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Der Kreis Gütersloh schließt Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen auf Grundlage des § 75 SGB XII lediglich mit Trägern ab, die dieses ausdrücklich wünschen. Mit diesen Trägern wird eine Pauschalvergütung vereinbart. Dabei müssen die Träger aber vom Kreis vorgegebene Voraussetzungen erfüllen. Bei den übrigen Einrichtungen wird für die Bewohner der individuelle Bedarf auf der Grundlage der Leistungskomplexe festgelegt und vergütet. Der Kreis Gütersloh hat mit den Trägern die Voraussetzungen für eine Aufnahme in Wohngruppen vereinbart. Vor einer beabsichtigten Aufnahme müssen diese den Kreis informieren. Den Pflegebedürftigen bzw. deren Angehörigen wird sodann eine Beratung angeboten. Eine Überprüfung der Erforderlichkeit zur Aufnahme in eine Wohngruppe erfolgt analog der stationären Unterbringung bis einschließlich des Pflegegrades 3.

Der kontinuierliche Anstieg bei den stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher erklärt sich in den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes (Tarifsteigerungen, Investitionskosten, usw.). Der unter Kapitel 5.4.2 - Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag kommt ab 01. Januar 2022 zum Tragen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. 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. 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. Auch werden sich die steigenden Kosten für Unterkunft und Verpflegung negativ auf die stationären Transferleistungen auswirken.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2021 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Gütersloh im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 941 Euro knapp unter dem Durchschnittswert von 947 Euro. Die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen inklusive Unterkunft und Verpflegung beträgt im Kreis Gütersloh 1.976 Euro. Der Durchschnitt im Gebiet des LWL beträgt 1.975 Euro. Das Preisniveau der Heime liegt daher im Kreis Gütersloh im Mittel der Vergleichskreise.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Übernahme der Investitionskosten, dem Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	6.786	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	77,78	77,78	115	127	142	173	30

Im Vergleich der Kreise ordnen sich die fallbezogenen Aufwendungen für Pflegegeld knapp über dem 1. Viertelwert ein. Einwohnerbezogen bildet der Kreis Gütersloh hierbei den Minimalwert ab. Dieses ist u. a. auch auf die geringe Leistungsdichte²² zurückzuführen.

²² siehe Kapitel 5.4.2.2

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
6.361	6.391	6.355	6.786	6.966

Das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld zeigt sich in den Jahren 2017 bis 2019 konstant, steigt in den Jahren 2020 und 2021 geringfügig an.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Nach Angaben des Kreises Gütersloh verzichten drei stationäre Einrichtungen freiwillig auf Pflegewohngeld, obwohl die Einrichtungen die baulichen Voraussetzungen erfüllen. Der Verzicht begründet sich darin, dass diese Einrichtungen mit den Bedingungen des APG NRW nicht einverstanden sind. Der Kreis übernimmt in diesen Einrichtungen die gesondert berechenbaren Investitionskosten auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Diese Aufwendungen sind somit in den stationären Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege enthalten.

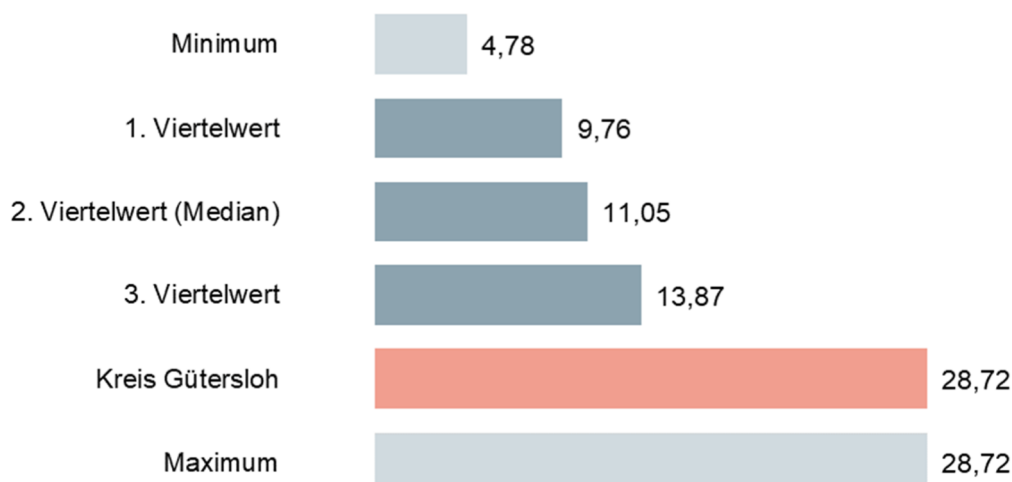
Die Aufwendungen für einen stationären Fall bestehen aus den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege und dem Pflegewohngeld. Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Kreise nur zu einem geringen Teil steuerbar. Der Kreis hat aber auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen aus. Die hohe ambulante Quote im Kreis Gütersloh bedingt somit auch im Vergleich niedrige Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

- ➔ Der Kreis Gütersloh weist im landesweiten Vergleich der Kreise die höchste ambulante Quote aus. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist als strategisches Ziel vorgegeben.

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:



Der **Kreis Gütersloh** erreicht mit einem Anteil ambulanter Hilfen von 28,72 Prozent im interkommunalen Vergleich den höchsten Wert. Lediglich ein weiterer Kreis nähert sich diesem Wert an.

Entwicklung der ambulanten Quote

2017	2018	2019	2020	2021
31,02	26,88	27,25	28,72	31,05

Auch in zurückliegenden Prüfungen durch die gpaNRW erreichte der Kreis Gütersloh bei der ambulanten Quote die Maximalwerte. Im Vergleichsjahr 2009 (letzte Prüfung der Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW in 2010/2011) lag diese bei 42 Prozent und im Vergleichsjahr 2014 (Kennzahlenset gpaNRW aus der letzten Prüfung der Kreise in 2015/2016) bei 41,1 Prozent. Der Rückgang der ambulanten Quote nach 2017 und 2018 ist Folge der Pflegestärkungsgesetze mit höheren Leistungen der Pflegekasse. Mehr Leistungsbezieher können seitdem den Bedarf der ambulanten Pflege durch die Leistungen der Pflegeversicherung decken. Danach ist die ambulante Quote wieder kontinuierlich angestiegen.

Grund für die hohe ambulante Quote im Kreis Gütersloh ist die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Obwohl dieser Grundsatz bereits immer Grundlage des Handelns war, hat der Kreis Gütersloh ab Mitte 2015 das dreijährige Projekt „Weiterentwicklung

zugehende Beratung zur Umsetzung des Vorrangs ambulant vor stationär“ gestartet. Hauptziel dieses Projektes war es, den pflegebedürftigen Menschen einen möglichst langen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit mit bedarfsgerechter Unterstützung zu ermöglichen. Für dieses Projekt wurden zusätzlich eine halbe Stelle mit einer Pflegefachkraft und eine weitere halbe Stelle Verwaltungsfachkraft eingerichtet. Der Schwerpunkt lag in der Beratung und Unterstützung von Personen, die in den Pflegegrad 2 und 3 (anfangs Pflegestufe 0 und 1) eingestuft waren. In einer Vielzahl von Fällen konnte der anstehende Übergang in eine Pflegeeinrichtung durch die Beratung und Begleitung im Rahmen des Projektes vermieden bzw. zumindest verzögert werden. Darüber hinaus konnten Kommunikationswege mit weiteren Akteuren im Pflegebereich wie z. B. Krankenhaussozialdienste, Pflegeeinrichtungen, Pflegeberatungsstellen etabliert und verfestigt werden. Aufgrund des nachgewiesenen Erfolgs dieses Projektes wurde das Beratungsinstrument zur Umsetzung des Vorrangs „ambulant vor stationär“ dauerhaft installiert. Hierzu wurde die Stelle Pflegefachkraft um 0,25 Vollzeit-Stellen auf 0,75 Vollzeit-Stellen aufgestockt.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen in der vertrauten Umgebung spiegelt auch 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.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

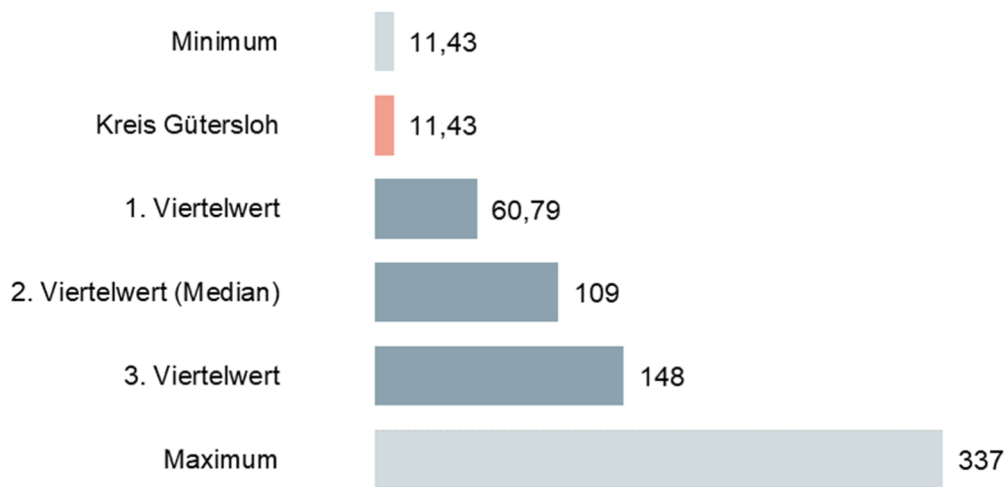
- ➔ Aufgrund gesetzlicher Veränderungen ist ein deutlicher Rückgang bei den Unterhaltserträgen zu verzeichnen. Der Kreis Gütersloh erzielt im Vergleich die geringsten Erträge aus Unterhalt. Die Erträge aus den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen liegen über dem mittleren Wert.

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 Schenkungsrückforderungsansprüche 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 ambulant und stationär 2020

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

In der Gesamtbetrachtung der Erträge aus Unterhalt bildet der **Kreis Gütersloh** im Vergleich den niedrigsten Wert ab. Hierauf wirken sich die Erträge aus Unterhalt für die ambulanten Hilfen kaum aus. Auch in den Vergleichskreisen werden hierfür keine bis geringe Erträge erzielt. Maßgeblich beeinflusst wird der Gesamtwert durch die ebenfalls geringsten Unterhaltserträge für die stationären Hilfen.

Entwicklung Erträge aus Unterhalt HzP

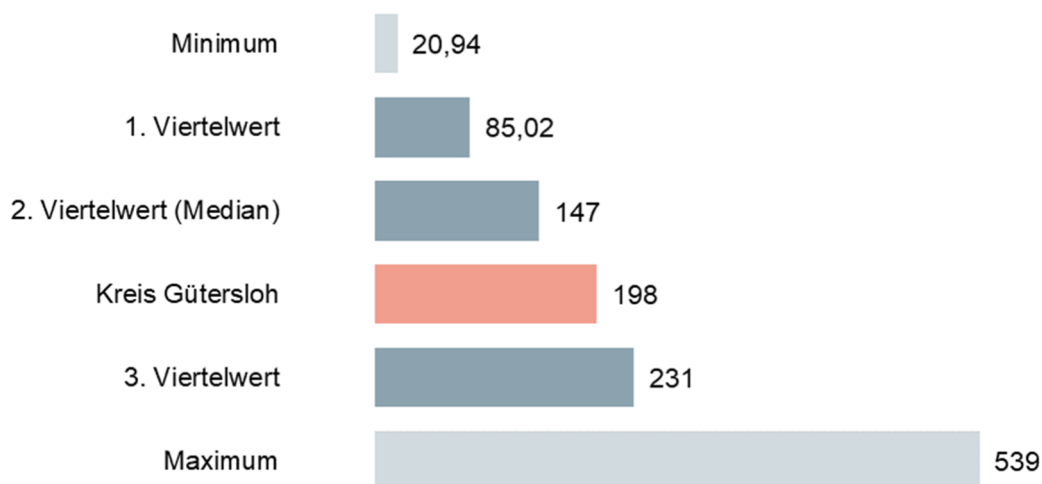
Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	308	348	295	11,43	15,94
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	120	212	238	1,90	19,76
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	393	399	316	15,26	14,22

Die Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher sind von 2019 nach 2020 um insgesamt 96,1 Prozent gesunken. Dieses ist die Folge des Angehörigen-Entlastungsgesetzes, wonach ab 2020 auf das Einkommen der Angehörigen erst ab einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zurückgegriffen wird.

Zur Organisation und dem Personaleinsatz zur Unterhaltsheranziehung verweisen wir auf Kapitel 5.5.2.2 dieses Berichtes.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Erträge des Kreises Gütersloh aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen ordnen sich oberhalb des Median ein.

Auf einen interkommunalen Vergleich der Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen getrennt nach ambulanten und stationären Hilfen verzichten wir, da eine Vielzahl von Kreisen die Erträge für die ambulanten Hilfen nicht differenziert ausweisen konnte.

Entwicklung Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen HzP

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP je Leistungsbezieher in Euro	221	204	144	198	213
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP ambulant je Leistungsbezieher in Euro	31,40	17,30	25,12	7,24	3,85
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP stationär je Leistungsbezieher in Euro	307	273	189	275	307

Die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher zeigen sich im Zeitreihenvergleich 2017 bis 2021 tendenziell konstant. Lediglich in 2019 wurden deutlich geringere Erträge erzielt. Gleiches gilt auch bei getrennter Betrachtung für die Erträge für stationäre Hilfen. Ein deutlicher Rückgang der Erträge ist bei den ambulanten Hilfen zu verzeichnen.

Die Bedeutung des Übergangs von Ansprüchen nach § 93 SGB XII nimmt zu. Altersbedingt wird vermehrt der Personenkreis pflegebedürftig, der zur sogenannten Erb-Generation zählt. Hierdurch stehen in zunehmenden Maße sozialhilferechtlich einzusetzendes Einkommen und Vermögen zur Verfügung.

Im Gegensatz zur Unterhaltsheranziehung, welche spezialisiert durchgeführt wird, werden im Kreis Gütersloh die sonstigen privatrechtlichen Ansprüche durch die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege geltend gemacht. Für die Geltendmachung dieser Ansprüche gibt es keine Richtlinien. Um eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, werden diese Fälle in den regelmäßigen Fallbesprechungen thematisiert. Darüber hinaus sind diese Fälle der Sachgebietsleitung vorzulegen.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Gütersloh eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind in Amt 3.3 – Soziales zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege werden im Kreis Gütersloh in der Abteilung 3.3 – Soziales wahrgenommen. Diese Abteilung untergliedert sich in folgende Sachgebiete:

- 3.3.1 – Existenzsichernde Leistungen,
- 3.3.2 – Pflege,
- 3.3.3 – Teilhabeleistungen,
- 3.3.4 – Schwerbehindertenangelegenheiten,
- 3.3.5 – Betreuung und Heimaufsicht und
- 3.3.6 – Stationäre Leistungen.

Die Abteilung 3.3 ist mit ihren sechs Sachgebieten nicht am Hauptstandort der Kreisverwaltung in Gütersloh, sondern in der Nebenstelle Rheda-Wiedenbrück untergebracht. Alle an der Leistungserbringung der Hilfe zur Pflege beteiligten Mitarbeitenden sind an einem Standort tätig.

Die Organisation der Hilfestellung und die erforderlichen Arbeitsprozesse sollten strategisch und fachlich ausgerichtet sein. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen erfolgt die Leistungsgewährung der ambulanten und stationären Hilfen inklusive des Pflegegeldes getrennt voneinander. Die Leistungssachbearbeitung der ambulanten Leistungen ist dem Sachgebiet 3.3.2 und die Leistungssachbearbeitung der stationären Leistungen dem Sachgebiet 3.3.6 zugeordnet. Darüber hinaus erfolgt die Unterhaltssachbearbeitung für beide Bereiche spezialisiert im Sachgebiet 3.3.1. Die sonstigen privatrechtlichen Ansprüche werden hingegen von der jeweiligen Sachbearbeitung verfolgt. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Das sich aus dem Projekt „Weiterentwicklung zugehörige Beratung zur Umsetzung des Vorrangs ambulant vor stationär“ gebildete Beratungsteam ist dem Sachgebiet 3.3.2 zugeordnet. Als weitere wesentliche Aufgaben sind die Pflegebedarfsplanung dem Sachgebiet 3.3.2 und die Heimaufsicht dem Sachgebiet 3.3.5 zugeordnet. Die Pflegeberatung erfolgt durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Ihnen stehen die Pflegefachkräfte des Kreises bei Bedarf jederzeit unterstützend zur Verfügung. Die Wohnberatung wird von der AWO wahrgenommen. Die Koordination der Pflege- und Wohnberatung erfolgt im Sachgebiet 3.3.2. Da im Kreis Gütersloh alle die Pflege betreffenden Bereiche in einer Abteilung zusammengefasst und gut vernetzt sind, unterstützt die Organisationsform das Erfordernis einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung. Synergien können so genutzt werden.

In einem Handbuch sind die wesentlichen Routinearbeiten beschrieben. Das Handbuch dient den Mitarbeitenden zur Orientierung für eine einheitliche Sachbearbeitung. Dieses ist jedoch nicht mehr aktuell und muss nach eigenen Angaben des Kreises überarbeitet werden. Darüber hinaus werden bei Bedarf Regelungen in Vermerkform verfasst, welche den Mitarbeitenden zur Kenntnis und Beachtung weitergeleitet werden. Zwischen allen Handelnden innerhalb der Sachgebiete als auch sachgebietsübergreifend finden regelmäßige Besprechungen statt.

Für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege gibt es beim Kreis Gütersloh noch keine Prozessbeschreibungen. Diese sind jedoch geplant. Prozessbeschreibungen können zu einer strukturierten und einheitlichen Bearbeitung beitragen. Da aktuell auch eine hohe Fluktuation zu verzeichnen ist, erleichtern Prozessbeschreibungen auch die Einarbeitung von neuen Beschäftigten, welche sich hieran orientieren können. Ein flächendeckendes Einarbeitungskonzept gibt es nicht. Lediglich für die Sachbearbeitung der Wohngruppen wurde ein solches Konzept erstellt. Ebenso gibt es derzeit noch kein Wissensmanagement. Um aufgrund der hohen Fluktuation einen drohenden Verlust von Know-how entgegenzuwirken, befindet sich derzeit eine softwarebasierte Wissensdatenbank im Aufbau. Ein Inhaltsverzeichnis und somit ein Grundgerüst hierfür hat der Kreis bereits erarbeitet. Die Wissensdatenbank muss noch mit Leben gefüllt werden. Eine derartige Datenbank sollte u. a. alle fachlichen Hinweise, Arbeitsabläufe, Leitfäden, Checklisten und Links zu einschlägigen Rechtsstellen enthalten. Ein solches Wissensmanagement reduziert auch die zeitlichen Ressourcen der erfahrenen Mitarbeitenden bei der Einarbeitung von neuen Beschäftigten.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Auch wenn die Abteilung 3.3 – Soziales derzeit noch nicht an der Umsetzung des OZG beteiligt ist, müssen die Antragsprozesse hierzu beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es bislang keine Prozessbeschreibungen für den Bereich Hilfe zur Pflege. Es ist daher auch im Kontext zum OZG sinnvoll, alle vorhandenen Prozesse in der Hilfe zur Pflege zu definieren, zu analysieren, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG erstellen. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in der im Aufbau befindlichen Wissensdatenbank integriert werden.

Für die Fallbearbeitung setzt der Kreis Gütersloh ein Fachverfahren ein. Dieses Verfahren verfügt über ein Auswertemodul. Hiermit erfolgen standardmäßige Auswertungen. Das Vordruckverfahren wird allerdings nur punktuell genutzt und befindet sich derzeit ebenfalls im Aufbau. Dieses ist nach Aussage des Fachamtes jedoch zeitaufwändig und benötigt entsprechende Personalressourcen. Nur für den Bereich der Investitionskostenförderung der Tages- und Kurzzeitpflege gibt es bereits eine elektronische Aktenführung. Für den kompletten Bereich des SGB XII soll der Prozess zur Einführung der E-Akte im Februar 2023 beginnen. Die Umsetzung ist für den Sommer 2023 vorgesehen. Spätestens dann beabsichtigt der Kreis, das Vordruckverfahren der Fachsoftware umfassend zu nutzen.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Gütersloh** nimmt die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege selbst wahr. Diese Aufgabe ist gemäß der aktuellen Delegationssatzung vom 08. November 2019 von der Übertragung auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ausgenommen worden. Nach dieser Satzung hat der Kreis im Wesentlichen die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- ➔ Die Abteilung Soziales führt ein jährliches Personalplanungsgespräch unter Berücksichtigung der gesetzlichen, personellen und fallbezogenen Entwicklungen durch. Die Soll- und Ist-Personalausstattung stimmen derzeit überein.

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 Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor. Auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Es ist daher wichtig, dass sich die Kreise auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf dient auch als Argumentationsgrundlage bei den Haushaltsplanungen für den Stellenplan.

Im **Kreis Gütersloh** findet zwischen der Abteilung Soziales und der Abteilung Personal und Organisation ein jährliches Personalplanungsgespräch statt. Hierbei werden zukünftige Personalbedarfe aufgrund absehbarer Abgänge und auch aufgrund Gesetzes- und Fallveränderungen besprochen und abgestimmt. Für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege stimmen Soll- und Ist-Stellen derzeit überein, so dass keine Stellenvakanzen bestehen. Gleichwohl hat insbesondere die Corona-Pandemie in 2020 mit einer hohen Anzahl von Abordnungen zu Rückständen in der Sachbearbeitung geführt. Hiervon waren insbesondere auch langfristig die Pflegefachkräfte betroffen. Diese haben pandemiebedingt keine Hausbesuche durchgeführt. Derzeit sind keine Mitarbeitende mehr abgeordnet. Die hierdurch bedingten Rückstände wurden weitgehend abgebaut. Darüber hinaus sind bei der Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege in Einrichtungen aufgrund von Personalfluktuations und eines längerfristigen Ausfalls vorübergehend Rückstände eingetreten. Durch eine entsprechende Personalaufstockung konnten diese aber wieder abgebaut werden.

Neben der Corona-Pandemie haben auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung geführt. Es ist daher wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und ggfs. auf Mehrbelastungen zu reagieren. Der Kreis Gütersloh wertet die Fallbelastung je Mitarbeitenden in der Hilfe zur Pflege regelmäßig aus. Als Richtwert für die Neuantragsbearbeitung gelten 290 Fälle und für die laufende Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege jeweils 200 Fälle je Mitarbeitenden. Bei festgestelltem Handlungsbedarf fließt dieser in die jährlich geführten Personalplanungsgespräche ein.

Um die Stellenausstattung des Kreises Gütersloh im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor. Die Aufgabeninhalte der jeweiligen Stellen wurden einheitlich definiert. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes werden 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.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

→ Feststellung

In der Sachbearbeitung der stationären Hilfen weist der Kreis Gütersloh im Vergleich eine hohe Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.

Im **Kreis Gütersloh** wurden im Vergleichsjahr 2020 in der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant 2,94 Vollzeit-Stellen und in der Hilfe zur Pflege stationär 5,01 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	90	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	182	88	127	149	172	202	23

Die vom Kreis Gütersloh festgelegten und im Rahmen des Controllings überprüften Richtwerte sind mit den in der Prüfung erhobenen Kennzahlen nicht vergleichbar. Die Sachbearbeitungen ambulant und stationär unterteilt sich jeweils nochmals nach Neuantragsbearbeitung und Leistungssachbearbeitung. Für die Prüfung hat der Kreis Gütersloh die Personalausstattung für die Neuantragsbearbeitung und Leistungssachbearbeitung jeweils zusammengefasst, so dass eine Vergleichbarkeit im interkommunalen Vergleich gegeben ist.

Mit 90 ambulanten Fällen je Vollzeit-Stelle ordnet sich der Kreis Gütersloh in 2020 im Bereich des Median ein. Zeigt sich die Anzahl der Leistungsbezieher 2018 und 2019 recht konstant, so sind diese in 2020 und 2021 jeweils deutlich angestiegen. Der Stellenanteil hat sich für die Sachbearbeitung in 2021 auf 3,07 Vollzeit-Stellen geringfügig erhöht. Gleichwohl ergibt sich in 2021 mit 102 ambulanten Fällen je Vollzeit-Stelle ein erhöhter Leistungswert. Die Verantwortlichen des Kreises sehen für die Mitarbeitenden in diesem Bereich aufgrund des hohen Anteils von ambulanten Wohngemeinschaften eine sehr hohe Arbeitsbelastung. Der Arbeitsaufwand für diese Fälle ist überdurchschnittlich hoch. Diese werden analog der stationären Hilfefälle bearbeitet.

Bei der Sachbearbeitung der stationären Hilfen erreicht der Kreis Gütersloh mit 182 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle einen hohen Wert. Dieser liegt im Vergleich im oberen Viertel. Der Kreis hat den Stellenanteil in 2021 auf 5,76 Vollzeit-Stellen erhöht. Als Folge hieraus ergibt sich für 2021 ein Rückgang auf 157 Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle. Dieser Wert ordnet sich im Vergleich 2021 im Bereich des dritten Viertelwertes ein. Nach eigenen Aussagen des Kreises sind in diesem Bereich sehr erfahrene Mitarbeitende tätig, welche diese überdurchschnittliche Anzahl von Fällen bearbeiten konnten.

Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sowie die Pflegegeld-Selbstzahler berücksichtigt. In der Summe zeigt sich die Anzahl der Leistungsbezieher von 2017 bis 2019 rückläufig. Nachdem sie in 2020 angestiegen ist, hat sie sich in 2021 wieder verringert. Im Eckjahresvergleich 2017 und 2021 ist diese sogar zurückgegangen. In der Einzelbetrachtung ist festzustellen, dass

- die Anzahl der Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL konstant ist,
- ein deutlicher Anstieg bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit eingetreten ist sowie
- ein deutlicher Rückgang bei den Pflegegeld-Selbstzahlern vorliegt.

Bei den stationären Hilfen rückt die Verweildauer ab dem Jahr 2022 aufgrund des Leistungszuschlags nach § 43c SGB XI weiter in den Fokus. Es wird für den Pflegebedürftigen in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die selbst als Ziel formulierten Richtwerte von 200 Fällen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung der stationären und ambulanten Hilfe überdenken. Der Personaleinsatz sollte sowohl bei den stationären Hilfen aufgrund des überdurchschnittlichen Vergleichswertes und der zusätzlichen Prüfung der Leistungszuschläge als auch bei den ambulanten Hilfen aufgrund des hohen Anteils von Wohngemeinschaften überprüft werden.

Der Kreis Gütersloh setzt zusätzlich Pflegefachkräfte mit insgesamt 1,55 Vollzeit-Stellen ein. Zu den Aufgaben zählen u. a. die Begutachtung bei Nicht-Versicherten und die Prüfung der Heimnotwendigkeit. Die Pflegefachkräfte unterstützen maßgeblich bei der Feststellung des Pflegebedarfs und der bedarfsgerechten Versorgung der Pflegebedürftigen. In Einzelfällen erfolgt

durch die Pflegefachkräfte auch eine individuelle Fallsteuerung. Darüber hinaus überprüfen sie bei Bedarf die Abrechnungen der Pflegedienste.

Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 haben gemäß § 65 SGB XII einen Anspruch auf Pflege in stationären Einrichtungen, wenn häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des Einzelfalls nicht in Betracht kommt. Die Pflegefachkräfte prüfen im Kreis Gütersloh die Heimnotwendigkeit beim Vorliegen der Pflegegrade 2 und 3. Diese wird nicht durch die Festlegung einer Altersgrenze eingeschränkt. Die Pflegefachkräfte sehen nicht das Erfordernis, die Notwendigkeitsprüfung an einem Alter festzumachen, da nicht alle hochbetagte Menschen zwangsläufig eine stationäre Versorgung benötigen. Bei Pflegebedürftigen der Pflegestufen 4 und 5 wird hingegen die Heimnotwendigkeit unterstellt.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh weist bei der Unterhaltsheranziehung einwohnerbezogen den niedrigsten Personaleinsatz aus. Dieses korrespondiert mit den niedrigsten Erträgen.

Der Kreis Gütersloh setzt in 2020 für die Unterhaltsheranziehung 0,10 Vollzeit-Stellen ein. Eine weitere Differenzierung in Unterhaltsheranziehung für ambulante und stationäre Hilfen kann nicht vorgenommen werden.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	60	8	33	60	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre	0,01	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Wurden bei den Unterhaltsberechnungsfällen je Vollzeit-Stelle in den Jahren 2017 bis 2019 noch Kennzahlen über dem 3. Viertelwert erreicht, so liegen diese nunmehr in 2020 und 2021 im Bereich des Medians. Einwohnerbezogen ergibt sich im Vergleich der niedrigste Personaleinsatz bei der Unterhaltsheranziehung. Dieses gilt für alle im Rahmen unserer Prüfung erhobenen Jahre 2017 bis 2021.

Aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes ist die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle von 381 in 2019 auf sechs in 2020 deutlich zurückgegangen. Hierauf hat der Kreis Gütersloh reagiert und die Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung von 0,50 auf 0,10 reduziert. Die Ansprüche für die Hilfestellung bis Ende 2019 konnten auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle sind vollständig abgearbeitet.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Personen die Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet.

Zur Widerlegung der Vermutung kann der zuständige Träger von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen.

Im Antragsverfahren fragt der Kreis Gütersloh die Berufe der unterhaltspflichtigen Angehörigen ab. Die Leistungssachbearbeitung nimmt eine Vorprüfung vor. Bei begründeten Hinweisen, dass aufgrund des Berufes das Jahreseinkommen von 100.000 Euro überschritten wird, werden die Unterlagen zur vertiefenden Prüfung an die spezialisierte Unterhaltssachbearbeitung im Sachgebiet 3.3.1 – Existenzsichernde Hilfen – weitergeleitet. Da das Unterhaltsrecht ein hohes Fachwissen erfordert und regelmäßigen rechtlichen Änderungen unterliegt, begrüßt die gpaNRW die Spezialisierung ausdrücklich. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik ausreichend Berücksichtigung findet.

Trotz der Spezialisierung der Unterhaltsheranziehung wurden wie im Kapitel 5.4.2.5 beschrieben die niedrigsten Erträge je Leistungsbezieher erzielt. Dieses ist einerseits die Folge des geringen Personaleinsatzes, andererseits aber auch die Folge der sehr niedrigen Anzahl von lediglich sechs Unterhaltsberechnungsfällen in 2020. Das ist im Kreis Gütersloh ein Anteil von 0,65 Prozent an den gesamten Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege. Nach einer Auswertung von ausgewählten Vergleichskreisen mit validen Grunddaten liegt der Durchschnitt dort bei 2,2 Prozent. Somit liegen die Unterhaltsberechnungsfälle im Kreis Gütersloh ca. bei einem Drittel der Vergleichskreise. Da sich die Sozialstrukturen im Kreis mit einer im Vergleich hohen Kaufkraft und einer niedrigen SGB II-Quote sehr vorteilhaft darstellen, wäre eher ein überdurchschnittliches Unterhaltsaufkommen zu erwarten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte prüfen, inwieweit die Schwelle zur Weitergabe von Fällen an die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung herabgesetzt werden kann. Der im Vergleich festgestellte geringste Personaleinsatz und die geringsten Erträge bei einer bestehenden positiven Sozialstruktur lässt Potenziale vermuten.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- ➔ Der Kreis Gütersloh hält für die Aufgaben der WTG-Behörde im Vergleich 2020 einen unterdurchschnittlichen Stellenanteil je Einwohner ab 65 Jahre vor. Die Arbeitsbelastung je Vollzeit-Stelle ist vergleichsweise hoch. Sowohl auf die aktuelle hohe Arbeitsbelastung als auch auf die WTG-Reform hat der Kreis mit einer Stellenaufstockung reagiert.

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 Gütersloh sind in 2020 in der WTG-Behörde insgesamt 3,59 Vollzeit-Stellen, davon 3,01 Verwaltungsfachkräfte und 0,58 Pflegefachkräfte, tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen beläuft sich auf 174 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,50	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	48	16	28	34	45	60	30

Der Kreis Gütersloh ordnet sich bei der Stellenausstattung der WTG-Behörde im einwohnerbezogenen Vergleich unter dem Durchschnitt ein. Bei den zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle ergibt sich für die Mitarbeitenden der WTG-Behörde ein sehr hoher Wert. Der Kreis gehört zu dem Viertel der Kreise mit den meisten zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle. Dieses begründet sich insbesondere in der vergleichsweise hohen Anzahl der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Hierzu verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel 5.4.2.3 dieses Berichtes.

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. deren Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen.

Die WTG-Behörde ist im Kreis Gütersloh dem Amt Soziales und dort dem Sachgebiet 3.3.5 – Betreuung und Heimaufsicht – zugeordnet. Hinsichtlich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen erfolgt eine anlassbezogene Zusammenarbeit mit der Leistungsbearbeitung Hilfe zur Pflege. Darüber hinaus erfolgt bei Neubauprojekten im APG-Verfahren eine intensive Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet 3.3.2 – Pflege.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben, der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. Der § 14 Absatz 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Neben Verwaltungsfachkräften setzt der Kreis auch Pflegefachkräfte ein. Diese unterstützen bei den Prüfungen der Einrichtungen in pflegefachlichen Fragen. Die WTG-Behörde ist somit fachlich breit aufgestellt und führt die Prüfungen eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist folglich nicht erforderlich.

Gemäß § 23 WTG nimmt die zuständige Behörde bei jeder Einrichtung mindestens eine Regelprüfung im Jahr vor. Diese können auch in einem Zeitraum bis zu zwei Jahren stattfinden, wenn bei der letzten Prüfung durch die zuständige Behörde keine Mängel festgestellt wurden. Die WTG-Behörde des Kreises Gütersloh schließt sich bei der Prüfung der stationären Einrichtungen dem Medizinischen Dienst (MD) an. Der MD prüft diese Einrichtungen jährlich. Somit finden auch die Regelprüfungen der WTG-Behörde jährlich statt.

Die Regelprüfungen wurden während der Corona-Pandemie jedoch zeitweise ausgesetzt. So konnten diese in den Jahren 2020 und 2021 in den zu prüfenden Einrichtungen nur zum Teil durchgeführt werden. Nunmehr erfolgen diese aber wieder im vorgesehenen Rhythmus. Während der Aussetzung der Regelprüfungen wurde Beschwerden nachgegangen.

Durch die Anpassung des WTG wird sich der Aufgabenumfang in der WTG-Behörde in 2023 erweitern. Der Gewaltschutz wird in den Wohneinrichtungen, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen, gestärkt. Diese zusätzliche Aufgabe wird zu einem höheren Arbeitsaufwand führen. Der Personaleinsatz in der WTG-Behörde lag im Jahr 2021 bei insgesamt 3,88 Vollzeit-Stellen. Der Kreis Gütersloh hat die Stellen in der WTG-Behörde Anfang 2023 auf 5,68 Verwaltungsstellen und 1,66 Pflegefachkräfte noch weiter aufgestockt. Bei dieser Aufstockung wurden sowohl die steigende Anzahl von zu prüfenden Einrichtungen als auch die WTG-Reform berücksichtigt.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ Feststellung

Für die stationäre Dauerpflege führt der Kreis Gütersloh eine verbindliche Pflegeplanung durch. Auch für die weiteren Bereiche erfolgt eine ausführliche Pflegebedarfsanalyse. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung hat der Kreis mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Die Pflegebedarfsplanung des **Kreises Gütersloh** ist organisatorisch dem Sachgebiet 3.3.2 – Pflege zugeordnet. Diese wird von einer Mitarbeiterin mit einem Stellenanteil von ca. 0,50 Vollzeit-Stellen wahrgenommen.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Gestaltungsmöglichkeit des Kreises Gütersloh bezieht sich auf die Planung und Steuerung der örtlichen Pflegestruktur. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Für den Bereich neu entstehender und zusätzlicher vollstationärer Pflegeplätze hat der Kreis mit Kreistagsbeschluss vom 28. Juni 2021 eine verbindliche Pflegeplanung eingeführt. Grundlage hierfür ist eine von einem externen Dienstleistungsunternehmen erstellte Pflegebedarfsanalyse. Diese Analyse befasst sich neben der vollstationären auch mit der ambulanten Pflege. Sie berücksichtigt zur Bestandsaufnahme und Feststellung des zukünftigen Bedarfs auch Daten aus der Pflegestatistik, Infrastrukturdaten sowie Daten aus dem Demografiebericht. Hieraus stehen der Pflegeplanung umfangreiche Informationen zur Verfügung.

Die verbindliche Pflegeplanung ist ein Steuerungsinstrument, um einem Überangebot an stationären Pflegeplätzen entgegenzuwirken. Investorenprogramme in Zusammenarbeit des Bauamtes, der Kreisplanung und den Kommunen gibt es im Kreis Gütersloh nicht. Zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen bestand zum Zeitpunkt der Einführung der verbindlichen Pflegeplanung Einvernehmen, dass kein zusätzlicher Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen besteht. Anfragen von Investoren werden dementsprechend sachgerecht beantwortet und führen bei dem bestehenden ausreichenden Angebot dazu, dass weitere Investitionen nicht erfolgen.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung hat der Kreis Gütersloh ergänzend zur Pflegeplanung mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Die hieran Beteiligten stellen sich in ihrer jeweiligen Verantwortung der Herausforderung, eine bedarfsgerechte, ortsnahe, flächendeckende und finanzierbare Versorgung Älterer, hilfe- und/oder pflegebedürftiger Menschen im Kreis sicherzustellen. Insbesondere sollen vorhandene ehrenamtliche Strukturen gesichert, bedarfsgerecht ausgebaut und mit den hauptamtlichen Aufgabenbereichen enger verzahnt werden. Eine institutionelle, personelle und inhaltliche Verknüpfung findet in der zweimal jährlich stattfindenden Konferenz „Alter und Pflege“ statt. Somit ist für eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur im Kreis Gütersloh die erforderliche Kooperation und Vernetzung zwischen den pflegerelevanten Akteuren gegeben.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	36,21	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,31	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	9,19	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Bei den stationären Pflegeplätzen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreicht der Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich den zweitniedrigsten Wert. Diese Positionierung erscheint plausibel. Wie bereits zuvor festgestellt wird im Vergleich der höchste Anteil ambulant und somit der niedrigste Wert stationär erzielt. Insbesondere wird im Kreis eine hohe Anzahl von ambulanten Wohngemeinschaften vorgehalten (siehe Kapitel 5.4.2.3 – Aufwendungen Hilfe zur Pflege). Hierdurch können stationäre Unterbringungen verhindert bzw. verzögert werden. Daraus folgend werden nicht so viele stationäre Pflegeplätze wie in den Vergleichskreisen benötigt. Darüber hinaus wirkt sich der unterdurchschnittliche Anteil der höheren Altersgruppen entlastend aus.

Nach der Pflegebedarfsanalyse lag die Auslastung in der dauerstationären Pflege in 2019 bei 93,4 Prozent. Die Anzahl der Pflegeplätze hat sich von 2.563 in 2019 auf 2.703 in 2021 erhöht. Durch den Ausbau der Kapazitäten wird in der Analyse ein Rückgang der Auslastung in 2021 auf 91,2 Prozent erwartet. Nach Auffassung des Kreises Gütersloh stehen somit ausreichend stationäre Pflegeplätze zur Verfügung.

Im Interkommunalen Vergleich stehen dem Kreis Gütersloh überdurchschnittlich viele Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung. Gleichwohl gestaltet sich die Lage nach Aussage des Kreises während der Corona-Pandemie schwierig. Auch wenn generell genügend Plätze vorhanden sind, werden diese oftmals nicht angeboten. Dieses liegt auch daran, dass diese nach Auffassung der Einrichtungen nicht ausreichend finanziert werden.

➔ Empfehlung

Kurzzeitpflege bietet ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Der Kreis Gütersloh sollte auf die Träger einwirken, dass diese die bestehenden Plätze der Kurzzeitpflege auch entsprechend zur Verfügung stellen.

Das Angebot an Tagespflegeplätze wurde im Kreis Gütersloh von 2017 bis 2021 von 472 auf 746 Plätze und somit um 58,1 Prozent erhöht. Im Vergleichsjahr 2020 bildet der Wert von 9,19 Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre den höchsten Wert ab. Der Maximalwert wird mit 10,18 auch in 2021 erreicht. Auch diese Betreuungsform ist für pflegende Angehörige als Entlastungsangebot von großer Bedeutung und trägt in einigen Fällen zum Verbleib in der Häuslichkeit bei.

Die ambulante Versorgung wird über ambulante Pflegedienstanbieter gedeckt. Grundsätzlich sind ausreichend Anbieter vorhanden. Allerdings begrenzt der Fachkräftemangel auch bei den Anbietern im Kreis Gütersloh teilweise die Versorgung. Der Kreis beteiligt sich mit einigen Maßnahmen, um den Fachkräftemangel entgegenzuwirken.²³

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte sich weiterhin und verstärkt an Maßnahmen und Projekte beteiligen, welche die Pflegeberufe bewerben. Die Stärkung der Pflegeberufe durch Aufmerksamkeitserhöhung in der Öffentlichkeit kann dazu beitragen, drohende Engpässe von Pflegekräften entgegenzuwirken.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschwelligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Der Kreis Gütersloh misst dem eine erhebliche Bedeutung zu. Um den Gedanken der Prävention Rechnung zu tragen, wurde die bereits zuvor beschriebene Rahmenvereinbarung zur Gestaltung der Lebenssituation für und mit ältere(n) Menschen verabschiedet. Die hierin eingebundene Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände hat einen Senioreninfodienst (Sinfonie) initiiert. Dieser Dienst gibt eine Übersicht über das vielfältige Hilfe- und Unterstützungsangebot für ältere und älter werdende Menschen im Kreis, vorrangig niederschwellige, ehrenamtliche Angebote der offenen Seniorenarbeit. Die Angebote sollen bei der selbstständigen Lebensführung in der häuslichen Umgebung unterstützen und somit den längeren Verbleib in der eigenen Wohnung ermöglichen. Dieses sind u.a. Besuchsdienste oder häusliche Unterstützung wie z.B. kleine Reparaturen.

Komplementäre Unterstützungsangebote, wie haushaltsnahe Dienstleistungen (Mahlzeiten-dienste, Fahrdienste, Haushaltsdienste, Hausnotruf, persönliche Assistenz) sind im Kreis so ausgestaltet, dass eine alltägliche Unterstützung sichergestellt ist. Die Angebote sind im Leitfaden für pflegende Angehörige zusammengestellt. Sie sind darüber hinaus im Pflegeportal des Kreises Gütersloh (PFLEGE-GT) jederzeit abrufbar. Der Leitfaden für pflegende Angehörige sowie das Pflegeportal dienen den Betroffenen als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber zu allen wichtigen Bereichen der Pflege und den finanziellen Hilfen. Zudem findet man wichtige Adressen und Ansprechpartner der Anbieter sowie von Ämtern und Behörden.

Ferner stellt die trägerunabhängige Beratung als präventives Angebot ein weiteres wichtiges Instrument der Pflegesteuerung dar.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Im Kreis Gütersloh wird die trägerunabhängige Pflegeberatung durch die kreisangehörigen Kommunen und die Wohnberatung durch einen freier Träger durchgeführt. Die Koordinationsstelle und das Pflegeportal des Kreises unterstützen die Beratungsangebote.

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.

²³ Siehe Ausführungen im Kapitel 5.3 – Demografische Entwicklung

Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch den Kreis statt oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. Im **Kreis Gütersloh** findet die Pflegeberatung dezentral in den kreisangehörigen Kommunen statt. Die Wohnberatung erfolgt durch die AWO. Zur Koordination wird beim Kreis in 2020 und 2021 eine Verwaltungsfachkraft mit einem Stellenanteil von 0,50 eingesetzt. Diese ist dem Sachgebiet 3.3.2 – Pflege zugeordnet.

Der Kreis hat die Pflege- und Wohnberatung im Rahmenvertrag mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände geregelt. Dort sind die wesentlichen Aufgaben der Kooperationspartner beschrieben.

Die Senioren- und Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Die Pflegeberatung wird nach der Rahmenvereinbarung im Kreis Gütersloh trägerunabhängig unter Berücksichtigung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ durchgeführt. Danach informieren die Kommunen die Ratsuchenden über das gesamte Hilfe- und Unterstützungsangebot im Kreis. Darüber hinaus unterstützen sie bei der Auswahl eines bedarfsgerechten Hilfe- und Pflegearrangements und informieren über deren Finanzierungsmöglichkeiten. Weiter sind sie bei der Antragstellung behilflich. Sie übernehmen weiter Vermittlungs-/Lotsendienste im Hinblick auf spezielle – auch ehrenamtliche – Hilfe- und Unterstützungsangebote. Der Kreis hingegen koordiniert die Pflegeberatung. Er steht den Kommunen bei allen Fragen als Ansprechpartner und unterstützend zur Verfügung. Es werden regelmäßige Fortbildungen zu relevanten Themenbereich und Unterstützung bei der Einarbeitung neuer Pflegeberater angeboten. Weiterhin organisiert der Kreis regelmäßige Austauschtreffen. Bei Bedarf organisiert er in Einzelfällen auch zugehende Beratung bzw. Case-Management durch eigene Mitarbeitende/Pflegefachkräfte.

Damit das Beratungsangebot des Kreises auch in Anspruch genommen werden kann, muss dieses bekannt sein. Es muss gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die bisher noch nicht mit dem Thema Pflege in Verbindung standen. Nur wenn die Pflegebedürftigen bzw. deren Angehörigen rechtzeitig und umfassend informiert werden, kann die für sie individuell beste Versorgung organisiert werden.

Alle Informationen zu den Pflegeangeboten, den Anbietern und der Finanzierung sind im Pflegeportal Kreis Gütersloh gut und strukturiert online abrufbar. Auch können die Beratungsangebote mit Kontaktdaten sowie der Leitfaden für pflegende Angehörige abgerufen werden. Um den Bekanntheitsgrad zu den Beratungs- und Informationsmöglichkeiten zu erhöhen, werden neben dem vorgenannten Internetauftritt weitere Möglichkeiten genutzt. So werden die Beratungszeiten von den Kommunen zumeist in der Presse veröffentlicht. Auf Anfrage wurden vor der Corona-Pandemie bei Vereinen oder Verbänden jährlich zwei bis drei Informationsveranstaltungen durchgeführt. Diese sollen nunmehr fortgesetzt werden. Die AWO hat zu ihrem Wohnberatungsangebot einen Flyer veröffentlicht und führt in den Kommunen Wohnberatungstage durch.

Die Beratungen werden von den kreisangehörigen Kommunen in einer Access-Datenbank dokumentiert. Für den Sozialleistungsbericht erfolgt lediglich eine Auswertung der insgesamt durchgeführten Beratungen. Eine kleinteiligere Auswertung wird durch den Kreis Gütersloh nicht vorgenommen. Für eine bessere Dokumentation der Beratungen und deren Auswertung soll mittelfristig ein neues Verfahren eingesetzt werden. Der Kreis prüft derzeit, welche Softwarelösungen hierfür in Betracht kommen.

Auch wenn sich die Beratungsintensität in den einzelnen Kommunen hinsichtlich des Personaleinsatzes quantitativ und qualitativ unterschiedlich darstellt, stellt der Kreis in der Gesamtschau eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kreis und Kommunen fest. Es erfolgt ein ständiger konstruktiver Austausch.

Die Wohnberatung wird gemäß der Rahmenvereinbarung durch zwei hauptamtliche pädagogische Fachkräfte des AWO erbracht. Hierfür gewährt der Kreis der AWO eine Personal- und Sachkostenförderung. Für eine umfassende Wohnberatung ist die fachliche Expertise wie z.B. durch Architekten oder Techniker erforderlich. Diese fachliche Expertise hält die AWO vor. Die AWO berichtet dem Kreis jährlich umfassend über deren Beratungstätigkeiten. Beratungsfälle, die auch die Hilfe zur Pflege betreffen, werden zwischen Kreis und AWO gemeinsam besprochen. Darüber hinaus findet ein jährlicher Informationsaustausch statt.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ Der Kreis Gütersloh verfügt über ein gut funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.

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.

Beim **Kreis Gütersloh** ist für das Fach- und Finanzcontrolling in der Abteilung Soziales keine gesonderte Stelle eingerichtet. Diese Aufgabe wird anteilig von der Leiterin des Sachgebietes 3.3.2 – Pflege wahrgenommen. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Haushaltsplanung. Im April eines Jahres werden gemeinsam mit der Finanzabteilung für den kommenden Haushalt Eckwerte festgelegt. Ab Sommer werden der Finanzabteilung dann monatliche Prognosen mitgeteilt. Die endgültigen Absprachen zu den Haushaltsberatungen erfolgen dann im November eines jeden Jahres.

Die Leistungen im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege werden im Haushalt des Kreises Gütersloh im Produkt 181 – Hilfe bei Pflegebedürftigkeit in der Gesamtsumme, aber auch aufgliedert nach Leistungsarten, abgebildet. Dort werden globale Ziele zur Gewährleistung von Rechtsansprüchen benannt. Diese sind:

- Gewährleistung einer leistungsfähigen, bedarfsgerechten und wirtschaftlichen ambulanten, teil- und vollstationären und komplementären Angebotsstruktur für alle Pflegebedürftigen sowie Leistungen der offenen Seniorenarbeit,
- Sicherstellung der im Einzelfall aufgrund von Pflegebedürftigen – unter Ausschöpfung aller vorrangigen Ansprüche der Leistungsberechtigten – erforderlichen und wirtschaftlichen Hilfen in der häuslichen, teil- und vollstationären Pflege sowie in der Kurzzeitpflege; Anstreben einer zeitnahen Bearbeitung bei Anträgen für Erstbewilligungen bei wirtschaftlichen Hilfen und
- Ausschöpfen aller vorrangigen Ansprüche der Leistungsberechtigten.

Um diese globalen Ziele messen zu können, werden hierzu weitere Wirkungsziele benannt. Dieses sind z.B. die Förderung des Verbleibs hilfebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit, die Deckung des „Rund-um-die Uhr“ Pflege- und Betreuungsbedarfs durch ambulant betreute Wohn- und Betreuungsformen oder das Anstreben einer schnellen Bearbeitungszeit. Neben den Grundzahlen werden auch Kennzahlen dargestellt, welche mit Zielwerten hinterlegt sind. Somit kann der Kreis die Zielerreichung überprüfen.

Unterhalb der Haushaltsdarstellung erfolgt im Controlling der Abteilung Soziales des Kreises Gütersloh eine kleinteiligere Auswertung bis hin auf Ebene der Sachbearbeitung. Dieses sind insbesondere Auswertungen der Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge insgesamt und heruntergebrochen auf die Leistungsart. Hieraus werden auch Fallkosten ermittelt. Für diese kleinteilige Auswertung wurden keine Ziele und Kennzahlen benannt. Monatlich werden die Entwicklungen der Grunddaten ausgewertet und analysiert. Darüber hinaus werden die im Haushalt enthaltenen Kennzahlen regelmäßig fortgeschrieben. Bei größeren Abweichungen werden die Ursachen ermittelt und Maßnahmen zur Gegensteuerung erarbeitet. Die Abteilungsleitung erhält alle Auswertungen zur Kenntnis. Ein Berichtswesen ist installiert. Dreimal jährlich wird der Finanzabteilung mittels eines standardisierten Vordruckes berichtet. Alle erforderlichen Auswertungen können aus dem Fachverfahren generiert werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Demografische Entwicklung					
F1	Die demografische Entwicklung wird sich im Kreis Gütersloh belastend auf die Pflegesituation auswirken. Das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich verändern und zu einer Versorgungslücke führen. Die Pflegebedarfsplanung des Kreises berücksichtigt diese Entwicklungen. Eine weitere übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Gütersloh nicht statt.	196	E1	Der Kreis Gütersloh sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozialräumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.	200
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Gütersloh eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind in Amt 3.3 – Soziales zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	218	E2	Der Kreis Gütersloh sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG erstellen. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in der im Aufbau befindlichen Wissensdatenbank integriert werden.	219
F3	In der Sachbearbeitung der stationären Hilfen weist der Kreis Gütersloh im Vergleich eine hohe Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.	221	E3	Der Kreis Gütersloh sollte die selbst als Ziel formulierten Richtwerte von 200 Fällen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung der stationären und ambulanten Hilfe überdenken. Der Personaleinsatz sollte sowohl bei den stationären Hilfen aufgrund des überdurchschnittlichen Vergleichswertes und der zusätzlichen Prüfung der Leistungszuschläge als auch bei den ambulanten Hilfen aufgrund des hohen Anteils von Wohngemeinschaften überprüft werden.	222

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Kreis Gütersloh weist bei der Unterhaltsheranziehung einwohnerbezogen den niedrigsten Personaleinsatz aus. Dieses korrespondiert mit den niedrigsten Erträgen.	223	E4	Der Kreis Gütersloh sollte prüfen, inwieweit die Schwelle zur Weitergabe von Fällen an die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung herabgesetzt werden kann. Der im Vergleich festgestellte geringste Personaleinsatz und die geringsten Erträge bei einer bestehenden positiven Sozialstruktur lässt Potenziale vermuten.	224
Steuerung und Controlling					
F5	Für die stationäre Dauerpflege führt der Kreis Gütersloh eine verbindliche Pflegeplanung durch. Auch für die weiteren Bereiche erfolgt eine ausführliche Pflegebedarfsanalyse. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung hat der Kreis mit den kreisangehörigen Kommunen und der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen.	226	E5.1	Kurzzeitpflege bietet ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Der Kreis Gütersloh sollte auf die Träger einwirken, dass diese die bestehenden Plätze der Kurzzeitpflege auch entsprechend zur Verfügung stellen.	228
			E5.2	Der Kreis Gütersloh sollte sich weiterhin und verstärkt an Maßnahmen und Projekte beteiligen, welche die Pflegeberufe bewerben. Die Stärkung der Pflegeberufe durch Aufmerksamkeitserhöhung in der Öffentlichkeit kann dazu beitragen, drohende Engpässe von Pflegekräften entgegenzuwirken.	229

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	361.821	363.049	364.083	364.938	364.818
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	109.992	110.444	110.535	110.559	109.906
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	49.002	48.896	48.676	48.542	48.522

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner ab 80 Jahren	20.389	21.353	22.357	23.612	24.750

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	277	220	227	265	313
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	616	599	606	658	695
Summe	893	819	833	923	1.008
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.560.073	1.373.783	1.711.381	2.560.233	3.292.131
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	5.483.795	6.100.849	6.540.111	7.882.936	8.921.915
Summe in Euro	7.043.869	7.474.632	8.251.492	10.443.170	12.214.046
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	33.290	46.553	54.120	504	6.186
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	241.737	238.621	191.732	10.037	9.883

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe Erträge aus Unterhalts-heranziehung in Euro	275.026	285.174	245.852	10.541	16.069
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	8.697	3.805	5.702	1.918	1.206
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	189.053	163.487	114.518	180.969	213.157
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	197.750	167.292	120.220	182.886	214.363

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh 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

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh wenig Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein verstärktes Vier-Augen-Prinzip wird durch die Einbindung der Abteilungsleitung und Sachgebietsleitung erreicht. Das dient der Rechtssicherheit und hilft, Korruption präventiv zu vermeiden.

Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht geben ebenfalls keine Ansatzpunkte für Verbesserungen. Der Digitalisierungsgrad ist in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht worden. So hat der Kreis Gütersloh den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausgebaut. Das betrifft insbesondere den Einsatz der Fachsoftware, dem Bau-Portal und der erforderlichen Digitalisierung von Bauakten und Unterlagen in Papierform. Als Modellkreis für das Land NRW hat der Kreis Gütersloh die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren vollständig digitalisiert.

Damit kann der Kreis kürzere Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht gewährleisten. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt keine Überbelastung der Mitarbeitenden erkennen. Die Fluktuation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bauaufsicht ist gering. Der Kreis Gütersloh sollte dennoch weiterhin kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und sich auf ändernde Aufgaben und Personalvakanzan einstellen.

Im interkommunalen Vergleich werden viele interne und externe Beteiligungen im Genehmigungsprozess durchgeführt. Durch die digitale Antragsbearbeitung wirken sich diese Beteiligungsvorgänge aber nicht nachteilig auf die vom Kreis angegebenen durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten aus. Diese sind niedriger als der Durchschnitt der Vergleichskreise. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge sind im Kreis Gütersloh sogar kürzer als bei dreiviertel der anderen Kreise. Das ist auf die insgesamt effizienten internen Bearbeitungsprozesse zurückzuführen.

Der Kreis Gütersloh hat für die Bauaufsicht konkrete Ziele und Kennzahlen definiert. Die Ergebnisse liefern damit Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Die Kennzahlen und deren Grunddaten werden mit Planwerten für die kommenden Haushaltsjahre und dem Istwert des Vorjahres im Haushalt dargestellt. Ein darüberhinausgehendes, regelmäßiges Berichtswesen setzt die Bauaufsicht nicht ein. Fallzahlen und Kennzahlen zum Personaleinsatz sollten von der Bauaufsicht zukünftig so aufbereitet werden, dass diese auch unterjährig vorliegen.

Bauinteressierten steht die Bauberatung grundsätzlich zu den Öffnungszeiten zur Verfügung. Während der Pandemiezeit wurde allerdings nur nach Terminvergabe eine Beratung durchgeführt. Der Kreis Gütersloh bietet Bürgerinnen und Bürgern umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Dennoch belastet eine hohe Anzahl von unvollständigen Bauanträgen die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren.

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 Gütersloh als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-

Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im interkommunalen Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der Fälle setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	63	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,61	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,30	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	10,70	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

*Bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird.

Im **Kreis Gütersloh** mit seinen 13 Kommunen leben insgesamt 364.938 Einwohner²⁴ auf einer Fläche von 969 qkm. Als untere Bauaufsicht ist der Kreis für acht kreisangehörige Kommunen mit 133.698 Einwohnern und 521 qkm Fläche zuständig.

Die Gebietsfläche von rd. 969 qkm des Kreises Gütersloh ist im Vergleich zu den Vergleichskreisen durchschnittlich groß. Rund zehn Prozent dieser Fläche sind als Wohnungsbau-, Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen. Sie gehören überwiegend dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich an, auf denen eine Bebauung im Rahmen der Bebauungspläne zulässig ist. Rund 78 Prozent der gesamten Kreisflächen sind als Landwirtschaftsfläche, Waldfläche und verschiedene Gewässerflächen ausgewiesen¹. Die baulich eingeschränkt nutzbare Fläche liegt damit am Landesdurchschnitt mit 76 Prozent¹.

²⁴ Lt. Kommunalprofil Kreis Gütersloh von IT.NRW, Stand.2020.

Der Kreis Gütersloh hat 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Einwohnerzahl ein geringeres Fallaufkommen. Dabei weist der Kreis im interkommunalen Vergleich jedoch einen hohen Anteil normaler Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf. Der Kreis gibt hierzu an, dass viele Anträge im normalen Verfahren gewerbliche Sonderbauten darstellen. Die Bearbeitung dieser Anträge ist deutlich zeitintensiver als die Bearbeitung der einfachen Genehmigungsverfahren. Anträge im einfachen Verfahren bilden jedoch mit fast 90 Prozent den größten Anteil der zu bearbeitenden Anträge.

Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh berichtet über eine anhaltende Nachfrage nach Bauflächen in den kreisangehörigen Kommunen, insbesondere für den Wohnungsbau. Angebote sind derzeit nur eingeschränkt verfügbar. Neue Baugebiete entstehen nach Aussage des Kreises nur im begrenztem Umfang. Vermehrt werden Projekte im ländlichen Außenbereich im Zusammenhang mit der Landwirtschaft verzeichnet.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Aus dem Zeitreihenvergleich über nur zwei Jahre lässt sich jedoch kein Trend erkennen. Insgesamt sinken die Fallzahlen von 2019 nach 2020 geringfügig von 865 auf 841 Fälle. Für das Jahr 2021 ist laut Bauaufsicht des Kreises Gütersloh ein Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen. Schlussfolgerungen zum Personaleinsatz lassen sich allein aus dieser Kennzahl jedoch nicht ziehen. Die Kennzahl ist im Kontext mit anderen Werten zu betrachten. Wir gehen darauf im Kapitel „Personaleinsatz“ näher ein.

Entwicklung der Fallzahlen im Kreis Gütersloh

Grundzahlen	2019	2020
Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren	865	841
Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	783	751
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	82	90

6.3.2 Rechtmäßigkeit

- ➔ Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren des Kreises Gütersloh lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln schließen. Zusätzliche Dokumentationen zu Ermessensentscheidungen im Fachverfahren stärken die Rechtssicherheit.
- ➔ Der Gebührenrahmen wird auf Grund aktueller Vorgaben möglichst ausgeschöpft. Der Aufwandsdeckungsgrad wird als Kennzahl nachgehalten und jährlich im Haushalt dargestellt.

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

Der **Kreis Gütersloh** hält die gesetzliche Frist nach der Landesbauordnung NRW²⁵ nach Eingang des Bauantrages für die Vollständigkeitsprüfung ein. Ebenso wird in den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen durchgängig eingehalten. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft des Kreises Gütersloh beispielsweise in den Fällen, in denen u. a. externe Stellen beteiligt werden müssen. Ist absehbar, dass die Bauaufsicht des Kreises die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt die Bauaufsicht die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen dann die Frist von zwölf Wochen einhält. Nach eigenen Analysen des Kreises wird die Frist von zwölf Wochen nicht überschritten.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind angehalten, die Fristen immer nachzuhalten und dementsprechend einzuhalten. Durch Vereinbarungen zur leistungsorientierten Bezahlung konnte die Quote weiter verbessert werden. Ziele und Erfüllungsgrad werden im Haushalt dargestellt.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält ein Kreis die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert er mögliche Angriffspunkte beispielsweise in Klageverfahren. Unter anderem sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Die Bauaufsicht im Kreis Gütersloh überwacht den Baubeginn bei allen Bauvorhaben. Termine dazu werden im eingesetzten Fachverfahren eingetragen. So kann auch nachgehalten werden, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird. Dies ist der Fall, wenn beispielsweise innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen bzw. vor diesem Fristablauf auch kein Verlängerungsantrag gestellt wurde.

Der Kreis Gütersloh benachrichtigt in begründeten Fällen die Angrenzer, wenn er Abweichungen nach § 69 BauO NRW zulässt. Oft konnte bereits im Vorfeld durch die Bauberatung darauf hingewiesen werden. Die Zustimmung der Angrenzer wird in der Praxis überwiegend vor dem Bauantrag durch die Bauherren oder Architekten eingeholt. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von Bedeutung, wenn durch den gestellten Bauantrag nachbarliche Belange berührt werden.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einem Kreis ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass der Kreis sein Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Bei allen Ermessensausübungen werden im Kreis Gütersloh die Ermessensspielräume transparent angewendet. Über den Bearbeitungsablauf im Fachverfahren müssen alle benötigten Informationen, auch zu Ermessensentscheidungen, bearbeitet und hinterlegt werden. Hierzu gehören Vermerke, Protokolle und getroffene Entscheidungen zur betreffenden Maßnahme.

²⁵ Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019

Im internen Systemlaufwerk werden zusätzlich viele übergreifende Informationen zentral gespeichert und können über Verschlagwortung abgerufen werden. Bei Ermessensentscheidungen wird immer der Vorgesetzte mit einbezogen. Durch die wöchentlichen Dienstbesprechungen der Abteilungsleitung mit den Sachgebietsleitungen haben die Sachbearbeitenden zudem die Möglichkeit, relevante Themen einzubringen. Schwierige und bedeutsame Antragsverfahren werden vorab mit den Vorgesetzten besprochen.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Mit Blick auf die berücksichtigten Kriterien kann der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleistet werden. Allgemeine schriftliche Vorgaben zu Kriterien der Ermessensentscheidungen werden nicht eingesetzt. Durch den Austausch der Bauaufsicht mit den kreisangehörigen Kommunen sorgt der Kreis Gütersloh zusätzlich für eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Gebühren zu den baurechtlichen Angelegenheiten kommt innerhalb der Kreisverwaltung Gütersloh ein abgestimmter Gebührenkatalog zur Anwendung. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Anteil gedeckt werden. Inwieweit die erhobenen Gebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken, wertet der Kreis Gütersloh jährlich aus. Durch eine entsprechende Kennzahl im Haushalt überprüft der Kreis Gütersloh, welcher Aufwandsdeckungsgrad mit den festgesetzten Gebühren in der Bauaufsicht erreicht wird.

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 Gütersloh erhebt diese Gebühr wie vorgesehen.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- ➔ Der Prozess der Baugenehmigung wird im Kreis Gütersloh standardisiert bearbeitet. Durch den Einsatz der Fachsoftware mit dezidierten und festgelegten Prozessschritten über Checklisten besteht kein Optimierungsbedarf. Die Bearbeitung mittels digitaler Bauakte gewährleistet einen effektiven Prozessablauf.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Eine medienbruchfreie Bearbeitung kann das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Verzögerungen in der Bearbeitung. Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem

Schnittstellen verringert werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert und das Wissensmanagement forciert. Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Digitalisierung im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes wird verwiesen.

Im **Kreis Gütersloh** unterstützt die eingesetzte Fachsoftware alle Arbeitsschritte des Baugenehmigungsverfahrens. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden weitestgehend durch die festgelegten integrierten Abläufe und Bearbeitungsbögen gelenkt. Die eigentliche Bearbeitung des Bauantrages erfolgt vollständig mittels der eingesetzten Fachsoftware.

Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren werden in die Fachsoftware übernommen. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge verlangt daher bei den verschiedenen Arbeitsschritten nur eine geringe händische Erfassung von Daten. So sind alle Informationen zu den einzelnen Bauanträgen in der Fachsoftware verfügbar. Der Einsatz der digitalen Akte mit der Fachsoftware reduziert den Aufwand und unterstützt die Sachbearbeitenden zu einem großen Teil. Die medienbruchfreie digitale Bearbeitung ist damit umgesetzt.

Der Kreis hat die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht im Fachverfahren bis in die Ebene der Prozessschritte geregelt. Ebenso sind in der Software auch Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen und deren Grenzen, Abteilungsregelungen und allgemeine Geschäfts- und Dienst-anweisungen hinterlegt. Das betrifft auch Regelungen zum durchgängigen Vier-Augen-Prinzip. Zudem ist festgelegt, dass die Abteilungsleitung in Entscheidungen zu Bauanträgen einbezogen wird.

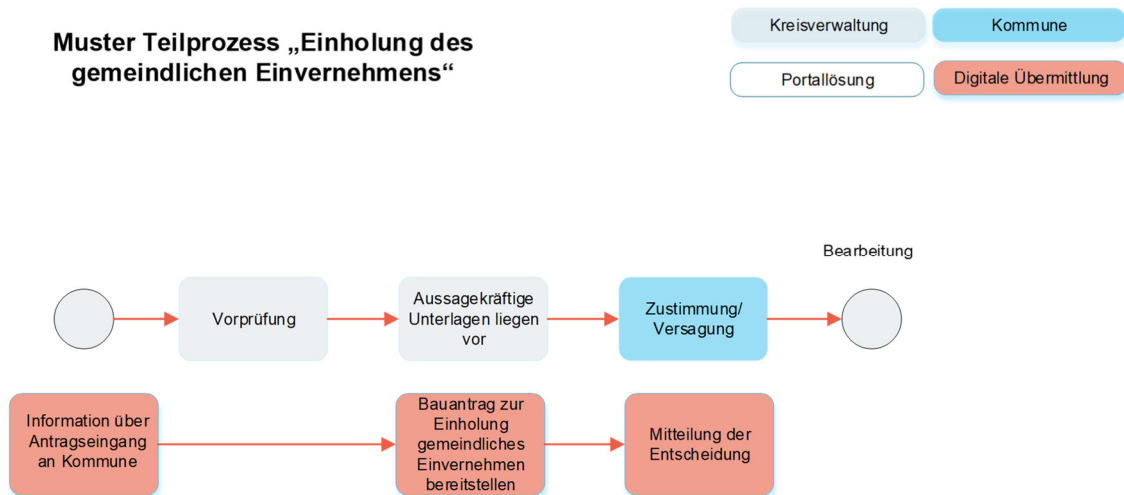
6.3.4 Schnittstellen

- ➔ Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden in der unteren Bauaufsicht auf ein erforderliches Maß beschränkt. Um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen, führt der Kreis Gütersloh die erforderlichen Beteiligungsverfahren digital durch.

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.

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Die Bauaufsicht des **Kreises Gütersloh** startet nach Abschluss der formellen (positiven) Vorprüfung so zeitnah wie möglich die Beteiligung der "benötigten" Stellen. Auch bei nur geringen Nachforderungen wird das Beteiligungsverfahren frühzeitig gestartet. In einigen Fällen wird dem Bauantrag schon das gemeindliche Einvernehmen beim Antragseingang beigelegt. Durch die digitale Bearbeitung stehen genügend Unterlagen für die Einholung der Stellungnahmen zur Verfügung und müssen nicht vervielfältigt oder nachgefordert werden.

Die Überwachung der gesetzlichen Fristen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Im Regelfall kommen die Unterlagen rechtzeitig vor Ablauf der Frist zum Kreis zurück. Die Bauaufsicht wägt vor Ablauf der Zweimonatsfrist ab, ob bei fortgeschrittener Genehmigungsfähigkeit die entsprechende Stelle noch einmal im Sinne der Bürgerfreundlichkeit kontaktiert wird. Ansonsten tritt nach Ablauf der Frist die gesetzliche Regelung zur Genehmigungsfiktion (§36 Abs. 2 BauGB) in Kraft.

Das in der Bauaufsicht eingesetzte Fachverfahren unterstützt das Beteiligungsverfahren. Die digitale Bearbeitung in der Fachsoftware ermöglicht es, die Fristen für die Beteiligungen sofort zu hinterlegen. Über die Prozesssteuerung sind die beteiligten internen (Fachämter) und externen Stellen (Kommunen, Bezirksregierung, andere Behörden) weitestgehend mit einbezogen. Diese Möglichkeit nutzt der Kreis Gütersloh umfänglich, um auch den Prozess der "Einholung des gemeindlichen Einvernehmens" zu beschleunigen.

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst die Dauer des Genehmigungsprozesses. Daher sollten die Beteiligungsverfahren auf das notwendige Maß begrenzt bleiben. Die örtliche Bauaufsicht kann dies jedoch nur in geringem Maße beeinflussen. Meist bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Gewässer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Denkmäler, Abgrabungsflächen, Altlasten.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,63	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,57	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,06	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die hierzu ermittelten Kennzahlen dokumentieren, dass die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh insbesondere mehr externe Stellungnahmen einholt als rund drei Viertel der Vergleichskreise.

Bei den externen Beteiligungen liegt nach Angaben des Kreises Gütersloh die erhöhte Anzahl eingeholter Stellungnahmen vor allen Dingen an den Bauvorhaben im Außenbereich. Hier sind regelmäßig Belange des Naturschutzes und des Immissionsschutzes zu beachten. Beispielsweise gibt es im gesamten Kreisgebiet 45 Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Außenbereiche mit Landschaftsschutzverordnung und Konflikte bei Emissionen. Dazu kommt je nach Kommune teilweise Streubebauung (Zersiedlung), deren Besonderheiten in Bauverfahren zu berücksichtigen sind.

Des Weiteren ist nach Aussagen der Bauaufsicht der Landkreis durch die Landwirtschaft geprägt. Im Vergleich aller Kreise in NRW hat der Kreis Gütersloh die siebtgrößte Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben²⁶. Bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben im Außenbereich müssen in der Regel oft eine ganze Reihe von Behörden und Stellen beteiligt werden. Meist bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Gewässer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Denkmäler, Abgrabungsflächen, Altlasten. Wie bereits ausgeführt, erfolgt das Beteiligungsverfahren digital, so dass die Sachbearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens eine direkte Beteiligung vornehmen kann.

Neben den vielen extern benötigten Stellungnahmen werden vergleichsweise viele interne Stellungnahmen zu den Bauanträgen eingeholt. Durch die digitalisierte Bearbeitung ist der Aufwand für die Beteiligung der Stellen zwar gering. Die Bearbeitung der Stellungnahmen verursacht hingegen Aufwand in der Sachbearbeitung. Sofern bestimmte Stellen nicht zwingend beteiligt werden müssen, sollte der Kreis darauf verzichten. Die vergleichsweise hohe Anzahl an internen Stellungnahmen resultiert u.a. aus der Erfassung von Beteiligungen in der Fachsoftware. Im Kreis Gütersloh sind im Workflow die Vorgesetzten als beteiligte Stelle definiert, so dass diese amtsinternen Abstimmungen in die Anzahl der Stellungnahmen einfließen. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheit sind die von uns gebildeten Kennzahlen eher unauffällig.

²⁶ Quelle: it.nrw – Landwirtschaftszählung 2020

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- ➔ Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Gütersloh durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet.

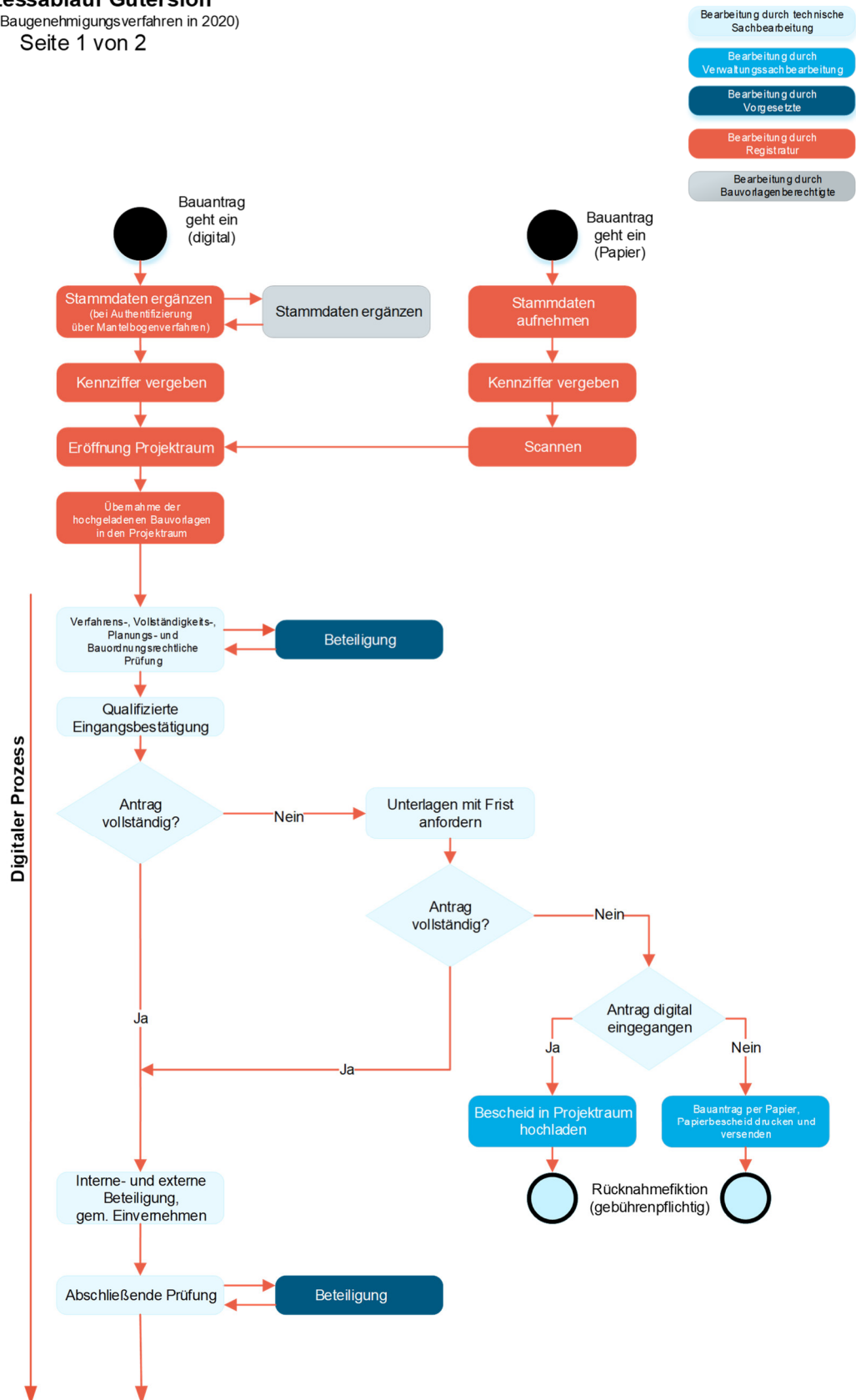
Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im Kreis Gütersloh dar:

Prozessablauf Gütersloh

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

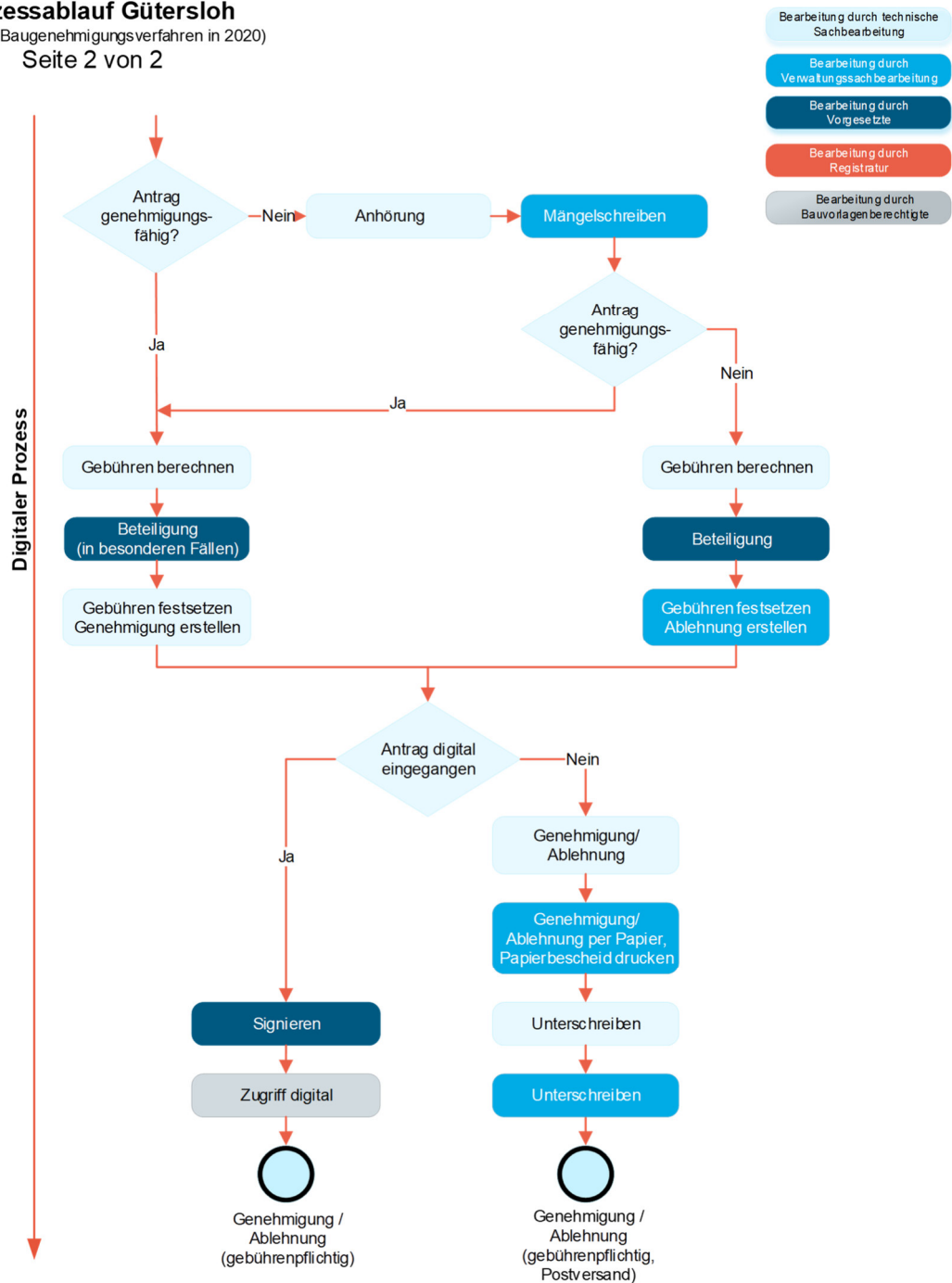
Seite 1 von 2



Prozessablauf Gütersloh

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 2 von 2



Die Bearbeitung der Bauantragsverfahren erfolgt in Gütersloh digital mittels der eingesetzten Fachsoftware. Zunächst werden die internen und externen Stellungnahmen parallel eingeholt. Damit entfallen die Zeiten für den Postweg, was sich positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirkt. Sollten bereits im Rahmen dieser Beteiligungsverfahren negative Stellungnahmen abgegeben werden, führen diese nach der Anhörung in der Regel zu einer Ablehnung. Des Weiteren findet zu den Bauvorhaben immer eine Abstimmung mit den beteiligten externen Behörden sowie den Abteilungen in der Kreisverwaltung statt. In der Praxis müssen ggf. im Fall einer Ablehnung noch weitere externen Stellungnahmen zur Entscheidungsfindung eingeholt werden.

Diese zusätzlichen Grundlagen tragen zur Verbesserung der Rechtssicherheit einer Ablehnung bei und stellen eine effektive Bearbeitungsweise dar.

Aufgrund der in der Fachsoftware abgebildeten stringenten Arbeitsprozesse wird beispielsweise auch das Vier-Augen-Prinzip durch die Beteiligung der Vorgesetzten festgelegt. Ebenso ist die Anordnungsbefugnis bei Buchungen über die Kassenschnittstelle geregelt. Über Zugriffs- und Lesebeschränkungen in der Software können die berechtigten Nutzerinnen und Nutzer Informationen zu Bauanträgen etc. einsehen.

In Papierform eingehende Antragsunterlagen werden eingescannt und digital bearbeitet.

6.3.6 Digitalisierung

➔ Feststellung

Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist in der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen vollständig umgesetzt. Altakten werden in der Regel digitalisiert, wenn ein neuer Bauantrag zu dem entsprechenden Vorhaben vorliegt. Eine generelle Digitalisierung der Altakten ist nicht vorgesehen.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Eine davon ist der

Kreis Gütersloh. In den Prozess bezieht das MHKBG²⁷ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, u. a. mit einer Handreichung zum Bauportal. Die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen muss bis zum 31. Dezember 2022 möglich sein, diese Verpflichtung gibt das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Länder vor. Ziel sollte es sein, auch die Bearbeitung des Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt im Kreis Gütersloh vollständig in digitaler Form. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Andere am Genehmigungsverfahren beteiligte Fachämter sind an der eingesetzten Software angebunden. So kann beispielsweise direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und so die Stellungnahme in die Software eingeben werden. Das Programm liefert durch die hinterlegten Prozesse eine umfangreiche und konsequente Unterstützung in der Sachbearbeitung.

Die digitale Bauakte ist im Kreis Gütersloh die Hauptakte, die in der Bauaufsicht geführt wird. Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh mit der eingesetzten Fachsoftware die Regel. Unterlagen werden digital über ein Portal eingereicht. Per Post eingehenden Bauanträge werden zu Beginn der Bearbeitung eingescannt und so in den digitalen Arbeitsprozess eingegliedert. Rund eine Vollzeit-Stelle steht dafür im Bereiche "Scannen", verteilt auf mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zur Verfügung. Derzeit entsteht nur durch eingehende Papieranträge ein zusätzlicher Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Zum Austausch der digitalen Bauakte ist eine „Internet-Plattform“ notwendig. Da die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh seit Jahren in der Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens tätig ist, wird eine länger erprobte Plattform eingesetzt. Das Bauportal NRW bietet diese Möglichkeit bislang nicht. Es stehen jedoch verschiedene Alternativen von Softwareanbietern zur Auswahl. Ziel ist es, nach Aussage der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen, dass alle Bauanträge vollständig digital eingehen. Somit könnten die momentan zusätzlichen aufwändigen Arbeiten zur Digitalisierung der eingehenden Unterlagen entfallen.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die

²⁷ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen; seit 2022 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD)

Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die Digitalisierung des Vorganges kann jederzeit auf den Vorgang zugegriffen werden.

Außerdem besitzt die Fachsoftware eine Schnittstelle zum zukünftig eingesetzten Dokumenten-Managementsystem der Kreisverwaltung. Auch eine Schnittstelle zum Finanzverfahren (zur einfachen Erstellung von Gebührenbescheiden) ist vorhanden.

Alte Bauakten werden in der Regel digitalisiert, wenn ein neuer Antrag zu der betreffenden „alten“ Papierakte gestellt wird. Eine generelle Digitalisierung aller alten Akten ist aus Sicht der Abteilung nicht notwendig.

→ **Empfehlung**

Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligter.

Die Corona-Pandemie hat nach Angaben der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen die Arbeit in der Bauaufsicht erschwert. Der Kreis Gütersloh ist den Anwesenheitsbeschränkungen mit flexiblen Präsenzzeiten der Sachbearbeitenden vor Ort begegnet. Das digitale Verfahren hat die Bearbeitung der Bauanträge wesentlich erleichtert.

Im Bericht betrachten wir die Entwicklung in der Bauaufsicht über den Zeitraum von 2019 bis 2020. Vergleichsjahr ist das Jahr 2020, welches durch die Corona-Pandemie geprägt ist. Daher gehen wir in der Prüfung zusätzlich der Frage nach, wie sich die Pandemie auf die Arbeit in der Bauaufsicht ausgewirkt hat. Haben sich im Vergleich zu den Vorjahren bspw. die Fallzahlen stark verändert und wie konnte der Kontakt mit den Kunden sichergestellt werden.

In der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh war vor der Corona-Pandemie die Möglichkeit von Homeoffice über Telearbeit gering ausgeprägt. Umso herausfordernder war mit Beginn der Pandemie die Umsetzung, eine entsprechende Technik zur Verfügung zu stellen. Nach einer Übergangsphase ist es für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich, grundsätzlich im Homeoffice zu Arbeiten. Homeoffice soll in der Kreisverwaltung Gütersloh weiter forciert werden. Dazu ist am 01. Januar 2022 eine neue Dienstvereinbarung zum Thema Desk-Sharing in Kraft getreten. Allerdings sind noch weitere Rahmenbedingungen und Kriterien hierfür von der Verwaltung festzulegen. Dazu zählen beispielsweise Regelungen zu Präsenzzeiten, Vertretungen, Durchführung von Besprechungen, etc.

Mit dem Einsatz der privaten Rechner der Beschäftigten wurde zunächst über eine abgesicherte Verbindung zu den Servern im Kreishaus die digitale Kommunikation aufrechterhalten. Ebenso wurde die telefonische Erreichbarkeit durch Umleitungen auf private Endgeräte gewährleistet. Der Kreis ist aufgrund dieser Erfahrungen zwischenzeitlich dazu übergegangen, vermehrt stationäre PC durch Laptops zu ersetzen. Noch sind aber nicht alle Arbeitsplätze mit mobilen Geräten ausgestattet. Der Kreis sollte mittelfristig alle Arbeitsplätze technisch so ausstatten, dass ein mobiles Arbeiten möglich ist.

→ **Empfehlung**

Im Gesamtkontext der Digitalisierung sollte der Kreis Gütersloh die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten in der Bauaufsicht weiter forcieren.

Um Ansprechpartner im Kreishaus in der Bauaufsicht einsetzen zu können, wurde ein Wechseldienst eingeführt. In Doppelbüros war prinzipiell nur eine Person vor Ort. Termine wurden nur in dringenden Fällen und mit passender Schutzausrüstung oder mit Treffen im Freien abgehalten. Damit wurden notwendige Ortstermine oder wichtige Beratungen weiterhin gewährleistet. Der Kontakt erfolgte vermehrt über Telefon oder Mail. Somit konnte ein annähernd normaler Ablauf aufrechterhalten werden. Lediglich Besprechungen mit Architekten und / oder Bauherren mussten aufgrund der Gegebenheiten flexibilisiert werden.

Nach Erkenntnissen des Kreises hat sich die Bearbeitungsdauer der Verfahren pandemiebedingt etwas verlängert. Angestiegen sind in der Corona-Zeit insbesondere Anfragen und Beratungen zu kleineren Bauvorhaben ohne konkrete Antragsstellung. Konkrete Daten wurden dazu nicht erhoben.

Zu Beginn der Pandemie mussten zeitweise fast alle Büros der Abteilung für die Krisenbearbeitung zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Bauaufsicht zum Corona-Einsatz abgestellt. Ein geregelter Dienstablauf war nach Aussagen des Kreises nur stark eingeschränkt möglich.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status Kreis Gütersloh	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen ²⁸
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	ja	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	ja	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24

²⁸ Vier Kreise verfügen über keine untere Bauaufsichtsbehörde.

Anforderung	Status Kreis Gütersloh	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen ²⁸
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh vergleichsweise gering. Der Anteil der unerledigten Bauanträge ist im Betrachtungszeitraum angestiegen und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Aufgrund der Altersstruktur sollte die Bauaufsicht ein besonderes Augenmerk auf den Wissenstransfer legen.

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.

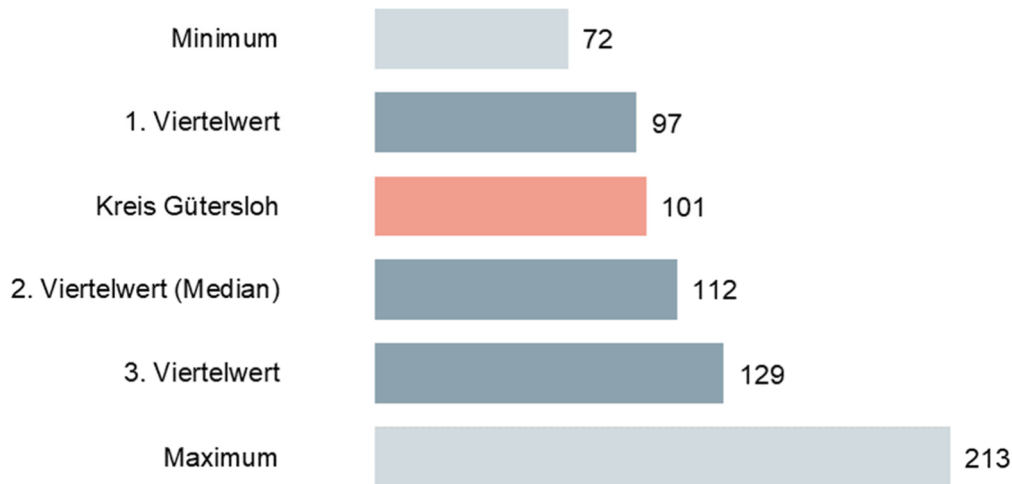
Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt. Die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit der Bearbeitung eines Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Der Kreis Gütersloh hat für das Jahr 2020 insgesamt 9,86 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



In der Bauaufsicht des **Kreises Gütersloh** wurden 2020 insgesamt 993 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 101 zu bearbeitende Fälle. Der Kreis Gütersloh liegt damit unter dem Median der erfassten Vergleichskreise. Dies bedeutet, dass in der Mehrzahl der Kreise mehr Fälle je Vollzeit-Stelle zu bearbeiten waren.

Im Jahr 2019 lag die Anzahl je Vollzeit-Stelle bei 93 Fällen. Bei 979 Falleingängen war die Bauaufsicht mit 10,48 Vollzeit-Stellen besetzt. Im interkommunalen Vergleich 2019 liegt der Kreis Gütersloh damit genau im Median der Fälle je Vollzeit-Stelle.

Allerdings wurde und wird die Personalausstattung in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh seit mehreren Jahren sukzessive reduziert, da einzelne kreisangehörige Kommunen die Aufgaben der unteren Bauaufsicht übernommen haben. Mit jeder Kommune wurden dazu rund drei Vollzeit-Stellen in der Bauaufsicht des Kreises abgebaut. Zum 01. Januar 2022 steht die Abgabe „der Bauaufsicht“ für die Stadt Harsewinkel an die dortige Stadtverwaltung an. Aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung übernimmt die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh derzeit noch die Aufgaben für die Stadt Harsewinkel. Grundsätzlich ist die Stadt aber aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl dazu verpflichtet, eine eigene Bauaufsicht einzurichten.

Die Bauaufsicht im Kreis Gütersloh setzt zur Sachbearbeitung qualifizierte Fachkräfte, z. B. Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws, ein. Die Stellenbesetzung wird mit der Abteilung Personal und Organisation abgestimmt. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Personalwechsel etc. ist die formale Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht ausreichend.

Zum großen Teil sind nach Angaben des Kreises erfahrene routinierte Mitarbeiter in der Bauaufsicht tätig. Durch die geringe Fluktuation der vergangenen Jahre ist die Altersstruktur nach Angaben des Kreises hoch. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduzieren in der Regel den Altersschnitt. Oftmals können vakante Stellen dabei mit erfahrener Personal aus anderen Bauaufsichten besetzt werden. Dennoch sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden. Durch das große Stellenangebot in den Verwaltungen wechseln Fachkräfte öfter. Die Fluktuation in der Bauaufsicht hat nach Angaben des Kreises zugenommen. Freie Stellen können dabei nicht immer sofort besetzt werden.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte absehbare altersbedingte Fluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer von den erfahrenen Fachkräften weiterhin gewährleistet ist.

Vakanzen kann somit frühzeitig begegnet werden. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Möglichkeit sich einzuarbeiten und können von dem vorhandenen Wissen profitieren. Dieses Wissen sollte idealerweise schriftlich fixiert und leicht auffindbar sein. Wie bereits beschrieben, hat die Bauaufsicht dazu gute Voraussetzungen durch die in der Fachsoftware festgelegten Arbeitsabläufe geschaffen. Die Arbeitsprozesse sind zudem mit dezidierten Informationen hinterlegt. Sie werden darüber hinaus permanent aktualisiert bzw. angepasst.

Die Betrachtung der Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt die Belastung durch neue Fälle. Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ betrachtet dagegen die abschließend bearbeiteten Anträge. Das Verhältnis unerledigter Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die bestehende Belastung aus Altfällen bzw. Rückständen. Da auch diese Anträge mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	108	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	87	56	83	94	108	191	27

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	34,72	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Der Kreis Gütersloh hat einen höheren Anteil an unerledigten Bauanträgen als die meisten Vergleichskreise. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2020 konnte die Bauaufsicht die unerledigten Fälle zum Stichtag 01. Januar von 351 auf 292 Fälle reduzieren. 2020 haben erhebliche Probleme bei der Umstellung der eingesetzten Fachsoftware zu Störungen der Abläufe und damit zu einem neuerlichen Bearbeitungsstau geführt, der nun zusätzlich abgearbeitet werden muss.

Auch unvollständig eingegangene Bauanträge erhöhen den Bearbeitungsaufwand in der Bauaufsicht. Dieses wird durch die Kennzahl „Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent“ dokumentiert. Hier liegt der Kreis Gütersloh im kreisweiten Vergleich mit 80 Prozent beim 3.Viertelwert. Eine Möglichkeit, die Qualität der Anträge zu verbessern liegt in der Bauberatung im Vorfeld der Antragstellung. Wir betrachten die Situation im Kreis Gütersloh im nachfolgenden Kapitel.

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet. Diese werden zur Information nachfolgend mit aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	217	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	136	0	61	69	111	237	17

Die Datenerhebung für 2019 und 2020 zeigt, dass die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertel liegen. Beide Bereiche haben an der täglichen Arbeit einen erheblichen Anteil und steigen weiter an. So wurden 114 Anfragen im Jahr 2019 und 152 förmliche Bauvoranfragen in 2020 eingereicht. Dies gilt im gleichem Zuge für die Vorbescheide, welche von 82 Bescheiden in 2019 auf 95 Bescheide in 2020 steigen.

6.3.8 Bauberatung

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh bietet umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge vergleichsweise hoch.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	3,92	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,23	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	80,00	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet bei Bedarf eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich dann um eine freiwillige Leistung.

Die Bauaufsicht des **Kreises Gütersloh** hat im Jahr 2020 vergleichsweise wenig zurückgenommene Bauanträge zu verzeichnen. Auch der Anteil der abgelehnten Anträge ist gering. Allerdings ist der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge an der Gesamtzahl der Anträge vergleichsweise hoch. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen bindet unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für die Antragstellerinnen und Antragsteller, wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

Der Kreis Gütersloh hat auf seiner Homepage sehr viele verschiedene Informationen mit hohem Informationsgehalt zum Thema Bauen hinterlegt. Mit der Übersichtsseite „Bauen, Wohnen, Immissionen“ des Kreises stehen dem Bauinteressierten in übersichtlicher Form Informationen zu beinahe allen Fragen rund um das Thema Bauen zur Verfügung. Die Handhabung ist auch für nicht fachkundige Bürgerinnen und Bürger intuitiv. So können zum Beispiel über wenige Klicks Kontaktdaten und Genehmigungsgrundlagen geöffnet werden. Die Bebauungspläne und Flächennutzungspläne sind dort nicht abgebildet. Diese sind bislang nur auf den Internetauftritten der kreisangehörigen Kommunen verfügbar.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage veröffentlichen.

Der Internetauftritt zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, FAQ's, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten gut aufgestellt. Dem Bürger werden möglichst umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt.

Die Qualität der vom Kreis Gütersloh zur Verfügung gestellten Informationen ist aus Sicht der gpaNRW nicht ursächlich für die hohe Anzahl unvollständiger Anträge. Möglicherweise haben Antragstellende die Erfahrung gemacht, dass der Kreis mit unvollständigen Anträgen sehr bürgerfreundlich umgeht und ihnen im Bearbeitungsprozess bestimmte Arbeiten abnimmt. Hier könnte der Kreis einen erzieherischen Effekt durch die konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion erzielen. Ein weiterer Grund könnte in der Qualität der von Architektinnen und Architekten eingereichten Unterlagen liegen. Hier könnte der Kreis versuchen, die Sensibilität dieser Zielgruppe über zielgerichtete Informationsveranstaltungen zu steigern.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.

Wir haben in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Der Kreis Gütersloh setzt 1,36 Vollzeit-Stellen für die Bauberatung ein. Der Anteil an den insgesamt eingesetzten Vollzeit-Stellen liegt damit bei 13,79 Prozent.

In den Vergleich sind die Daten von 18 Kreisen eingeflossen. Der Anteil der Bauberatung an der Sachbearbeitung verteilt sich wie folgt:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht 2020



Im Kreis Gütersloh erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungs- und ordnungsrechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht. Momentan ist eine Beratung zu den normalen Öffnungszeiten nach Terminabsprache möglich. Eine Beratung direkt vor Ort wird in Einzelfällen bei schwierigen Bauvorhaben durchgeführt.

Der Kreis Gütersloh möchte die Bauberatung auch zukünftig dezentral durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Eine zentraler Service Bauberatung ist nicht geplant. Zukünftig soll die Bauberatung weiterhin nach Vereinbarung erfolgen. Nach Ansicht des Kreises hat sich diese Vorgehensweise in der Beratung bewährt. Unter anderem werden die

Beschäftigten weniger in den normalen Arbeitsabläufen unterbrochen. Allerdings nimmt die Bauberatung nach Auffassung der Bauaufsicht einen immer größeren Raum ein. Nach Auffassung der gpaNRW handelt es sich bei der Bauberatung um eine freiwillige Leistung des Kreises. Die Bauaufsicht sollte im Einzelfall bei übermäßigem Beratungsbedarf daher auf die Möglichkeit einer Bauvoranfrage verweisen.

Das Bauportal des Landes Nordrhein-Westfalen führt dazu aus: „...Die Bauaufsichtsbehörden bieten Beratungsgespräche oder Sprechstunden im Vorfeld einer Bauantragsstellung an. ...Es können allgemeine Fragen zum Verfahren besprochen und gegebenenfalls konkrete Planungen von der Tendenz her eingeschätzt werden. Ziel ist es, dem Bauherren den rechtlichen Rahmen zu verdeutlichen, der für ein Bauprojekt auf einem konkreten Grundstück gilt. ...Die Bauaufsichtsbehörden übernehmen jedoch weder im Rahmen der Beratungsgespräche noch im Rahmen einer Bauvoranfrage die Planung des Bauprojekts. Ggfs. zeigen sich im Rahmen eines Beratungsgesprächs aber alternative Planungswege auf, sollte die ursprüngliche Planung nicht umsetzbar sein. Für die Planung eines rechtlich zulässigen Bauvorhabens trägt die Bauherrschaft oder die von der Bauherrschaft beauftragten Entwurfsverfasser die Verantwortung.“²⁹

Die kreisangehörigen Kommunen ohne eigene Bauaufsicht bieten für Bauwillige als erste Anlaufstelle ebenfalls eine Bauberatung an. Die Ausprägung der Beratung in den Kommunen ist sehr unterschiedlich. Um einen einheitliche Beratung zu gewährleisten, stimmt sich die Kommune bei Bedarf oder aufgrund einer konkreten Anfrage mit der Bauaufsicht des Kreises zum Inhalt der Bauberatung ab.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch kann der Personaleinsatz besser gesteuert werden.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Der Kreis Gütersloh hat die Laufzeiten der Bauanträge nach Verfahrensarten getrennt ermittelt. Bei der Betrachtung der Gesamtlaufzeiten aller Bauanträge zeigt sich ein guter mittlerer Wert im Verfahren.
- Bei der reinen Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit positioniert sich der Kreis Gütersloh bei dem Viertel der Kreise, mit den geringsten Laufzeiten.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer

²⁹ Auszug aus <https://www.bauportal.nrw/informationen-baurecht/erste-allgemeine-informationen/top-3-der-groessten-irrtuemer>

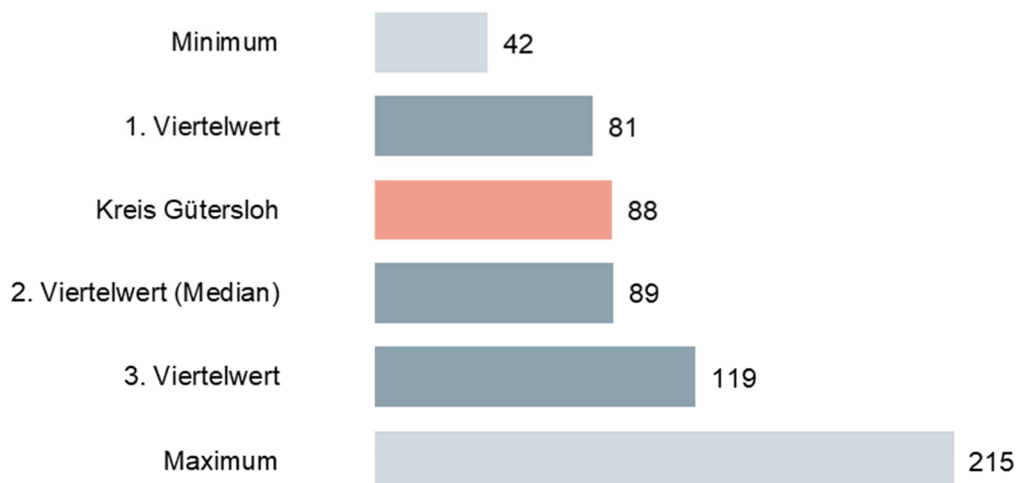
Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch 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.

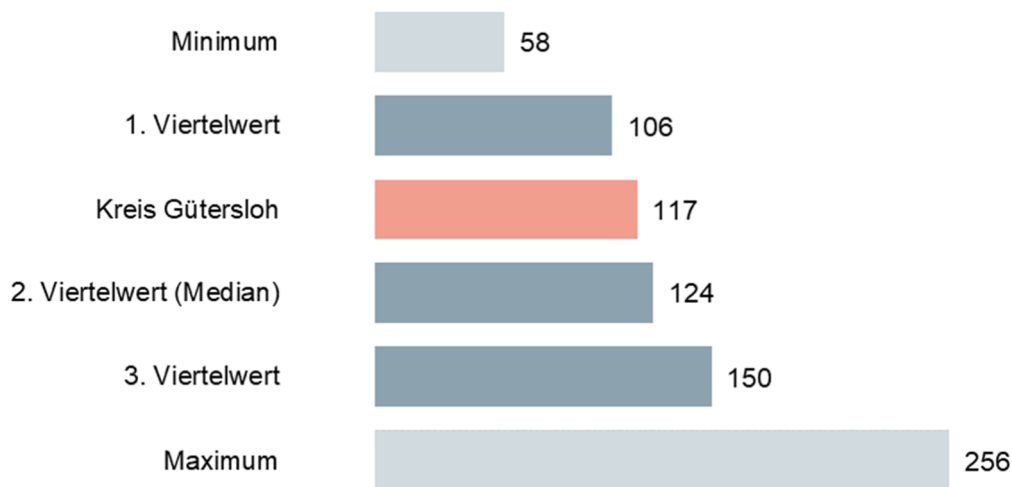
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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. Diese verteilen sich wie folgt:



Der Kreis Gütersloh benötigt im Vergleichsjahr 2020 für den einfachen Bauantrag durchschnittlich 88 Kalendertage. Für den normalen Bauantrag beträgt der Zeitraum 117 Kalendertagen. Mit diesen Werten ordnet sich die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh unterhalb des Median ein. In über der Hälfte der Vergleichskreise ist die Gesamtlaufzeit für einen Bauantrag höher.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die „reine“ Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers mängelfrei und vollständig vorliegt, bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die so ermittelten Werte werden in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.

Laufzeit von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	35	19	41	55	60	86	13

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	36	20	37	45	46	77	11

Bei der Betrachtung der reinen Laufzeit der Bauanträge schneidet der Kreis Gütersloh mit Werten unterhalb des 1. Viertelwertes deutlich besser ab. Die vergleichsweise kurzen Gesamtlaufrzeiten des Verfahrens resultieren trotz der vielen Beteiligungen aus dem konsequenten digitalen Arbeitsablauf. Das spiegelt auch die Erfahrungen der Bauaufsicht des Kreises zu den Ergebnissen wider. Auch die Corona-Pandemie hatte nur geringe Auswirkungen auf die Laufzeiten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten, wie beschrieben nach anfänglichen Problemen, im Homeoffice arbeiten und die erforderlichen Unterlagen digital bearbeiten.

Mit § 91 wurde bereits ab 01. Januar 2019 in der BauO NRW eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die Vorschrift regelt, dass die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten haben. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt. Diese Rechtsverordnung steht bislang noch aus.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen noch festgelegte Auswertungen über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.

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.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht eines Kreises in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh hat zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan folgende allgemeine Ziele festgelegt:

Sachziel:

- Erreichen eines Kostendeckungsgrades von 78 Prozent.

Qualitätsziele

- Rechtlich einwandfreie Bearbeitung:
 - Einhalten einer Quote von 100 Prozent nicht aufgehobener Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.
- Möglichst schnelle Bearbeitung:
 - 90 Prozent aller Vorprüfungen im Bauantragsverfahren werden innerhalb von 7 Arbeitstagen nach Antragseingang abgeschlossen.
 - 90 Prozent aller Bauanträge werden nach Entscheidungsreife innerhalb von 7 Arbeitstagen entschieden.
 - 90 Prozent aller Bauanträge für Wohnbauvorhaben werden innerhalb einer Durchlaufzeit von 25 Kalendertagen entschieden.
 - 80 Prozent aller Bauanträge für gewerbliche Bauvorhaben werden innerhalb einer Durchlaufzeit von 35 Kalendertagen entschieden.

Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh wertet die Fallzahlentwicklung, die Laufzeiten und die daraus resultierenden Kennzahlen anlassbezogen, unter anderem für den jährlichen Haushalt, aus. Die Statistik zur Übersicht der Fallzahlen in den Bauaufsichtsbezirken dient der gleichmäßigen Aufteilung der Fälle auf die Sachbearbeitenden. Die Kennzahlen und deren Grunddaten werden mit Planwerten für die kommenden Haushaltsjahre und dem Istwert des Vorjahres im Haushalt dargestellt. Ein darüberhinausgehendes, regelmäßiges Berichtswesen wird nicht eingesetzt.

Kennzahlen für das Finanzwesen bildet die Bauaufsicht dagegen auch unterjährig und stellt sie der Finanzabteilung zur Verfügung. Über Berichte zum Haushalt wird ein Soll-Ist-Abgleich zu den finanziellen Veränderungen in der Bauaufsicht erstellt. Diese fiskalischen Berichte werden, soweit erforderlich, der Politik zur Kenntnis gegeben und ggf. in den entsprechenden Gremien vorgestellt.

In den fallübergreifenden Auswertungen könnten aus dem System heraus die Laufzeiten pro Fall und die Einhaltung von Fristen ausgewertet werden. Eine separate Controlling-Stelle ist in der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen nicht eingerichtet. Die Daten wie z.B. Fallzahlen und Laufzeiten werden durch die Abteilungs- und Sachgebietsleitungen analysiert.

→ Empfehlung

Fallzahlen und Kennzahlen zum Personaleinsatz sollten von der Bauaufsicht zukünftig so aufbereitet werden, dass diese auch unterjährig vorliegen. So können jederzeit konkrete Analysen zu Veränderungen durchgeführt werden.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist in der Abteilung Bauen, Wohnen, Immissionen vollständig umgesetzt. Altakten werden in der Regel digitalisiert, wenn ein neuer Bauantrag zu dem entsprechenden Vorhaben vorliegt. Eine generelle Digitalisierung der Altakten ist nicht vorgesehen.	249	E1.1	Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligter.	251
			E1.2	Im Gesamtkontext der Digitalisierung sollte der Kreis Gütersloh die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten in der Bauaufsicht weiter forcieren.	251
F2	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist in der Bauaufsicht des Kreises Gütersloh vergleichsweise gering. Der Anteil der unerledigten Bauanträge ist im Betrachtungszeitraum angestiegen und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Aufgrund der Altersstruktur sollte die Bauaufsicht ein besonderes Augenmerk auf den Wissenstransfer legen.	253	E2	Der Kreis Gütersloh sollte absehbare altersbedingte Fluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer von den erfahrenen Fachkräften weiterhin gewährleistet ist.	255
F3	Der Kreis Gütersloh bietet umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge vergleichsweise hoch.	257	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage veröffentlichen.	258
			E3.2	Die Bauaufsicht des Kreises Gütersloh sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.	258
			E3.3	Der Kreis Gütersloh sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch kann der Personaleinsatz besser gesteuert werden.	259

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Kreis Gütersloh hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen noch festgelegte Auswertungen über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	262	E4	Fallzahlen und Kennzahlen zum Personaleinsatz sollten von der Bauaufsicht zukünftig so aufbereitet werden, dass diese auch unterjährig vorliegen. So können jederzeit konkrete Analysen zu Veränderungen durchgeführt werden.	263

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Gütersloh 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 Gütersloh regelt sein Vergabewesen in einer Dienstanweisung. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten hat er dabei im Allgemeinen zweckmäßig organisiert. Die Abteilungen nehmen wesentliche Funktionen in den Vergabeverfahren wahr. Daneben unterstützen die Zentrale Submissionsstelle und die enge Einbindung der Revision eine rechtssichere Durchführung der Vergaben. Eine regelmäßige Einbeziehung der Rechnungsprüfung auch bei Direktaufträgen bis 25.000 Euro könnte dies für das gesamte Vergabewesen sicherstellen.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass sich der Kreis in der Regel an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er dabei gesetzeskonform durch.

Der Kreis dokumentiert die Vergabeverfahren transparent und gut nachvollziehbar. Dazu trägt wesentlich die interne Vergabedatenbank bei. Fortlaufend ergänzen darin die an den Verfahren Beteiligten relevante Informationen und Unterlagen. Darüber hinaus könnte der Kreis dieses Instrument für ein Nachtragsmanagement nutzen. Dazu müsste er zusätzliche Informationen hinterlegen und verknüpfen. Dies betrifft beispielsweise die Schlussrechnungssummen der Maßnahmen und die Zuordnung von Nachträgen zu den ursprünglichen Aufträgen. Ein Nachtragsmanagement deckt Umfang und Gründe für Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert auf. Die Schlussrechnungssummen konnte der Kreis im Rahmen unserer Prüfung nicht umfänglich bereitstellen. Deshalb kann die gpaNRW die Abweichungen vom Auftragswert des Kreises Gütersloh nicht in den interkommunalen Vergleich stellen. Die betrachteten Maßnahmen zeigen, dass es in der Auftragsausführung zu durchaus relevanten Abweichungen kommt. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling dienen. Diesbezüglich sollte der Kreis prüfen, ein solches insbesondere bei größeren Maßnahmen standardmäßig zu etablieren.

Mit den Regelungen zum Vergabewesen unterstützt der Kreis auch die Korruptionsprävention. Diesbezüglich verfügt der Kreis zudem über eine Dienstanweisung. In dieser hat er konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Allerdings setzt er nicht alle Vorgaben in der Praxis um. Insbesondere sollte er die zuständige Ansprechperson für Korruptionsvorsorge kon-

ekret benennen und die mit dieser Funktion verbundenen Aufgaben und Zuständigkeiten definieren. Daneben sollte er die Veröffentlichungspflichten gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz künftig beachten.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Der Kreis hat zu diesem Tätigkeitsfeld bereits hilfreiche Vorgaben gemacht. Ergänzend sollte er sich an zentraler Stelle einen belastbaren Gesamtüberblick über die Sponsoringaktivitäten verschaffen. Dies kann eine Grundlage für ein Berichtswesen sein. Eine entsprechende jährliche Berichtspflicht hat der Kreis richtigerweise in seiner Dienstanweisung vorgegeben. Derzeit setzt er diese Vorgabe allerdings noch nicht um.

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 Gütersloh 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 Gütersloh hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegende Dienstanweisung und die auf Basis von Einzelverfügungen praktizierte Vorgehensweise stimmen jedoch nicht in allen Aspekten überein.

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 Gütersloh** hat sein Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Diese hat er zuletzt im November 2019 aktualisiert. Die Dienstanweisung organisiert ausführlich und umfassend die Durchführung von Vergaben. Ergänzt durch weitere Anlagen ist sie eine gute Grundlage für das Vergabewesen. Zudem bietet sie für die an den Verfahren Beteiligten eine nützliche Hilfestellung. Diesem Zweck dienen insbesondere die einheitlich vorgegebenen Formulare sowie die Arbeitshilfe zum Verfahrensablauf bei Vergaben ab 25.000 Euro.

Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensarten orientiert sich der Kreis an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes³⁰. Er nutzt dabei die vereinfachten höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus. Eine konkrete Gegenüberstellung, ab welcher Wertgrenze welches Vergabeverfahren anzuwenden ist, enthält die Dienstanweisung allerdings nicht. Der Kreis verweist lediglich auf die Regelungen der Kommunalen Vergabegrundsätze. Die Beschäftigten müssen daher selbst die relevanten Wertgrenzen aus dem jeweils aktuell gültigen Erlass ermitteln.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart konkret vorgeben. Er unterstützt dadurch eine einheitliche Durchführung der Vergabeverfahren und gibt seinen Bediensteten eine nützliche Hilfestellung an die Hand.

Für die Durchführung der Vergabeverfahren zeichnen sich zwei wesentliche Akteure verantwortlich: Die Abteilungen und die Zentrale Submissionsstelle. Bis zu einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro liegt die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Abteilungen. In der Dienstanweisung formuliert der Kreis dazu konkrete Regelungen. Bis 10.000 Euro Netto-Auftragswert führen die Abteilungen selbst die Vergabeverfahren durch. Der Kreis macht konkrete Vorgaben zur Anzahl der aufzufordernden Bieter, zur Durchführung der Submission sowie zur Dokumentation in der internen Vergabepattform. Er setzt dadurch einen angemessenen Rahmen für eine rechtssichere Durchführung der Verfahren. Diesem Zweck dient auch die verpflichtende Mitzeichnung der Vergabeentscheidungen durch eine weitere Person. Ab 10.000 Euro Netto-Auftragswert legt die Dienstanweisung zudem eine enge Einbindung der Rechnungsprüfung fest. Dies bezieht sich insbesondere auf die Bieterauswahl und das Leistungsverzeichnis. Abweichend von dieser Festlegung in der Dienstanweisung praktiziert der Kreis mittlerweile eine andere Vorgehensweise. Diesbezüglich verweisen wir auf die Ausführungen im folgenden Kapitel.

³⁰ 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 (MBI. NRW. 2021 S. 1106)

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte seine Dienstanweisung zum Vergabewesen aktualisieren bzw. mit seinen hausinternen Vorgaben harmonisieren. Diese stimmen teilweise nicht mit den Vorgaben aus der Dienstanweisung überein. Dies betrifft insbesondere die Wertgrenzen zur Beteiligung der Rechnungsprüfung.

Vergaben ab 25.000 Euro Netto-Auftragswert sind über die zentrale Submissionsstelle abzuwickeln. Grundlage für die Zusammenarbeit mit den Abteilungen ist eine ausführliche Arbeitshilfe. Darin hat der Kreis Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig geregelt. Der zentralen Submissionsstelle sind neben der Organisation der Vergaben folgende wesentliche Aufgaben zugeordnet:

- Die Entscheidung über die Verfahrensart in Abstimmung mit der Abteilung,
- die Abstimmung des Bieterkreises,
- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission,
- die Kommunikation mit Bietern und Interessenten sowie
- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs-, Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Die Abteilungen übernehmen überwiegend den fachtechnischen, auftragsbezogenen Teil. Daneben sind sie aber auch für einzelne Bearbeitungsschritte im Vergabeverfahren verantwortlich. So entscheiden diese beispielsweise über das Vergabeverfahren und erstellen den Vergabevorschlag.

Positiv ist, dass der Kreis Regelungen zur Binnenmarktrelevanz getroffen hat. Diese hält er aufgrund der örtlichen Lage grundsätzlich bei Aufträgen ab 25.000 Euro Netto-Auftragswert für gegeben. Ab dieser Größenordnung schreibt er eine Bekanntmachung der beabsichtigten Vergabe auf einem Vergabeportal vor. Die jeweils betroffene Abteilung ist zudem gehalten, die ausgeschriebene Leistung hinsichtlich der Binnenmarktrelevanz zu beurteilen. Kommt sie dabei zu dem Ergebnis, dass eine solche nicht gegeben ist, hat sie dies entsprechend zu begründen. Der Kreis stellt dafür einen einheitlichen Vordruck zur Verfügung.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh hat die frühzeitige Einbindung der Revision in förmliche Vergabeverfahren und bei Auftragserweiterungen gut geregelt. Bei Direktaufträgen schreibt er dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.

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 Gütersloh** wird die örtliche Rechnungsprüfung durch das Referat Revision und Datenschutz wahrgenommen. Die Beteiligung dieser Dienststelle an den Vergaben hat der Kreis in seiner Dienstanweisung für das Vergabewesen geregelt. Danach ist die Revision bei allen

Vergaben ab einem geschätzten Netto-Auftragswert von 10.000 Euro in das Verfahren einzu-binden. Die Rechnungsprüfung hat dadurch bereits frühzeitig die Möglichkeit, die Leistungsbe-schreibung bzw. das Leistungsverzeichnis zu prüfen. Dies gilt auch für die in Eigenregie durch die Abteilungen abgewickelten Verfahren.

Im Nachgang hat die Revision diese in der Dienstanweisung festgeschriebene Wertgrenze durch Verfügungen erhöht. Sie orientiert sich dabei an der in den Kommunalen Vergabegrund-sätzen des Landes festgelegten Obergrenze für Direktaufträge. Dementsprechend hat die Revi-sion die Wertgrenze im Juli 2020 auf 15.000 Euro und im Januar 2022 auf 25.000 Euro Netto-Auftragswert angehoben. Eine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung findet deshalb derzeit nur noch für Vergabeverfahren über 25.000 Euro Netto-Auftragswert statt. Diese sind gemäß der Vergabe-Dienstanweisung durch die Abteilungen mit der Zentralen Submissions-stelle und der Revision durchzuführen. Bei sämtlichen in Eigenregie durch die Abteilungen ab-gewickelten Verfahren ist damit eine regelmäßige Einbindung von neutralem vergaberechtli-chen Fachwissen nicht mehr gegeben. Dies ist jedoch zur Unterstützung und zum Schutz der in den Abteilungen mit Beschaffungen betrauten Beschäftigten sinnvoll.

In der Praxis sieht die Revision sämtliche in der internen Datenbank hinterlegten Vergabever-fahren. Dabei führt sie auch eine stichprobenweise Prüfung bei Vergaben unterhalb der festge-setzten Wertgrenze durch.

Die Dienstanweisung gibt zudem vor, dass der Revision vor Auftragserteilung der Vergabe-vermerk mit den relevanten Unterlagen zuzuleiten ist. Dadurch ist vor der Rechtswirksamkeit eine vergaberechtliche Prüfung sichergestellt. Auch hier hat der Kreis die Wertgrenze für die Frei-gabe auf 25.000 Euro angehoben. Darüber hinaus wird die Revision bei besonderen oder au-ßergewöhnlich schwierigen Sachverhalten hinzugezogen. Dies betrifft beispielsweise die Aus-wahl des Bieterkreises oder die beabsichtigte Aufhebung einer Ausschreibung.

➔ **Empfehlung**

Die Revision des Kreises sollte auch bei Vergaben unterhalb der Wertgrenze eine Pflicht zur Beteiligung der Revision für eine zumindest stichprobenweise Kontrolle verbindlich vorge-ben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.

Auch bei Auftragserweiterungen und Nachträgen sieht die Dienstanweisung eine Beteiligung der Revision vor. Der Kreis bindet dadurch auch bei wesentlichen Abweichungen in der Ausführungsphase grundsätzlich vergaberechtliches Fachwissen ein. Ergänzend verweisen wir auf un-sere Ausführungen zur Organisation des Nachtragswesens im Kapitel 7.7.2.

7.3.3 Prozess der öffentlichen Ausschreibung für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die öffentliche Ausschreibung. In den Jahren 2019 bis 2021 nutzt der Kreis Gütersloh bei rund 15 Prozent seiner Vergaben mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Vergabeprozess für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout darge-stellt. Für den Kreis Gütersloh ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungs-internen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- ➔ Das Verfahren für öffentliche Ausschreibungen beim Kreis Gütersloh ist geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Beschaffung zu unterstützen.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Die als Anlage beigefügte Prozessablaufdarstellung bildet die wesentlichen Verfahrensschritte bei einer öffentlichen Ausschreibung ab. Dabei wird ersichtlich, wie die Zuständigkeiten zwischen den Abteilungen und der zentralen Submissionsstelle aufgeteilt sind. Zudem verdeutlicht die Darstellung die Einbindung der Revision.

Der exemplarisch dargestellte Vergabeprozess zeigt auf, dass die Abteilungen beim **Kreis Gütersloh** eine starke Stellung im Vergabewesen innehaben. Ihnen obliegen wesentliche Funktionen und Zuständigkeiten. Dazu gehören

- die Entscheidung über das Vergabeverfahren,
- die Anforderung von Nachweisen und Erklärungen der Bieter sowie Anfragen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie
- die Auswertung der Angebote und das Erteilen des Vergabevorschlags.

In vielen Kommunen sind diese Tätigkeiten ganz oder teilweise der 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.

Die zentrale Submissionsstelle ist trotzdem wirkungsvoll an den entscheidenden Weichenstellungen im Vergabeverfahren beteiligt. Daneben obliegen ihr auch die Wahrnehmung der Informations- und Bekanntmachungspflichten.

Die Prozessablaufdarstellung verdeutlicht zudem die wirkungsvolle Einbindung der Rechnungsprüfung. Bereits vor dem Start des eigentlichen Vergabeverfahrens kann die Revision durch eine Überprüfung des Leistungsverzeichnisses Einfluss nehmen. Dies ist umso wichtiger, 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. Das letzte Wort vor der Auftragserteilung hat ebenfalls die Revision. Erst nach Prüfung der Vergabeunterlagen und Erteilung der Zustimmung darf das Vergabeverfahren mit dem Zuschlag abgeschlossen werden.

Eine wertvolle Unterstützung erfahren die Arbeitsabläufe durch die interne Vergabedatenbank. 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 verpflichtend³¹. 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.

- ➔ Der Kreis Gütersloh nutzt eine interne Vergabedatenbank zur Begleitung und Dokumentation seiner Vergabeverfahren. Die Datenbank ist eine wertvolle Unterstützung für die Durchführung und Qualitätssicherung der Vergaben. Wichtige weitergehende Funktionalitäten einer Vergabemanagementsoftware werden dadurch allerdings nicht unterstützt.

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.

In seiner Dienstanweisung für das Vergabewesen legt der **Kreis Gütersloh** fest, dass Vergaben mit mehr als 25.000 Euro Netto-Auftragswert über ein internetbasiertes Vergabeportal abzuwickeln sind. Dies schließt ausdrücklich auch die Kommunikation mit den Bietern ein. Die zentrale Submissionsstelle nutzt dafür die gängigen Vergabepattformen. Auch bei Vergaben unter 25.000 Euro Auftragswert kann ein Vergabeportal genutzt werden. Dies wird beispielsweise für die Bereitstellung der Vergabeunterlagen praktiziert.

Daneben verfügt der Kreis über eine interne Vergabedatenbank. In diese selbstentwickelte Software stellen die Abteilungen fortlaufend relevante Informationen und Unterlagen ein. Gleiches gilt für die zentrale Submissionsstelle, sofern diese an den Vergabeverfahren beteiligt ist. Dies ist für alle Aufträge über 500 Euro verpflichtend.

Die interne Vergabedatenbank begleitet den Workflow der Verfahren. An zentraler Stelle liegen

³¹ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

damit aktuelle Informationen zum Stand der einzelnen Verfahrensschritte und Entscheidungen vor. Sukzessive wird dadurch der Vergabevermerk erstellt. Auf diesen kann neben den Abteilungen und der zentralen Submissionsstelle auch die Rechnungsprüfung zugreifen.

Die vom Kreis genutzte Vergabedatenbank stellt damit wichtige Funktionen einer Vergabemanagementsoftware zur Verfügung. Dazu gehört allerdings nicht die Steuerung des Workflows. So können beispielsweise keine Bearbeitungsschritte wie Genehmigungen oder Zustimmungen verbindlich und mit aufschiebender Wirkung für das weitere Verfahren hinterlegt werden. Auch eine automatische Plausibilisierung von Wertgrenzen und Fristen, eine Schnittstelle zu den Vergabeportalen sowie eine revisionssichere Dokumentation sind nicht gegeben. Trotzdem ist die Datenbank eine wertvolle Hilfestellung für die Durchführung und Qualitätssicherung der Vergaben. Der Kreis Gütersloh hat damit einen ersten wichtigen Schritt zur Digitalisierung seiner Vergabeverfahren gemacht.

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 Gütersloh unterstützt mit seiner zentralen Submissionsstelle das Vergabewesen in vier kreisangehörigen Kommunen.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Der **Kreis Gütersloh** unterstützt mehrere kreisangehörige Kommunen bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Grundlage dafür ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Diese hat der Kreis mit den Städten Borgholzhausen, Halle (Westfalen), Schloss Holte-Stukenbrock und Vermold abgeschlossen. Danach führt die zentrale Submissionsstelle des Kreises für die

Städte Vergaben ab einem geschätzten Netto-Auftragswert von 25.000 Euro durch. Wesentliche Aufgabeninhalte sind dabei

- die Wahrnehmung der Informations- und Veröffentlichungspflichten,
- die stichprobenhafte Prüfung der von den Kommunen erstellten Vergabeunterlagen,
- die Bekanntmachung der Ausschreibung,
- die Bieterkommunikation,
- die Vorbereitung und Durchführung der Submission sowie
- die rechnerische Prüfung der Angebote einschließlich der Erstellung des Preisspiegels.

In der Zusammenarbeit greifen die Kommunen auf die interne Vergabedatenbank des Kreises zurück. Diese Software steht in einer abgeschlossenen Domain zur Verfügung. Der Kreis und die angeschlossenen Städte können gesichert darauf zugreifen. Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt bietet die Vergabedatenbank nicht alle Funktionalitäten einer Vergabemanagementsoftware. Trotzdem ist sie ein hilfreiches Instrument zur digitalen Abwicklung der Zusammenarbeit.

Der Kreis informiert zudem die mit der Vergabe betrauten Beschäftigten der Städte zeitnah über wesentliche Veränderung und Entwicklungen im Vergaberecht. Die Städte profitieren dadurch von dem vergaberechtlichen Fachwissen und der Routine der zentralen Submissionsstelle. Für den Kreis liegt ein Vorteil darin, dass er leichter eine kontinuierliche Auslastung seiner Mitarbeitenden realisieren kann. Darüber hinaus erhält er einen Kostenersatz für die geleistete Unterstützung.

Die gpaNRW hat die zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen getroffene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach konkreter Ausgestaltung kann diese nach der aktuellen Rechtsprechung³² dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Kommunen ausgeschrieben werden.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung getroffen. In der Praxis setzt er allerdings nicht alle festgelegten Maßnahmen um. Dies gilt

³² Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

auch für die gesetzliche Vorgabe der Pflicht zur Veröffentlichung von Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Funktionen der Mitglieder der Kreisorgane.

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)³³ 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 Gütersloh** hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Kernpunkt ist die Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile). Diese ist im Februar 2016 in Kraft getreten. Der Kreis informiert darin die Beschäftigten über die Rechtslage und Rechtsfolgen bei Verstößen. Zudem regelt er detailliert die Vorgehensweise bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken.

Ergänzt wird die Dienstanweisung durch mehrere Anlagen. Der Kreis formuliert darin einen Verhaltenskodex. Dieser liefert den Beschäftigten Hilfestellungen und Handlungsanweisungen bei Korruptionsverdacht. Zudem enthalten die Anlagen Musterschreiben. Der Kreis gibt darin Formulierungen für die Ablehnung von Einladungen oder Geschenken vor.

Als Anlaufstelle bei Korruptionsverdacht legt die Dienstanweisung die Vorgesetzten und eine Ansprechperson für Korruptionsvorsorge fest. Für die letztere Funktion ist allerdings seit mehreren Jahren niemand benannt. Konkrete Aufgaben, die auf dieser Stelle wahrgenommen werden

³³ 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)

sollen, sind zudem nicht definiert. Grundsätzlich ist es sinnvoll, neben den Vorgesetzten, eine weitere neutrale Stelle als Kontaktperson bei Verdachtsmomenten 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 Berührungssängste zu nehmen sollten regelmäßige Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beschäftigten durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die Funktion der Kontaktperson für Korruptionsprävention reaktivieren. Dazu gehören die Benennung eines oder einer Beschäftigten sowie eine konkrete Aufgabenbeschreibung.

In den Anlagen zur Dienstanweisung hat der Kreis zudem die besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche dargestellt. Dies ist ein Ergebnis einer Gefährdungsanalyse gem. den Vorgaben des § 10 KorruptionsbG. Diese hat der Kreis in den Jahren 2013/2014 durchgeführt. Er verfügt damit über eine gute Grundlage für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen. Diese hat er für die einzelnen Aufgabenbereiche konkretisiert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte die zuletzt 2014 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität überprüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.

Das KorruptionsbG gibt zudem in den §§ 7 und 8 Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten vor. So haben die Mitglieder der Kreisorgane und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Landrat eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis Gütersloh ist dieser Verpflichtung in den letzten Jahren nicht nachgekommen. Im Verlauf unserer Prüfung hat der Kreis seine Verfahrensweise umgestellt. Er beabsichtigt künftig die gemäß § 7 KorruptionsbG vorgeschriebene Veröffentlichung durchzuführen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte, wie beabsichtigt, die Angaben der Mitglieder der Kreisorgane über ausgeübte Berufe und Beraterverträge, Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen sowie Funktionen in Vereinen und vergleichbaren Organisationen jährlich veröffentlichen. Er kommt damit der Verpflichtung aus § 7 KorruptionsbG nach.

Daneben hat der Landrat seine Nebentätigkeiten dem Kreistag anzuzeigen. Für die Sicherstellung dieser Verpflichtung ist die Abteilung Personal und Organisation zuständig. Durch eine öffentlich einsehbare Mitteilungsvorlage wird die gesetzliche Vorgabe vorbildlich erfüllt.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie³⁴ 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. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung 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 Gütersloh ist der Handlungsbedarf grundsätzlich bekannt. Regelungen für ein kreisinternes Hinweisgebersystem hat er allerdings noch nicht getroffen. Grund dafür sind insbesondere mangelnde personelle Ressourcen aufgrund der Herausforderungen aus der äußerst angespannten Pandemielage.

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 Gütersloh hat die Annahme von Sponsoringleistungen gut geregelt. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei der Vertragsgestaltung und der Berücksichtigung möglicher steuerlicher Auswirkungen. Der Kreis wendet allerdings nicht sämtliche Regelungen tatsächlich in der Praxis an.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Kreis Gütersloh** verfügt über eine Dienstanweisung zum Sponsoring. Diese hat er zuletzt im Jahr 2008 aktualisiert. In den zugehörigen Anlagen konkretisiert er verbindliche Vorgaben für die schriftliche Dokumentation und legt Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe eindeutig fest. Die Dienstanweisung samt Anlagen bietet damit eine gute Grundlage für die Sponsoringaktivitäten des Kreises.

Akquise und Planung des Sponsorings erfolgt durch die Abteilungen. Dabei ist bereits frühzeitig das Referat „Presse, Kultur und Archiv“ einzubinden. Dieses ist zentraler Ansprechpartner. In

³⁴ 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

dieser Funktion steuert und lenkt es die Sponsoringaktivitäten. Dazu gehört auch die Unterstützung der Abteilungen bei der Ausarbeitung eines konkreten Konzeptes.

Kommt es zu einer Einigung mit dem Sponsoringgeber, gibt die Sponsoring-Checkliste sinnvolle Leitlinien für die vertragliche Ausgestaltung der Vereinbarung. Dazu gehört, dass diese ab einem Wert der Sponsoringleistung von 2.500 Euro in einem schriftlichen Vertrag bzw. einem Bestätigungsschreiben zu dokumentieren ist. Leistung und Gegenleistung sind darin genau zu benennen. Zudem ist eine Laufzeit festzulegen und eine Kündigungsregelung auszunehmen. Der Abschluss des Vertrages bedarf der Zustimmung. Übersteigt die Leistung des Sponsors 2.500 Euro ist dafür der Landrat zuständig. Bei mehr als 25.000 Euro obliegt die Zustimmung dem Kreisausschuss.

Grundsätzlich ist ein Sponsoringvertrag kostenneutral abzuwickeln. Sofern Nebenkosten nicht zu vermeiden sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Zudem sollte der Kreis die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors sollten ausgeschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte seine Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst konkret ein Abwälzen des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.

Sponsoringaktivitäten können zudem haushälterische und steuerliche Auswirkungen haben. Um Folgekosten für den Kreishaushalt zu vermeiden, sind die ertrag- und umsatzsteuerlichen Aspekte zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte er eine regelmäßige Beteiligung der Abteilung Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen vorsehen.

Die Dienstanweisung formuliert zudem eine Berichtspflicht. Danach ist dem Kreistag jährlich eine Gesamtübersicht über die eingeworbenen Sponsoringleistungen vorzulegen. Diese Regelung sorgt für Transparenz und unterstützt so das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. In den letzten Jahren hat der Kreis einen entsprechenden Bericht allerdings nicht erstellt. Das zuständige Referat „Presse, Kultur und Archiv“ begründet dies damit, dass Sponsoringaktivitäten nur in sehr geringem Umfang zu verzeichnen waren. Allerdings besteht derzeit kein belastbarer Gesamtüberblick. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Abteilungen ohne Beteiligung des zuständigen Referates Sponsoringvereinbarungen getroffen worden sind.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte sich einen aktuellen Überblick über die Sponsoringaktivitäten in seinem Verantwortungsbereich verschaffen. Auf dieser Basis sollte er entscheiden, die bestehenden Regelungen zur Berichtspflicht zum Sponsoring künftig konsequent anzuwenden oder an die Gegebenheiten anzupassen.

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 Gütersloh setzt bereits viele einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er nutzt dabei 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 Gütersloh** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Einzelne wesentliche Inhalte setzt er allerdings bereits in der Praxis um. Die Federführung bei der Planung von Baumaßnahmen liegt bei den Abteilungen Gebäudewirtschaft und Tiefbau. In enger Abstimmung mit den betroffenen Fachbereichen erfolgt die Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung. Bei größeren Projekten bedient sich der Kreis dabei auch externer Unterstützung. Die Projektsteuerung erfolgt dann durch das Planungs- bzw. Ingenieurbüro. Beteiligt ist regelmäßig auch der Kreiskämmerer. Als Dezernent für die Bereiche „Personal und Organisation“, „IT und Zentrale Dienste“, „Gebäudewirtschaft“ sowie „Finanzen“ stellt er die frühzeitige Beteiligung wesentlicher übergreifender Fachdisziplinen sicher.

Der Kreis legt zudem Wert auf eine transparente und frühzeitige Beteiligung der politischen Entscheidungsträger. Nach Konkretisierung der Planung bringt die Verwaltung die Baumaßnahme in den Kreisausschuss bzw. Kreistag ein. Durch einen politischen Beschluss werden die Rahmenbedingungen für die Maßnahme verbindlich festgelegt. Während der Baumaßnahme begleitet ein politischer Arbeitskreis die Ausführung. Anlassbezogen informiert die Verwaltung darin über den Fortgang des Bauvorhabens. Dabei steht auch die Einhaltung des Bauzeitenplans und der Kosten im Fokus. Grundlage dafür ist ein fortlaufendes Bau- und Kostencontrolling mit einem systematischen Berichtswesen.

Der Kreis Gütersloh hat damit grundsätzlich das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme erkannt. Durch eine ressortübergreifende 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 Gütersloh sollte prüfen, seine bewährten systematischen Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Insbesondere sollte dazu für die Steuerung und Auswertung eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.

In seinem Haushalt 2022 plant der Kreis Gütersloh bis 2025 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 40,5 Mio. Euro. Dies entspricht knapp 17 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches BIC würde damit in einem Bereich wirken, der relevanten Anteil an den Kreisfinanzen hat.

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 durchführen³⁵. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Gütersloh vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

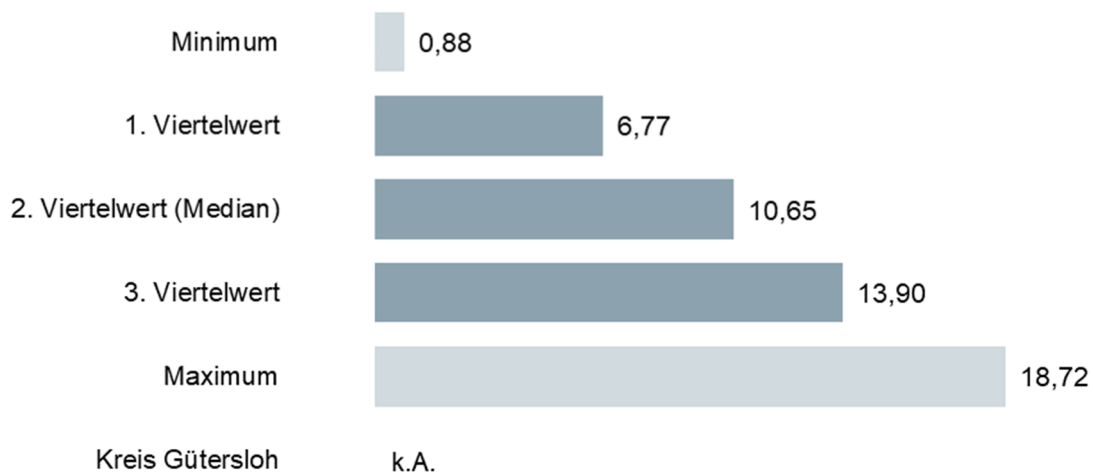
- Beim Kreis Gütersloh erfolgt keine zentrale Erfassung der Abrechnungssummen abgeschlossener Vergabemaßnahmen. Die gpaNRW konnte daher die Abweichungen vom Auftragswert nicht ermitteln und auch nicht in den interkommunalen Vergleich stellen.

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. Dies betrifft beim **Kreis Gütersloh** seit dem 01. Januar 2019 170 Vergaben. Im Verlauf der Prüfung konnte der Kreis nicht zu sämtlichen abgeschlossenen Maßnahmen Abrechnungssummen zur Verfügung stellen. Einen umfassenden Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen konnten wir daher nicht vornehmen.

Aufgrund der nicht vollständig zu ermittelnden Abweichungsbeträge kann die gpaNRW die Werte des Kreises Gütersloh nicht in den interkommunalen Vergleich einbeziehen. Wir stellen die Auswertung für das Jahr 2020 trotzdem dar. Der Kreis hat dadurch die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene ergänzende Berechnungen interkommunal einzuordnen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 28 Kreisen eingeflossen.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hat Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens sind durch die interne Vergabedatenbank gegeben. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht vollumfänglich 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 Dienstanweisung für das Vergabewesen geht der **Kreis Gütersloh** auch auf Auftragerweiterungen und Nachträge ein. Zuständig bei Auftragsänderungen ist jeweils die ausführende Abteilung. Dies umfasst auch die Beurteilung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine erneute Ausschreibung entfallen kann. Der Kreis gibt dazu in seiner Dienstanweisung konkrete prozentuale Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten vor.

Positiv ist die ebenfalls vorgesehene Beteiligung der Revision. Diese ist in der Dienstanweisung ab 10.000 Euro Änderungs- bzw. Nachtragswert vorgeschrieben. Gleiches gilt, wenn die Nachtragspositionen bei Bauaufträgen 20 Prozent der ursprünglichen Auftragssumme überschreiten.

Die Dienstanweisung gibt zudem vor, dass Auftragsänderungen ab 10.000 Euro in der internen Vergabedatenbank zu dokumentieren sind. Der Kreis verfügt damit an zentraler Stelle über einen Gesamtüberblick. Die Revision nutzt diesen bereits jetzt für stichprobenhafte Prüfungen. Dabei achtet sie auch auf Auffälligkeiten – wie eine Häufung von Nachträgen. Eine systematische Auswertung im Sinne eines Nachtragsmanagements hat der Kreis allerdings bisher nicht umgesetzt. Dies beinhaltet eine Auswertung des Umfangs der Nachträge. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte der Kreis Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Abteilungen bearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört 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 Gütersloh liefern.

→ **Feststellung**

Der Kreis Gütersloh führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Die einzelnen Stufen der Vergabeverfahren sowie die maßgebenden Feststellungen und Begründung der Entscheidungen hat er gut nachvollziehbar dokumentiert. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Unterstützung der Beschäftigten bei der Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensabläufe. Zudem in der Beteiligung der Revision bei der Aufhebung einer Ausschreibung.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

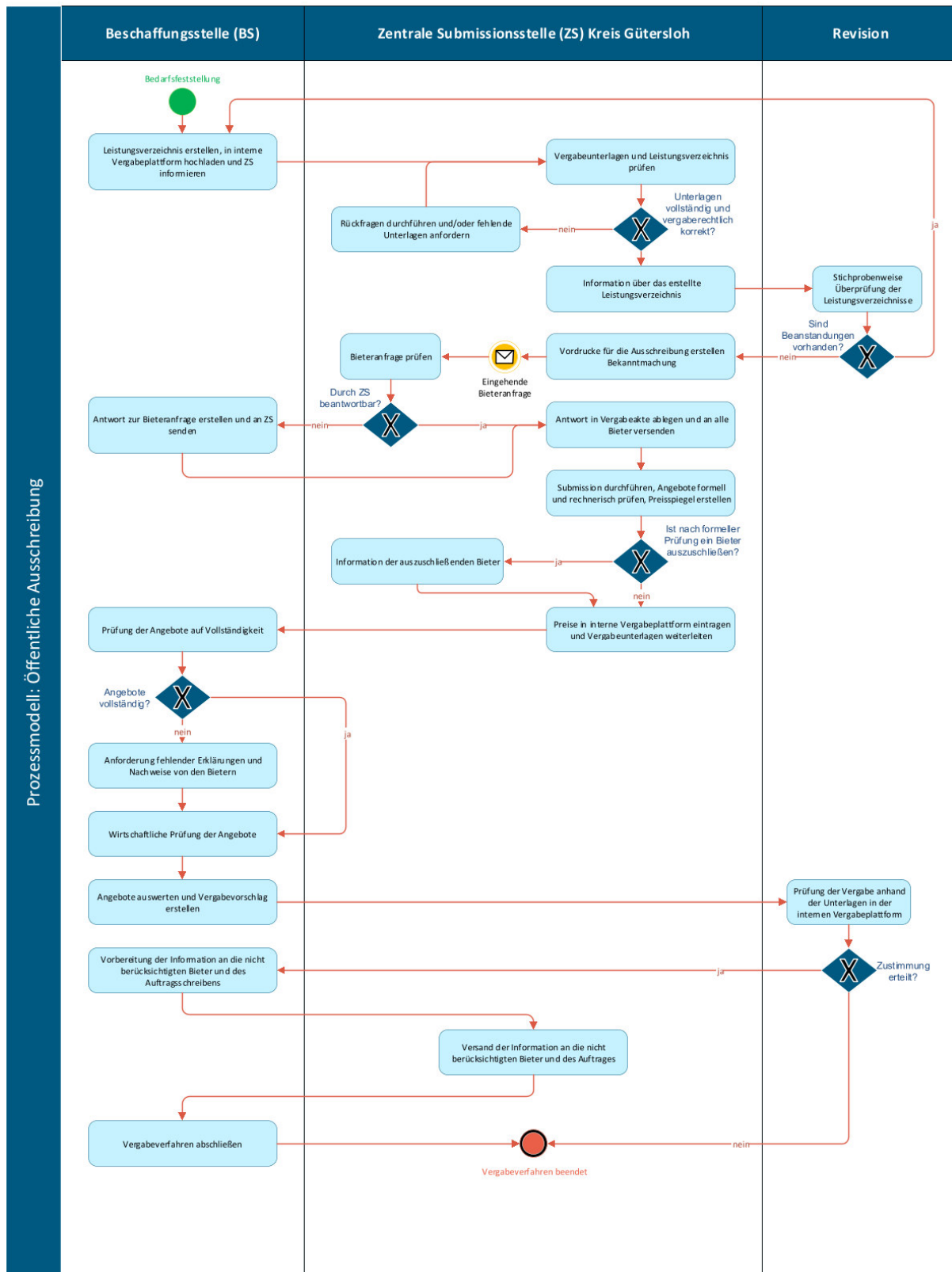
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Gütersloh hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegende Dienstanweisung und die auf Basis von Einzelverfügungen praktizierte Vorgehensweise stimmen jedoch nicht in allen Aspekten überein.	268	E1.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart konkret vorgeben. Er unterstützt dadurch eine einheitliche Durchführung der Vergabeverfahren und gibt seinen Bediensteten eine nützliche Hilfestellung an die Hand.	269
			E1.2	Der Kreis Gütersloh sollte seine Dienstanweisung zum Vergabewesen aktualisieren bzw. mit seinen hausinternen Vorgaben harmonisieren. Diese stimmen teilweise nicht mit den Vorgaben aus der Dienstanweisung überein. Dies betrifft insbesondere die Wertgrenzen zur Beteiligung der Rechnungsprüfung.	270
F2	Der Kreis Gütersloh hat die frühzeitige Einbindung der Revision in förmliche Vergabeverfahren und bei Auftragserweiterungen gut geregelt. Bei Direktaufträgen schreibt er dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	270	E2	Die Revision des Kreises sollte auch bei Vergaben unterhalb der Wertgrenze eine Pflicht zur Beteiligung der Revision für eine zumindest stichprobenweise Kontrolle verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.	271
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Der Kreis Gütersloh hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung getroffen. In der Praxis setzt er allerdings nicht alle festgelegten Maßnahmen um. Dies gilt auch für die gesetzliche Vorgabe der Pflicht zur Veröffentlichung von Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Funktionen der Mitglieder der Kreisorgane.	275	E3.1	Der Kreis Gütersloh sollte die Funktion der Kontaktperson für Korruptionsprävention reaktivieren. Dazu gehören die Benennung eines oder einer Beschäftigten sowie eine konkrete Aufgabenbeschreibung.	277

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Kreis Gütersloh sollte die zuletzt 2014 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität überprüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.	277
			E3.3	Der Kreis Gütersloh sollte, wie beabsichtigt, die Angaben der Mitglieder der Kreisorgane über ausgeübte Berufe und Beraterverträge, Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen sowie Funktionen in Vereinen und vergleichbaren Organisationen jährlich veröffentlichen. Er kommt damit der Verpflichtung aus § 7 KorruptionsbG nach.	277
Sponsoring					
F4	Der Kreis Gütersloh hat die Annahme von Sponsoringleistungen gut geregelt. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei der Vertragsgestaltung und der Berücksichtigung möglicher steuerlicher Auswirkungen. Der Kreis wendet allerdings nicht sämtliche Regelungen tatsächlich in der Praxis an.	278	E4.1	Der Kreis Gütersloh sollte seine Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst konkret ein Abwälzen des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.	279
			E4.2	Der Kreis Gütersloh sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte er eine regelmäßige Beteiligung der Abteilung Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen vorsehen.	279
			E4.3	Der Kreis Gütersloh sollte sich einen aktuellen Überblick über die Sponsoringaktivitäten in seinem Verantwortungsbereich verschaffen. Auf dieser Basis sollte er entscheiden, die bestehenden Regelungen zur Berichtspflicht zum Sponsoring künftig konsequent anzuwenden oder an die Gegebenheiten anzupassen.	279
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Der Kreis Gütersloh setzt bereits viele einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er nutzt dabei allerdings noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral und neutral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	280	E5	Der Kreis Gütersloh sollte prüfen, seine bewährten systematischen Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Insbesondere sollte dazu für die Steuerung und Auswertung eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.	281

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F6	Der Kreis Gütersloh hat Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens sind durch die interne Vergabedatenbank gegeben. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht vollumfänglich aus.	283	E6	Der Kreis Gütersloh sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	284
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Der Kreis Gütersloh führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Die einzelnen Stufen der Vergabeverfahren sowie die maßgebenden Feststellungen und Begründung der Entscheidungen hat er gut nachvollziehbar dokumentiert. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Unterstützung der Beschäftigten bei der Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensabläufe. Zudem in der Beteiligung der Revision bei der Aufhebung einer Ausschreibung.	284	E7.1	Der Kreis sollte prüfen, die Hilfsmittel zur Unterstützung der an den Vergabeverfahren beteiligten Beschäftigten zu verbessern. Dabei geht es insbesondere um die eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Verfahrensablauf. Ein geeignetes Hilfsmittel kann in diesem Zusammenhang die von der gpaNRW beispielhaft für eine öffentliche Ausschreibung erstellte Prozessablaufdarstellung sein.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.
			E7.2	Der Kreis Gütersloh sollte der vorbereitenden Detailplanung ausreichend Zeit einräumen. Er sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.
			E7.3	Der Kreis Gütersloh sollte die Beteiligung der Revision bei der Entscheidung über die Aufhebung einer Ausschreibung konkret regeln. Dazu kann er eine Information der Revision vor Versand der Informationsschreiben an die Bieter verbindlich vorgeben.	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 Gütersloh** 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 Gütersloh hat die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung der Verkehrsflächen** geschaffen und konnte somit auch die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten liefern.

In der **Straßendatenbank** ist ein Teil der zentralen Daten und Informationen hinterlegt. Kurzfristig möchte der Kreis Gütersloh auch die bislang separat geführten Daten zu Flächen und Zustandsklassen in die Datenbank integrieren. So kann es gelingen, mit Hilfe der Straßendatenbank das Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen optimal zu unterstützen.

Mit den regelmäßig durchgeführten **Zustandserfassungen** bzw. –bewertungen kann der Kreis Gütersloh stets auf aktuelle Daten zu seinen Verkehrsflächen zugreifen. Die aktuelle Einteilung nach Schadenklassen gibt ein typisches Bild wieder. Danach sind rund 30 Prozent in einem sehr guten bis guten und etwa 50 Prozent in einem mittleren Zustand. Diese Einteilung korrespondiert mit dem **Anlagenabnutzungsgrad** bzw. dem Alter der Verkehrsfläche. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Wichtig ist, dass der Kreis Gütersloh nun auch verstärkt die Flächen der Zustandsklasse drei in den Blick der nachhaltigen Erhaltung nimmt.

Die **Unterhaltungsaufwendungen** liegen mit 0,80 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Gleichzeitig legt der Kreis den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen in bereits bestehenden Verkehrsflächenvermögen. Diese **Reinvestitionen** sind auf einem hohen Niveau.

Die Zusammenarbeit zwischen Fachabteilung (Abt. 4.4) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

Straßenbegleitgrün

Für den Bereich **Straßenbegleitgrün** sind dem Kreis Gütersloh die Grunddaten bekannt. Durch differenziertere Datenauswertungen kann die **Steuerung** im Bereich Straßenbegleitgrün verbessert werden.

Die **Aufwendungen für die Pflege** des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und

- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Im **Kreis Gütersloh** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen innerhalb der Abteilung Tiefbau (Abteilung 4.4) im Sachgebiet 4.4.3 Straßenbau. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung stimmen sich untereinander ab. Mit dieser zentralen Organisation verfügt der Kreis Gütersloh über eine gute Grundlage für eine ganzheitliche Betrachtung der Erhaltung seiner Kreisstraßen. Die Erhaltungsleistungen an den Kreisstraßen übernimmt der kreiseigene Straßenunterhaltungsdienst des Kreisbauhofes. Auch dieser ist dem o.g. Sachgebiet organisatorisch zugeordnet.

8.3.1.1 Datenlage

→ Feststellung

Der Kreis Gütersloh verfügt über die erforderlichen Daten zu seinen Verkehrsflächen. Durch die geplante Integration von Flächen und Zustandsklassen in die Straßendatenbank kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Kreisstraßen.

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 ordnet die Flächen des fließenden Verkehrs in folgende Kategorien ein:

- Fahrbahnen,
- reine Radwege und
- kombinierte Geh- und Radwege.

Diese Flächen werden aktuell über Excel-Listen geführt. Eine Integration dieser Daten in die bestehende Straßendatenbank ist kurzfristig geplant.

Erstmalig hat der Kreis zur Eröffnungsbilanz 2008 eine Zustandserfassung durchgeführt. Danach erfolgte die nächste Zustandserfassung in 2013. Der Kreis Gütersloh hat sich zum Ziel gesetzt, im Abstand von ungefähr fünf Jahren entsprechende Erfassungen und Bewertungen durchzuführen. Jedoch verlängerte sich zuletzt der Zeitraum, so dass die Fertigstellung im Jahr 2021 lag. Gründe liegen unter anderem in den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie. Letztlich ist es dem Kreis jedoch gelungen, stets auf aktuelle Schadensbilder zurückgreifen zu können. Diese Kenntnis ist grundlegend, um ein zielführendes Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen aufbauen und ausführen zu können.

Die Informationen aus den Zustandserfassungen dokumentiert der Kreis gegenwärtig noch in einer Access-Datenbank. Wie auch die Flächendaten sollen diese Angaben auch in die eingesetzte Straßendatenbank übertragen werden. Hieraus entsteht u.a. der Vorteil, dass die Flächen- und Zustandsdaten nicht mehr wie bisher überschrieben, sondern auch für die Vergangenheit abgebildet werden können. Aktuell stellt der Kreis das noch über manuelle Auswertungen sicher. Im Moment kann nur über diesen Umweg die Entwicklung der Einteilung in die Zustandsklassen abgebildet werden.

Dem Kreis Gütersloh sind ebenso die Finanzdaten zu seinen Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz 2008 bekannt.

Der Kreis kann unterscheiden, ob die Leistung durch den Kreisbauhof oder durch beauftragte Dritte erbracht wird. Eine Unterteilung der Aufwendungen auf die einzelnen Erhaltungsarten ist nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte zukünftig bei den Aufwendungen zusätzlich danach unterscheiden, ob es sich um betriebliche Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung handelt. So kann differenziert der Erfolg der Erhaltungsmaßnahmen dargestellt und analysiert werden.

Auszahlungen für Investitionen konnte der Kreis Gütersloh in der für die Prüfung erforderlichen Tiefe sowie im Zeitverlauf auswerten.

8.3.1.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

In der Straßendatenbank ist ein Teil der wesentlichen Daten hinterlegt. Durch die Integration von weiteren Informationen in die Straßendatenbank wie Flächen- und Zustandsdaten kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Das Aufbruchmanagement ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert.

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 Gütersloh** hat in seiner Straßendatenbank Informationen zu Leit-, Funktions-, Querschnitts- und Verkehrsdaten hinterlegt. Einzelne Daten zu den Lichtsignalanlagen sind ebenfalls bekannt und dokumentiert. Informationen über den Aufbau der Verkehrsflächen sind bislang nur

teilweise bekannt, sofern vorhanden, jedoch in der Straßendatenbank eingepflegt. Der Kreis Gütersloh hat es sich zum Ziel gesetzt, bei Aufbrüchen sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln und in der Straßendatenbank zu hinterlegen. So strebt er auch hier eine umfassende Datenlage an.

➔ **Empfehlung**

Um alle notwendigen Informationen zu den Kreisstraßen in einem System zu bündeln, sollte der Kreis die Zustandsdaten und Flächeninformationen kurzfristig in die Straßendatenbank aufnehmen.

Um ein vollständiges Bild über die Verkehrsflächen und deren Unterhaltungsbedarf zu erhalten, ist es von Vorteil, wenn der Kreis Gütersloh auch Erhaltungs- und Finanzdaten im Zusammenhang betrachten kann. Erneuerungen an den Verkehrsflächen wie bspw. Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen sind bereits in der Straßendatenbank hinterlegt. Allerdings sind die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen und die verfügbaren Haushaltsmittel in separaten Listen zusammengestellt. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass deutlich wird, wie sich durchgeführte Maßnahmen hinsichtlich Zustand und Vermögenswert ausgewirkt haben.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Gütersloh sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

Positiv zu bewerten ist, dass der Kreis Gütersloh bei seinen Planungen zur Erhaltung der Kreisstraßen immer die weitere Infrastruktur wie die Entwässerung einbezieht.

Die Kontrollen und Begehungen der Kreisstraßen sind in der Dienstanweisung für den Straßenunterhaltungsdienst geregelt. Die Vorgaben hält der Kreis stets aktuell.

Die Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen werden an die zuständigen Koordinatoren am Kreisbauhof weitergeleitet. Notwendige Maßnahmen werden dort besprochen und so schnell wie möglich eingeleitet. So gewährleistet der Kreis Gütersloh die Verkehrssicherheit auf seinen Straßen.

Bislang erhält die Abteilung Tiefbau analoge Informationen zu diesen Maßnahmen an den Verkehrsflächen. Diese werden anschließend digitalisiert in einer Datenbank erfasst. Zum Anfang des Jahres 2023 plant der Kreis die Umstellung auf eine digitale Erfassung der Daten bereits im Zuge der Kontrollen. Mit Hilfe von iPads werden dann die Daten direkt digital an die Abteilung Tiefbau übermittelt. Perspektivisch ist es empfehlenswert, wenn die Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen und –kontrollen in die Straßendatenbank durch eine Verknüpfung integriert werden.

Der Bauhof des Kreises Gütersloh beschränkt sich allerdings nicht nur auf die betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen, also die eher kleinflächigen Arbeiten. Da der Kreis einen gebrauchten Radwegefertiger erworben hat, kann er ebenso die Arbeiten bei Fahrbahnabsenkungen als Eigenleistung gewährleisten. Des Weiteren leiht er sich bei privaten Dritten erforderliche Maschinen, wie z.B. Asphaltfräsen. In Zusammenarbeit mit den Privatfirmen, die dann die

Maschinenbediener stellen, werden die Arbeiten dann nach eigener Aussage in zufriedenstellender Qualität sichergestellt. Der Kreis Gütersloh sieht hieran einen klaren Vorteil, dem Fachkräftemangel vorzubeugen. Denn durch die verschiedenen Arbeiten soll die Motivation der im Straßenbau Beschäftigten erhalten bleiben. Dennoch sollte der Kreis Gütersloh weiterhin regelmäßig überprüfen, ob diese Leistungen nicht ausschließlich durch private Dritte wirtschaftlicher erbracht werden können und die vorhandenen finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden können.

In die Straßendatenbank ist das Aufbruchmanagement des Kreises integriert. Die Informationen aus dem Koordinierungsplan werden in die Straßendatenbank eingepflegt. So können die geplanten Aufbrüche in der Straßendatenbank aufgerufen und mit anderen Maßnahmen in der Planung verknüpft werden. Mithilfe des Bauprogramms koordiniert der Kreis die eigenen vorhersehbaren Aufbrüche mit den der Versorger und kreisgehörigen Kommunen.

Die Abwicklung von Aufbrüchen über alle Phasen von der Planung bis hin zum Ende der Gewährleistungsfrist hat der Kreis Gütersloh standardisiert mit Hilfe einer Prozessdarstellung festgelegt. Zu der Genehmigung des Aufbruches erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Die Abnahme des Aufbruches dokumentiert der Kreis mit Protokollen und Fotos. Im Anschluss stellt er zudem Kontrollen während und zum Ende der Gewährleistungsfrist sicher.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- Der Kreis Gütersloh hat eine funktionsfähige Kostenrechnung für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgebaut. Diese bildet die Grundlage für einen vollständigen Überblick über den Ressourceneinsatz für die Kreisstraßen.

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.

Die **Kreis Gütersloh** verfügt über eine Kostenrechnung zu seinen Verkehrsflächen. Die Kostenrechnung ist nach den verschiedenen Anlageteilen differenziert.

Die Verkehrsflächenerhaltung stellt bei der Kostenrechnung des Kreises Gütersloh eine Kostenart dar. Es wird nicht weiter differenziert, wie z.B. nach Straßen oder Radwegen. Damit sich die Kostenrechnung tatsächlich in der Praxis etabliert, ist es von großer Bedeutung, auf der einen Seite die notwendige Genauigkeit zu erreichen. Auf der anderen Seite darf aber kein übermäßiger Aufwand dadurch erzeugt werden. Der Kreis Gütersloh kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe er die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte. Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ Feststellung

Der Kreis Gütersloh hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen über den Lebenszyklus ist noch nicht aufgestellt.

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.

Zur Optimierung der Steuerung der Verkehrsflächen des **Kreises Gütersloh** bedarf es strategischer Zielvorgaben. Diese Zielvorgaben sollten durch die Verwaltungsführung formuliert und dokumentiert werden. Hieraus sollen operative Ziele abgeleitet werden. Als strategisches Ziel ist im Kreis Gütersloh der verkehrssichere und komfortable Zustand der Flächen definiert.

Konkret hat der Kreis folgende operative Ziele festgelegt, die im Produkthaushalt abgebildet sind:

- Erreichung der Fahrbahnzustandsklasse gem. kreiseigener Straßendatenbank von mindestens 3 (befriedigend),
- Erweiterung des Radwegenetzes auf einen Radwegeanteil an Kreisstraßen von ca. 65 Prozent bis zum Jahre 2028.

Die Ziele sollen durch eine schrittweise Verbesserung der Zustände von Straßen und Radwegen erreicht werden. Um zu prüfen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden, hat der Kreis Gütersloh begleitende Kennzahlen definiert.

- Anteil Kreisstraßen in Fahrbahnzustandsklasse 1 - 3 vom Gesamtkreisstraßennetz in Prozent (für 2019: 78 Prozent, für 2020: 79 Prozent und für 2021: 80 Prozent),
- Radweglänge in Prozent vom Kreisstraßennetz (für 2019: 58 Prozent, für 2020: 59 Prozent und für 2021: 59 Prozent).

Es ist dem Kreis gelungen, zu verdeutlichen, was er erreichen möchte und wie er das Erreichen der Ziele überprüfen kann.

Die Zustandserfassungen bilden die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen des Kreises Gütersloh. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse plant der Kreis Gütersloh nach eigener Aussage die erforderlichen Maßnahmen in einem Acht-Jahres-Zeitraum.

➔ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte den bestehenden achtjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte er die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

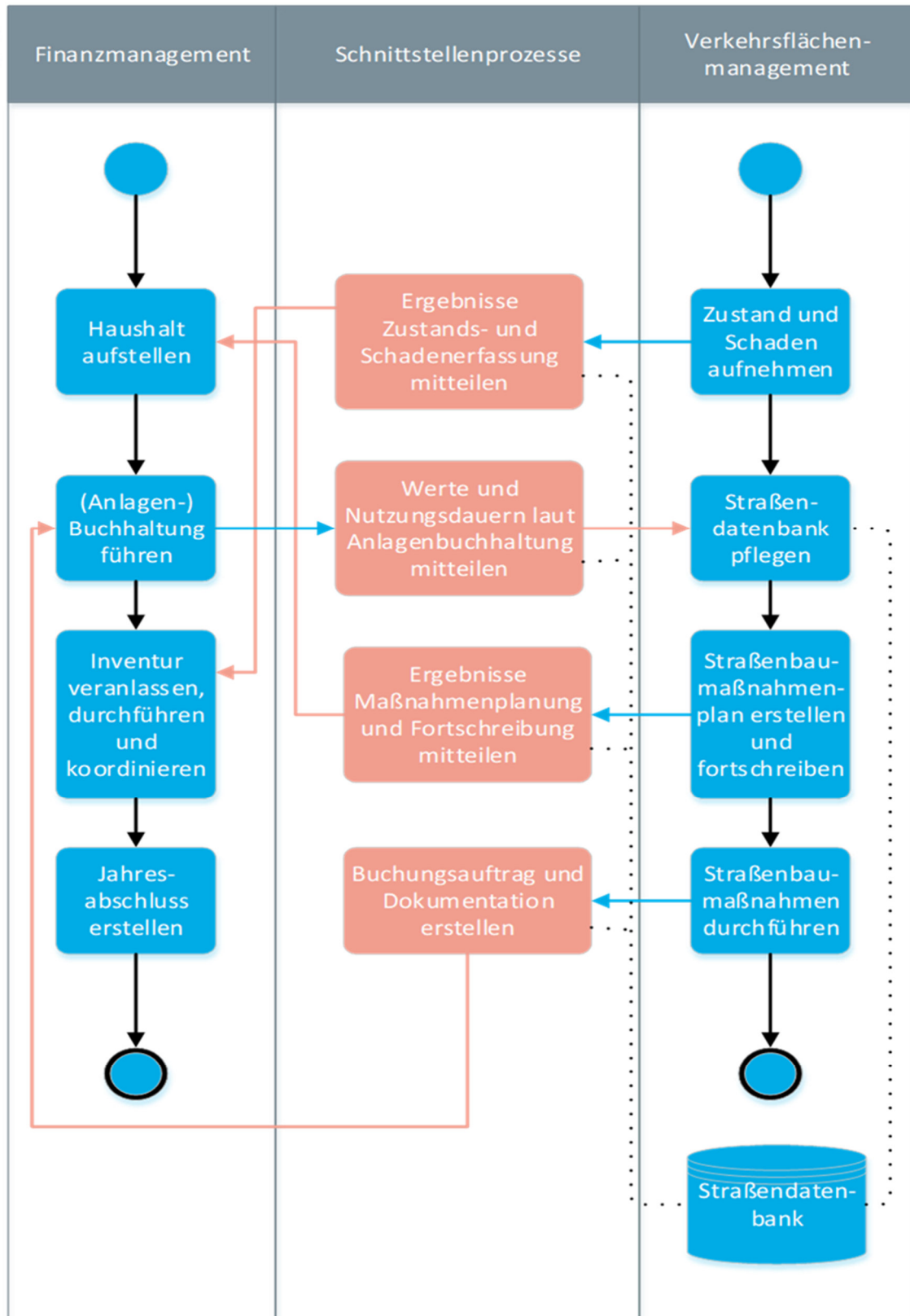
➔ Feststellung

Im Kreis Gütersloh stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert 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



Im **Kreis Gütersloh** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit können der Abgleich und der Austausch von Daten und Informationen nicht automatisiert sichergestellt werden.

Zugriffsrechte seitens des Tiefbaus auf die Anlagenbuchhaltung hat der Kreis eingerichtet. Das Finanzmanagement kann jedoch nicht auf die Informationen in der Straßendatenbank zugreifen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte prüfen, eine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.

Den Zustand der Verkehrsflächen hat der Kreis Gütersloh zuletzt in 2021 erfasst und bewertet. Ein Abgleich zwischen dem tatsächlichen Vermögenswert und dem Buchwert ist erfolgt. Somit hat der Kreis auch eine körperliche Inventur durchgeführt.

Der Kreis Gütersloh bezieht die buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen hinsichtlich anstehender Baumaßnahmen ein.

Bei allen Entscheidungen beziehungsweise aktuellen Erkenntnissen über Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen müssen sich der Bereich Tiefbau die Kämmerei eng miteinander abstimmen. Diese Abstimmung ist von großer Bedeutung, um neben der technischen Sicht bei Entscheidungen zu Erhaltungsmaßnahmen auch die haushalterischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Hier bestehen nach Einschätzung des Kreises Gütersloh keine Optimierungspotenziale, da der beiderseitige Austausch reibungslos läuft.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

➔ Der Kreis Gütersloh hat eine leicht unterdurchschnittliche Verkehrsfläche je Einwohner zu unterhalten. Die Bevölkerungsdichte ist etwas höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Nach Einschätzung des Kreises resultiert aus der Rolle als Wirtschaftsstandort ein größerer Anteil des Schwerlastverkehrs. Weitere besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale lassen sich für Gütersloh nicht feststellen.

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 Gütersloh liegt im Nordosten des Landes Nordrhein-Westfalen. Gemessen an den 364.938 Einwohnern in 2020 ist der Kreis der größte im Regierungsbezirk Detmold. Im Vergleich zu den übrigen Kreisen des Landes ist die Einwohnerzahl jedoch nur leicht überdurchschnittlich, die Gebietsfläche etwas unterdurchschnittlich. Eine höhere Nutzungsintensität durch die Bevölkerungsdichte lässt sich somit nicht feststellen. Der Kreis zeichnet sich nach eigener Aussage als großer Wirtschaftsstandort aus. Im Kreisgebiet gibt es zwei Bundesautobahnen (A2 und A33) und vier Bundesstraßen (B55, B61, B64 und B513). Diese liegen allerdings nicht in der Unterhaltungspflicht des Kreises.

Die nachfolgende Analyse zeigt die Struktur der Verkehrsflächen in der Unterhaltungspflicht des Kreises Gütersloh.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

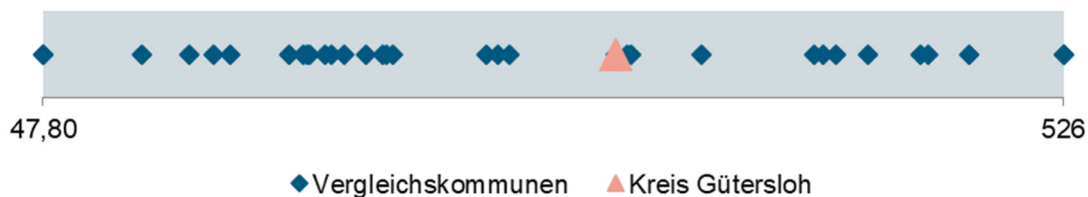
Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	377	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	7,73	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,29	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Gütersloh 2,82 Mio. qm Verkehrsfläche auf einer Länge von 316 km. Aus der folgenden Tabelle und dem Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Längen der 31 Kreise verteilen.

Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km 2020³⁶

Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
316	47,80	172	212	383	526	31

Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020



Der Kreis Gütersloh hat im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Kreisstraßennetz. Von den 316 km in eigener Baulast verlaufen 38,90 km (11,82 Prozent) innerhalb der kreisangehörigen Kommunen. Mit 277 km und somit 88,18 Prozent verläuft der Großteil der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten.

³⁶ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

2020 positionierte sich der Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	11,82	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	88,18	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Es wird deutlich, dass der Schwerpunkt der Kreisstraßen auf den Flächen außerhalb von Ortsdurchfahrten liegt. Dies kann mit der Einschätzung des Kreises als großer Wirtschaftsstandort mit entsprechend höherem Anteil an Schwerlastverkehr korrespondieren.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in den vergangenen Jahren verringert. Die Abschreibungen waren höher als die getätigten Investitionen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	21,49	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	35,19	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme des Kreises Gütersloh.

Damit machen die Verkehrsflächen einen deutlichen Anteil an der Bilanz aus. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2008 bei rund 105 Millionen Euro. Bis 2020 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um rund fünf Prozent auf 99 Mio. Euro verringert.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen des Kreises Gütersloh also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

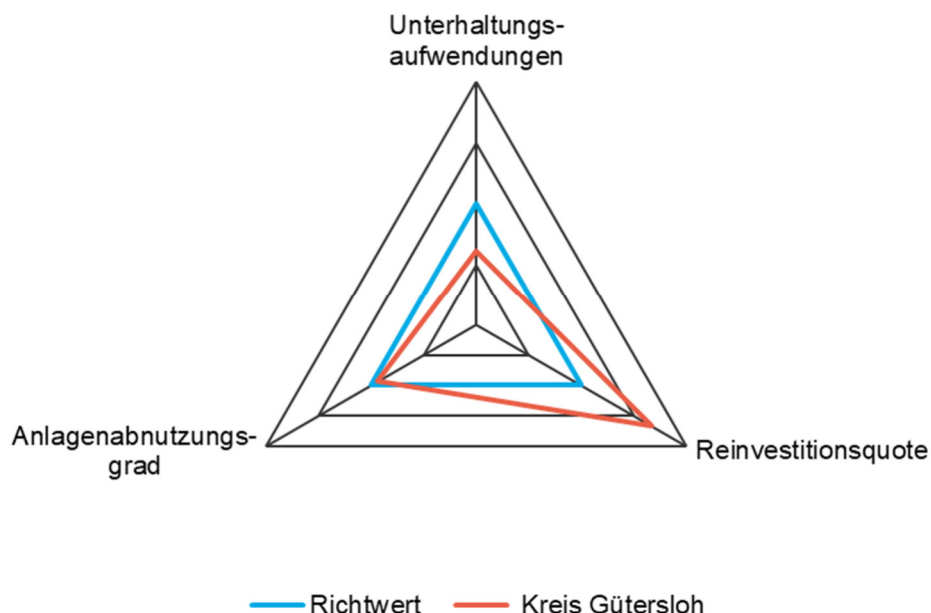
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des **Kreises Gütersloh** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Gütersloh
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,80

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Gütersloh
Reinvestitionsquote in Prozent	100	167
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	46,77

Die Unterhaltungsaufwendungen im Kreis Gütersloh liegen unterhalb des Richtwertes. Dauerhaft zu niedrige Unterhaltungsaufwendungen können ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz darstellen.

Die Reinvestitionen sind weit oberhalb des Richtwertes. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegen sie immerhin bei knapp 84 Prozent.

Der Anlageabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen liegt hingegen unterhalb des Richtwertes und weist auf eher junges Verkehrsflächenvermögen hin.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Die Verkehrsflächen sind noch verhältnismäßig jung. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Gütersloh aktuell der überwiegende Teil der Kreisstraßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Das bilanzielle Alter und der tatsächliche Zustand sind somit im Einklang.

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 Anlagenabnutzungsgrad zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen hat der **Kreis Gütersloh** auf 60 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle.

Der Wert von rund 46,77 Prozent deutet – wie bereits zuvor beschrieben - auf eine recht junge Altersstruktur der Verkehrsflächen hin. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch ermittelten Wert handelt. So sind die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen vom tatsächlichen Zustand und nicht vom rechnerischen Alter der Verkehrsflächen abhängig.

Der Kreis Gütersloh hat für die Eröffnungsbilanz den Zustand der Straßen³⁷ ermittelt. Auf Grundlage dieser Zustandserfassung hat sie ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt.

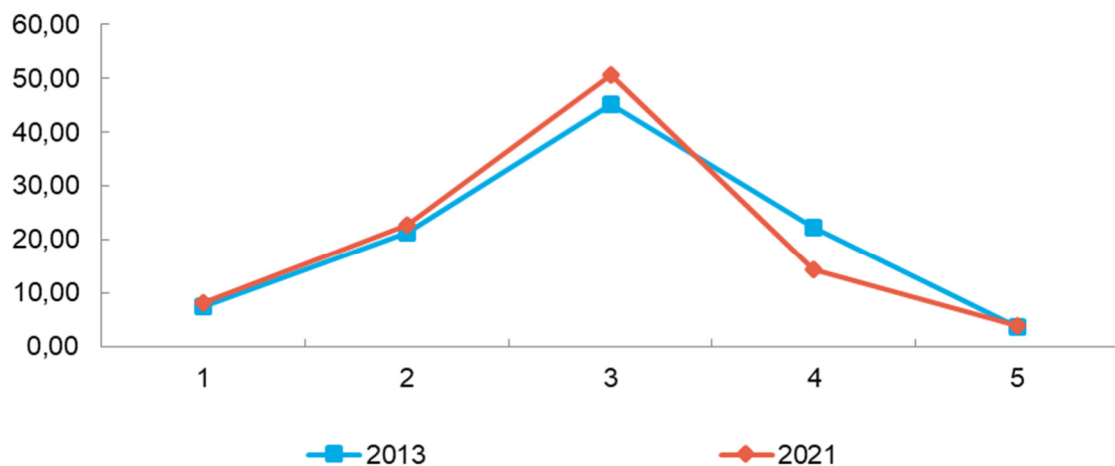
- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)

³⁷ Die Zustandserfassung und -bewertung hat der Kreis Gütersloh ausschließlich für die Straßen und Radwegeflächen durchgeführt.

- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5).

Wie jedoch im Kapitel „8.3.1.1 Datenlage“ erläutert, werden aktuell noch die Zustandsdaten automatisch bei einer neuen Erfassung überschrieben. Der Kreis hat jedoch zumindest für einige Jahre den Zustand gesichert. Die gpaNRW hat die Daten des Kreises Gütersloh aufbereitet. So können für die Prüfung die Entwicklung der Zustandsdaten der Fahrbahnflächen für die Jahre 2013 und 2021 dargestellt werden.

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen Kreis Gütersloh 2013 und 2021 in Prozent

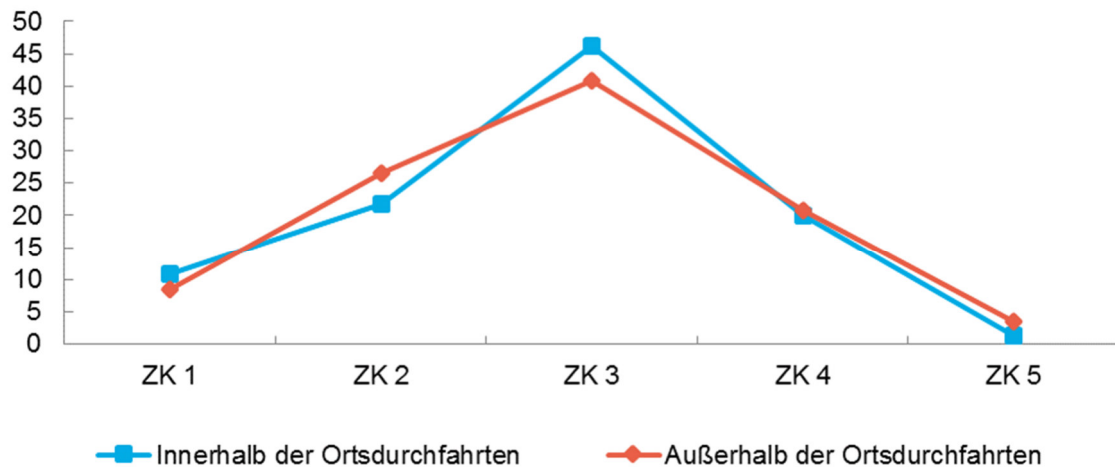


Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnfläche Kreis Gütersloh 2013 und 2021 in Prozent

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Gesamt
2013	7,43	21,36	45,19	22,34	3,67	100
2021	8,12	22,87	50,77	14,40	3,85	100

Nach der Zustandseinteilung befinden sich aktuell rund 80 Prozent der Fahrbahnflächen des Kreises Gütersloh in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Der Anteil schlechter Fahrbahnen ist im Vergleich zu 2013 reduziert worden. Dennoch liegt die durchschnittliche Zustandsklasse in 2021 bei 2,83; 50 Prozent der Kreisstraßen sind der Zustandsklasse drei zugeordnet. In diesem Zustand sind entsprechende Unterhaltungsleistungen erforderlich, d.h. der Kreis Gütersloh muss nun bei diesen Flächen mit Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Deckensanierungen einsteigen.

Verteilung der Zustandsklassen nach Innerort- und Außerortsstraßen Kreis Gütersloh 2021 in Prozent



Es ist zu erkennen, dass die Zustandseinteilung sehr ähnlich gelagert ist. Sowohl innerorts als auch außerorts sind über 75 Prozent der Kreisstraßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Positiv ist, dass es dem Kreis Gütersloh mit der bisherigen Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen gelungen ist, den Anteil der Straßen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand in beiden Kategorien gering zu halten. Perspektivisch sollte der Kreis nun jedoch das Augenmerk auch verstärkt auf die Flächen der Zustandsklasse drei legen.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte weiterhin regelmäßig den tatsächlichen Zustand der Kreisstraßen erfassen. So kann er stets an aktuellen Schadensbilder orientiert, notwendige Erhaltungsmaßnahmen planen.

8.3.4.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt der Kreis zu knapp zwei Dritteln ab. Die Straßenzustände zeigen, dass die Aufwendungen zumindest in den vergangenen Jahren ausgereicht haben.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Gütersloh betragen 2020 mit 0,80 Euro je qm nur knapp zwei Drittel des Richtwertes, der für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre. Da sich die Flächen in den Jahren 2017 bis 2020 nach Aussage des Kreises nur leicht verändert haben, kann die Fläche aus 2020 als Grundlage für den Durchschnittswert angenommen

men werden. Somit wendete der Kreis Gütersloh für die Unterhaltung von 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,92 Euro je qm auf. Die Aufwendungen für die Unterhaltung sind im Kreis Gütersloh somit recht konstant.

Trotz der unterhalb des Richtwertes liegenden Unterhaltungsaufwendungen zeigt die Verteilung der Flächen auf Schadenklassen einen guten Zustand. Ein Grund kann sein, dass bei neueren Verkehrsflächen geringere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sind als bei älteren Verkehrsflächen. Der Kreis Gütersloh sieht einen weiteren Grund darin, dass er sich in den vergangenen Jahren bei der Maßnahmenplanung stark an den Erkenntnissen der Zustandserfassungen aus 2008 und 2013 orientiert hat. Er begründet hiermit die gegenwärtige Einteilung in die Zustandsklassen. Um diese Einteilung auch zukünftig zu gewährleisten, ist es für den Kreis Gütersloh wichtig, Flächen der Zustandsklasse drei bei der Unterhaltung einzuplanen.

Mittel- und langfristig birgt ein ggf. nicht ausreichender Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig, also über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen, geplant wird. Somit sollte der Planungszeitraum, wie oben bereits dargestellt, ausgedehnt werden. Nur so können aktuell noch junge Verkehrsflächen langfristig auch in der aufzustellenden Strategie zum Erhalt einbezogen werden. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamten haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

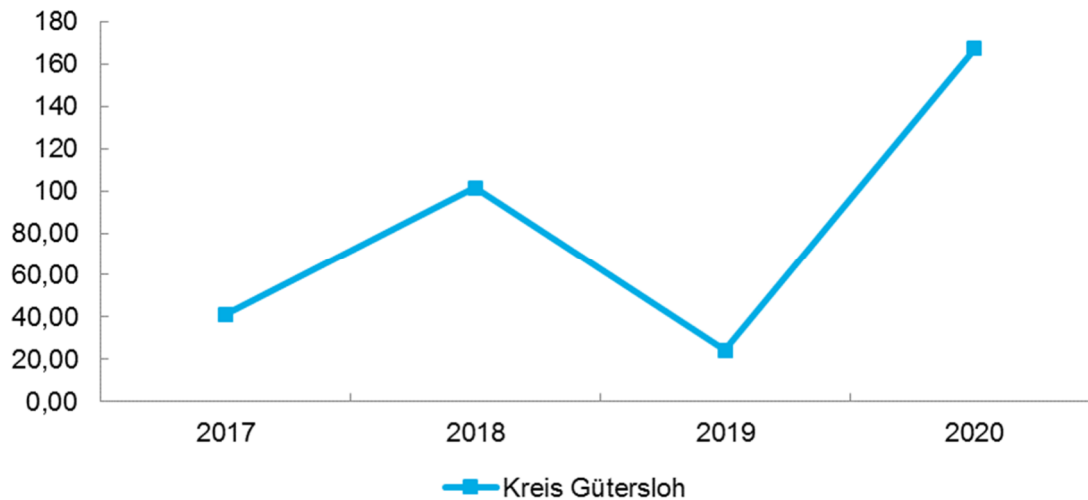
8.3.4.3 Reinvestitionen

- Die Reinvestitionsquote zeichnete sich in den vergangenen Jahren durch starke Schwankungen aus. Ein Risiko stellt sie derzeit allerdings nicht für die nachhaltige und langfristige Erhaltung der Kreisstraßen dar.

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.

Im Jahr 2020 hat der **Kreis Gütersloh** rund 4,87 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von 2,91 Millionen Euro. Die Reinvestitionsquote lag somit in 2020 bei 167 Prozent. In der Zeitreihe von 2017 bis 2020 schwankte dieser Wert jedoch stark.

Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 in Prozent



Der Durchschnittswert für die Reinvestitionsquote betrug für die Jahre 2017 bis 2020 rund 84 Prozent.

Die gemittelte Reinvestitionsquote liegt zwar unter dem Richtwert von 100 Prozent, dennoch ist die Quote im 4-Jahres-Durchschnitt vorteilhaft. Sie zeigt, dass es dem Kreis weitestgehend gelingt, Abschreibungen über Reinvestitionen wieder in das Kreisstraßenvermögen fließen zu lassen. Bisher ist es dennoch nicht gelungen, dem Werteverzehr bei den Kreisstraßen vollkommen entgegenzuwirken. Bei der Beurteilung, ob die Reinvestitionsquoten dennoch auskömmlich sind, sind vor allem die Faktoren Alter und Zustand heranzuziehen. Das Alter der Kreisstraßen deutet noch nicht auf einen grundsätzlich hohen Reinvestitionsbedarf hin. Reinvestiert der Kreis Gütersloh weiterhin kontinuierlich in dem Maß wie in den Jahren 2017 bis 2020 in seine Kreisstraßen, so kann es ihm höchstwahrscheinlich gelingen, das Kreisstraßenvermögen über den gesamten Lebenszyklus zu erhalten.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG), welches seit 2019 gilt, enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen/Kreise. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Allerdings haben die vom Kreis Gütersloh durchgeführten Maßnahmen bisher noch zu keinen erheblichen Verschiebungen geführt. Die Schwankungen lassen sich vielmehr mit fertiggestellten/aktivierten Maßnahmen an den Straßen erklären. So sind gerade im Jahr 2020 acht Anlagen im Bau aktiviert worden. In 2019 waren es lediglich vier, von denen der Kreis nur die Baumaßnahmen am Radweg der K42 als größeres Projekt bewertet.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz Kreis Gütersloh 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro ³⁸	0,98	0,93	0,99	0,80
Reinvestitionen je qm in Euro	0,42	1,03	0,25	1,73
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,40	1,96	1,24	2,53

Geprägt durch die unterschiedlichen Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Kreis Gütersloh 1,78 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Gütersloh ein ungefähre Finanzmittelbedarf von 2,32 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 1,02 Euro je qm³⁹
(Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsfläche
2,87 Mio. Euro + 0 Euro = 2,87 Mio. Euro / 2,82 Mio. qm).

Dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u.a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen und die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen.

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.

³⁸ An Flächenwerten für 2020 orientiert für alle Jahre berechnet.

³⁹ Im Durchschnitt für die Jahre 2017 bis 2020

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Dem Kreis Gütersloh sind die steuerungsrelevanten Daten zum Straßenbegleitgrün bekannt. Diese Daten nutzt der Kreis zu Steuerungszwecken. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Bildung von operativen Zielen als Ergänzung zu den bereits definierten Kennzahlen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Gütersloh** unterhält 2.228.698 qm Straßenbegleitgrün. Diese Fläche kann der Kreis nach Rasenflächen und Flächen, deren Aufwuchs aus Sträuchern und Gehölzen besteht, aufteilen. Im Jahr 2019 erfasste der Kreis erstmals die 9.997 Bäume an Kreisstraßen und kann diese nun mit Hilfe der Straßendatenbank abbilden. Auch kann der Kreis die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung beziffern. Für die Unterhaltung und Pflege hat der Kreis zudem Pflegeklassen definiert, die sich auf die Freihaltung von Sichtdreiecken und des Regellichtraumprofils sowie die Unterhaltung der übrigen Flächen beziehen. Somit hat der Kreis Gütersloh Standards für die Grünflächenpflege an den Kreisstraßen festgelegt.

Ebenso gibt es eine funktionsfähige Kostenrechnung des Pflegeaufwandes über das gesamte Streckennetz.

Als strategisches Ziel ist die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrün in einem verkehrssicheren Zustand definiert. Das Straßenbegleitgrün wird vom Kreis Gütersloh selbst gepflegt und unterhalten. Die entsprechenden Arbeiten führt der Kreisstraßenunterhaltungsdienst des Kreisbauhofes durch. Allerdings fehlt dem Kreis ein Abgleich der strategischen Ausrichtung durch operative Ziele. Andererseits hat der Kreis bereits ein Berichtswesen anhand von Kennzahlen aufgebaut. In Folge der fehlenden operativen Ziele werden die Kennzahlen jedoch nicht für einen Soll-/Ist-Vergleich genutzt. Die Kennzahlen dienen bislang eher der Dokumentation des entstandenen Pflegeaufwandes.

→ Empfehlung

Der Kreis Gütersloh sollte die festgelegten Kennzahlen mit Zielwerten verknüpfen. So kann er die Steuerung noch weiter ausbauen.

Durch einen Abgleich der Kennzahlen mit Zielen noch transparenter, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Zudem kann der Kreis sachgerecht feststellen, ob die Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, dass sie wettbewerbsfähig sind.

8.4.2 Strukturen

- Sowohl die Fläche des Straßenbegleitgrüns als auch die Anzahl der straßenbegleitenden Bäume ist tendenziell durchschnittlich. Der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenflächen. Dies kann sich als entlastender Faktor auf die Pflegeaufwendungen auswirken.

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 Gütersloh** pflegt und unterhält rund 2,23 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (ca. 94,7 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Hier sind auch die entsprechenden Böschungsflächen enthalten.

Sträucher und Gehölze bilden die Restfläche von ca. 121.000 qm ab (5,5 Prozent).

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	6,27	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	94,69	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	4,37	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Fast die gesamte Fläche des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenfläche. Damit bildet der Kreis Gütersloh einen vergleichsweise hohen Wert ab. Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken. Der Kreis Gütersloh sieht eine Besonderheit für die Pflege darin, dass im südlichen Teil des Kreises tendenziell mehr Bäume stehen; das nördliche Kreisgebiet zeichne sich durch eine eher hügelige Topographie aus. Diese Gebiete sind tendenziell schwieriger zu pflegen als flache Ebenen.

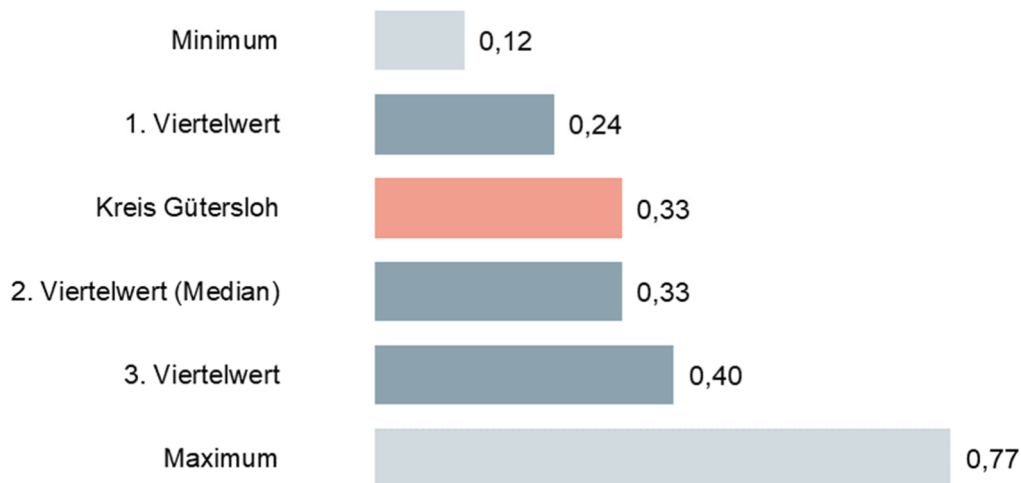
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün des Kreises Gütersloh sind durchschnittlich.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des **Kreises Gütersloh** lagen im Jahr 2020 bei rund 649.000 Euro. Die Leistungen werden nahezu ausschließlich über den eigenen Kreisstraßenunterhaltungsdienst erbracht. Lediglich besondere Arbeiten wie z.B. die Beseitigung des Eichenprozessionsspinners werden durch Dritte ausgeführt.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Kennzahlenwert von 0,33 Euro je qm bildet der Kreis Gütersloh im interkommunalen Vergleich den Median und ist somit unauffällig. Darüberhinausgehende Steuerungsansätze können sich für den Kreis Gütersloh ergeben, wenn er zukünftig weitere Differenzierungen nach Pflegeleistungen wie z.B. intensiv und extensiv gepflegte Flächen vornimmt. Besonders bei Kreisen mit einem hohen Anteil an Rasenflächen im Straßenbegleitgrün, ist es für die Steuerung bedeutsam, mit welcher Intensität diese gepflegt werden.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Gütersloh verfügt über die erforderlichen Daten zu seinen Verkehrsflächen. Durch die geplante Integration von Flächen und Zustandsklassen in die Straßendatenbank kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Kreisstraßen.	292	E1	Der Kreis Gütersloh sollte zukünftig bei den Aufwendungen zusätzlich danach unterscheiden, ob es sich um betriebliche Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung handelt. So kann differenziert der Erfolg der Erhaltungsmaßnahmen dargestellt und analysiert werden.	293
F2	In der Straßendatenbank ist ein Teil der wesentlichen Daten hinterlegt. Durch die Integration von weiteren Informationen in die Straßendatenbank wie Flächen- und Zustandsdaten kann die Arbeit an einem zielgerichteten Erhaltungsmanagement vereinfacht werden. Das Aufbruchmanagement ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert.	293	E2.1	Um alle notwendigen Informationen zu den Kreisstraßen in einem System zu bündeln, sollte der Kreis die Zustandsdaten und Flächeninformationen kurzfristig in die Straßendatenbank aufnehmen.	294
			E2.2	Der Kreis Gütersloh sollte ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.	294
F3	Der Kreis Gütersloh hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen über den Lebenszyklus ist noch nicht aufgestellt.	296	E3	Der Kreis Gütersloh sollte den bestehenden achtjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte er die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.	296
F4	Im Kreis Gütersloh stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	297	E4	Der Kreis sollte prüfen, eine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagebuchhaltung einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.	299

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Verkehrsflächen sind noch verhältnismäßig jung. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Gütersloh aktuell der überwiegende Teil der Kreisstraßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Das bilanzielle Alter und der tatsächliche Zustand sind somit im Einklang.	303	E5	Der Kreis Gütersloh sollte weiterhin regelmäßig den tatsächlichen Zustand der Kreisstraßen erfassen. So kann er stets an aktuellen Schadensbilder orientiert, notwendige Erhaltungsmaßnahmen planen.	305
F6	Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt der Kreis zu knapp zwei Dritteln ab. Die Straßenzustände zeigen, dass die Aufwendungen zumindest in den vergangenen Jahren ausgereicht haben.	305	E6	Der Kreis Gütersloh sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.	306
Straßenbegleitgrün					
F7	Dem Kreis Gütersloh sind die steuerungsrelevanten Daten zum Straßenbegleitgrün bekannt. Diese Daten nutzt der Kreis zu Steuerungszwecken. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Bildung von operativen Zielen als Ergänzung zu den bereits definierten Kennzahlen.	309	E7	Der Kreis Gütersloh sollte die festgelegten Kennzahlen mit Zielwerten verknüpfen. So kann er die Steuerung noch weiter ausbauen.	309

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	46,77	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,80	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k.A.	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	167	13,65	39,80	77,94	103	168	30

Kennzahlen	Kreis Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	83,94	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de