

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Steinfurt im Jahr
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Steinfurt	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Steinfurt	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	39
1.3.2 Haushaltsstatus	43
1.3.3 Ist-Ergebnisse	44
1.3.4 Plan-Ergebnisse	49
1.3.5 Eigenkapital	53
1.3.6 Schulden und Vermögen	55
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	61
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4 Fördermittelmanagement	67

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Tax Compliance Management System	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Ausgangslage	78
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	79
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	79
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	80
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	82
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	84
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	85
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	86
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	88
3.	Informationstechnik	89
3.1	Managementübersicht	89
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	90
3.3	IT-Profil	91
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	92
3.3.2	IT-Kosten	95
3.3.3	Digitalisierung	104
3.3.4	Prozessmanagement	113
3.3.5	IT-Sicherheit	116
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	118
3.4	IT an Schulen	121
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	127
4.	Hilfe zur Erziehung	129
4.1	Managementübersicht	129
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
4.3	Strukturen	131
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	135
4.3.2	Präventive Angebote	135
4.4	Organisation und Steuerung	138
4.4.1	Organisation	138
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	139
4.4.3	Finanzcontrolling	141
4.4.4	Fachcontrolling	143
4.5	Verfahrensstandards	144
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	144
4.6	Personaleinsatz	154
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	156

4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	157
4.7	Leistungsgewährung	158
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	158
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	169
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	181
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	182
5.	Hilfe zur Pflege	187
5.1	Managementübersicht	187
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	188
5.3	Demografische Entwicklung	189
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	191
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	192
5.5	Organisation und Personaleinsatz	208
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	208
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	209
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	213
5.6	Steuerung und Controlling	215
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	215
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	219
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	221
6.	Bauaufsicht	224
6.1	Managementübersicht	224
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	226
6.3	Baugenehmigung	226
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	226
6.3.2	Rechtmäßigkeit	228
6.3.3	Geschäftsprozesse	230
6.3.4	Schnittstellen	231
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	235
6.3.6	Digitalisierung	236
6.3.7	Personaleinsatz	239
6.3.8	Bauberatung	243
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	245
6.3.10	Transparenz und Steuerung	247
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	249
7.	Vergabewesen	253
7.1	Managementübersicht	253
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	254
7.3	Organisation des Vergabewesens	255

7.3.1	Organisatorische Regelungen	256
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	261
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	262
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	265
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	266
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	268
7.5	Sponsoring	272
7.6	Bauinvestitionscontrolling	274
7.7	Nachtragswesen	276
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	276
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	278
7.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	281
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	287
8.1	Managementübersicht	287
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	287
8.3	Verkehrsflächen	288
8.3.1	Steuerung	289
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	294
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	296
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	299
8.4	Straßenbegleitgrün	306
8.4.1	Steuerung	306
8.4.2	Strukturen	308
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	308
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	310
	Kontakt	312

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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.

Im Kreis Steinfurt ist die **finanzielle Situation** der kreisangehörigen Kommunen trotz einer niedrigen Finanzkraft vergleichsweise gut. Nur ein geringer Anteil der Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung und in nur wenigen Kreisen sind die geplanten Jahresergebnisse der Kommunen besser. Diese sind allerdings in Summe dennoch defizitär. Der Kreis beachtet die nach § 9 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) geforderte Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der Kommunen bei der Festlegung der Kreisumlage. Aufgrund der Finanzkraft und der negativen Ergebnisse der Kommunen muss er jedoch weiterhin auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht nehmen.

Auch wenn der Kreis in den Jahren 2015 bis 2021 schwankende Jahresergebnisse zu verzeichnen hat, sind die Ergebnisrechnungen in Summe positiv. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen ist im Vergleich gering. 2023 sind weitere Entlastungen für die kreisangehörigen Kommunen zu Lasten der Ausgleichsrücklage geplant.

Wertkorrekturen bei den Beteiligungen und die vorgenommene Entlastung der kreisangehörigen Kommunen haben bereits zu einem deutlichen Rückgang der Eigenkapitalausstattung geführt. Der Fehlbetrag 2021 und die geplanten Fehlbeträge 2023 werden zu einer weiteren Reduzierung des Eigenkapitals führen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf den Eigenkapitalverzehr aufzuhalten.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Steinfurt sind trotz eines Anstieges noch vergleichsweise niedrig. Der Kreis verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Deutlich steigende und notwendige Investitionen in das Vermögen werden jedoch zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen.

Insbesondere bei großen Investitionen sollte ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** durchgeführt werden. Dies betreibt der Kreis Steinfurt noch nicht. Es bietet sich an, dass der Kreis die bereits bestehenden Ansätze ausbaut und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung regelt.

Große Investitionen werden oftmals bei Gebäuden, aber auch im Bereich der **Verkehrsflächen** getätigt. Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Kreis Steinfurt eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befindet sich die Hälfte der Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Gleichzeitig befindet sich aber auch etwa ein Drittel der Verkehrsfläche in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist bereits mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen über dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und somit auf einem hohen Niveau. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Sind die Reinvestitionen dauerhaft zu gering, könnte sich hieraus ein Risiko ergeben.

Gerade in Hinblick auf Investitionen spielen Fördermittel eine große Rolle. Beim **Fördermittelmanagement** sieht sowohl der Kreis als auch die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis ist auf einem guten Weg diese zu nutzen.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Kreis Steinfurt grundsätzliche Regelungen getroffen und in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung festgeschrieben. Übertragungen finden lediglich für investive Auszahlungen statt und gewinnen zunehmend an Bedeutung. Der Kreis sollte diese daher im Blick behalten.

Der Politik und der Verwaltung liegen zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor. Zudem hat der Kreis ein umfängliches unterjähriges **Controlling und Berichtswesen** etabliert. Dieses liefert den Entscheidungsträgern frühzeitig die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und -steuerung.

Der Kreis Steinfurt hat sich frühzeitig mit dem Thema **Tax Compliance** beschäftigt. Für die Einführung des Tax Compliance Management Systems (TCMS) wurde eine Projektgruppe gegründet. Diese hat bereits wesentliche Projektschritte zur Einführung des TCMS abgeschlossen. Der Kreis hat bereits einen Entwurf eines TCMS-Handbuches erstellt. Dieses soll mit dem Charakter einer Dienstanweisung voraussichtlich am 01. Juli 2023 in Kraft treten. Es besteht Optimierungsbedarf bei der Risikoanalyse und dem Berichtswesen.

Das Kreisjugendamt Steinfurt ist für 20 Kommunen zuständig und damit für mehr Kommunen als alle anderen Kreise in Nordrhein-Westfalen. Zudem ist das Kreisjugendamt absolut gesehen im Vergleich der Kreise für die meisten Jugendeinwohner unter 21 Jahren zuständig. Dies wirkt sich insbesondere auf die organisatorische Steuerung der **Hilfe zur Erziehung** (HzE) aus.

Der Kreis Steinfurt betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Seit Oktober 2021 hat das Kreisjugendamt sein Finanzierungssystem bei den ambulanten und flexiblen erzieherischen Hilfen im Rahmen einer zweijährigen Modellphase von einer Gewährung von Fachleistungsstunden im Einzelfall auf Fallpauschalen umgestellt. Aus Sicht der gpaNRW stellt die konkrete Festlegung von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall ein wichtiges Steuerungspotenzial bei der Hilfefewährung dar und sollte das Ergebnis einer Einzelfallentscheidung in Abhängigkeit vom konkreten Hilfefall sein. Der Kreis Steinfurt

nutzt diese Steuerungsmöglichkeit durch die Gewährung der Fallpauschalen nicht mehr. Außerdem beeinträchtigt die Umstellung auf Fallpauschalen die Transparenz über den erforderlichen Mittel- und Ressourceneinsatz der Hilfegewährung.

Der Kreis Steinfurt weist 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen niedrigen Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung auf. Dabei sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise gering. Bei einer sehr niedrigen HzE-Falldichte bestehen jedoch hohe HzE-Fallaufwendungen.

Der Kreis Steinfurt betreibt ein intensives Finanzcontrolling und hat für einige Kennzahlen konkrete Zielwerte festgelegt, so dass er die Zielerreichung überprüfen kann. Das Fachcontrolling ist beim Kreis Steinfurt ebenfalls gut ausgeprägt. Das Jugendamt betrachtet innerhalb eines Hilfefalls und fallübergreifend die Wirksamkeit der Hilfe und die Zielerreichung.

Gut aufgestellt ist der Kreis Steinfurt aktuell bei der **Hilfe zur Pflege**. Die Entwicklungen in diesem Bereich sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und bestehende Fachkräftemangel den Kreis vor große Herausforderungen.

Im Kreis Steinfurt leben im Vergleich zu den anderen Kreisen aktuell weniger ältere Menschen. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird nach den Prognosen von IT.NRW aber zukünftig steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Wenn der steigende pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Schon jetzt können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreis Steinfurt die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen.

Dies wird zu steigenden Transferaufwendungen und damit auch zu einem höheren Fehlbetrag bei der Hilfe zur Pflege führen. In 2020 sind die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Steinfurt allerdings vergleichsweise niedrig. Gleichwohl steigen sowohl die ambulanten als auch die stationären Transferaufwendungen im Zeitreihenvergleich von 2017 an deutlich.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine gute Grundlage für eine effektive und einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Der Kreis hat für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege die elektronische Akte eingeführt und alle Neufälle werden mittlerweile vollständig digital bearbeitet. Außerdem sichern verbindliche Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege stationär eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und bieten eine gute Orientierung für neue Fachkräfte.

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

Das vom Kreis Steinfurt seit Jahren praktizierte **Informationstechnik** (IT) - Betriebsmodell erweist sich nach wie vor als vorteilhaft. Der Einfluss auf die Ausgestaltung der IT-Leistungen ist groß. Die hohe Flexibilität bei Entscheidungen über Produkte oder Dienstleistungen zur Aufgabenerfüllung unterstützt wirtschaftliches Handeln.

Alle relevanten Aspekte der Bereitstellung und Betreuung der IT sind durch eine Strategie abgesichert. Dies schafft Verbindlichkeit und Orientierung sowohl für die IT der Kreisverwaltung als auch für die IT-Ausstattung der elf Schulen in Trägerschaft des Kreises Steinfurt. Ebenso wird

der komplexe und dynamische Prozess der digitalen Transformation über eine entsprechende Digitalisierungsstrategie geplant und gesteuert.

Soweit die gpaNRW in dieser Prüfung zu Einzelaspekten der IT Optimierungspotenziale identifiziert hat, sind diese Potenziale in der Kreisverwaltung mehrheitlich bekannt. Der Kreis Steinfurt reagierte bereits mit Maßnahmen, die eine nennenswerte Verbesserung erwarten lassen. Voraussichtlich wird daher kurz- bis mittelfristig die Gesamtsituation der IT noch positiver zu bewerten sein als der in diesem Bericht dokumentierte Sachstand.

Betrachtet haben wir zudem die **Bauaufsicht** des Kreises Steinfurt. Die untere Bauaufsicht des Kreises Steinfurt setzt zur Bearbeitung der Genehmigungsanträge eine fachspezifische Software ein. Neben der Einführung einer digitalen Bauakte wird eine Portallösung eines externen Anbieters ab März 2023 genutzt. Damit wird das Onlinezugangsgesetz (OZG) in diesem Bereich umgesetzt. Für das einfache Baugenehmigungsverfahren besteht ein einheitlicher Prozessablauf.

Für die überörtliche Prüfung konnten keine einzelnen Fallzahlen für den Zeitraum 2019 und 2020 ermittelt werden. Fallzahlen liegen vor, allerdings nicht im geforderten Detaillierungsgrad. Kennzahlen und interkommunale Vergleiche können daher nur teilweise dargestellt werden.

Näher untersucht hat die gpaNRW auch das **Vergabewesen** des Kreises Steinfurt. Die zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung im Kreis Steinfurt sind gut organisiert.

Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart zeichnet sich der Kreis Steinfurt durch niedrige Wertgrenzen für Direktaufträge aus. Beschränkte Ausschreibungen nimmt der Kreis Steinfurt nur ausnahmsweise vor.

Bei der Prozessbetrachtung haben wir festgestellt, dass die Fachämter noch mit Aufgaben betraut sind, die zu einer frühzeitigen Kontaktaufnahme zwischen den Bietenden und den die Maßnahme begleitenden Beschäftigten führen. Aus korruptionspräventiven Gründen sollte der Kreis auch für diese Aufgaben auf eine Funktionstrennung achten.

Weitere wichtige Elemente zur Korruptionsprävention hat der Kreis Steinfurt bereits implementiert. Hierzu zählen die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Ernennung eines Antikorruptionsbeauftragten. Darüber hinaus hat der Kreis bereits eine umfassende Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze durchgeführt, die er regelmäßig aktualisiert.

Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Steinfurt bestätigen den positiven Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Lediglich bei der Dokumentation der Maßnahmen haben wir noch Empfehlungen aussprechen können.

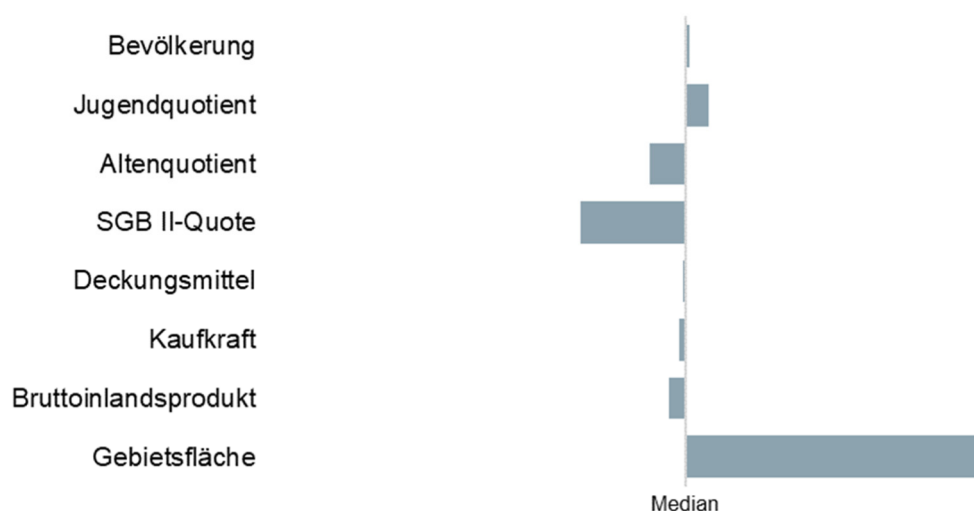
Für den Bereich **Straßenbegleitgrün** sind dem Kreis Steinfurt die Grunddaten bekannt. Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

0.2 Ausgangslage des Kreises Steinfurt

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Steinfurt. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Steinfurt. 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 Steinfurt 2020



Die Ausprägungen der Strukturmerkmale für den Kreis Steinfurt zeigen ein differenziertes Bild. Die Merkmale zur Bevölkerungsstruktur stellen sich – wie auch bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 – positiv dar. Im Kreis Steinfurt leben viele junge Menschen, der Anteil älterer Menschen ist relativ gering. Nur sehr wenige Einwohner sind auf soziale Leistungen angewiesen. So beträgt die SGB II – Quote im Kreis 5,58 Prozent. Der Median aller Kreise in Nordrhein-Westfalen liegt hingegen bei 7,47 Prozent.

Leicht unter dem Median, damit aber eher ungünstig, sind dagegen die Positionierungen des Kreises bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke. Die Kaufkraft der Bevölkerung und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegen auf unterdurchschnittlichem Niveau. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen. Ebenfalls relativ gering sind die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die Ertragskraft des Kreishaushalts. Sie setzen sich zusammen aus den Erträgen aus dem Finanzausgleich und den Steuern

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

der kreisangehörigen Kommunen sowie den Erträgen aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises. Auch 2016 ergab sich dieses Bild bei den Strukturmerkmalen.

Während jedoch die Prognosezahlen von IT.NRW 2016 noch davon ausgingen, dass sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 um rund drei Prozent verringern wird, ergeben sich nun andere Prognosen. IT.NRW geht inzwischen von einem leichten Einwohnerzuwachs von rund einem Prozent aus.

Im Flächenvergleich ist der Kreis Steinfurt mit 1.796 km² der zweitgrößte Kreis (Median: 1.043 km²). Aufgrund seiner Struktur hat der Kreis Steinfurt wesentlich mehr Verkehrsflächen zu unterhalten als alle anderen Kreise und die StädteRegion. Zum Kreis Steinfurt gehören eine große, vier mittlere und 19 kleine Kommunen. Von den kreisangehörigen Städten verfügen vier über ein eigenes Jugendamt, fünf über eine eigene Bauaufsicht. Für die übrigen Kommunen nimmt der Kreis diese Aufgaben wahr.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

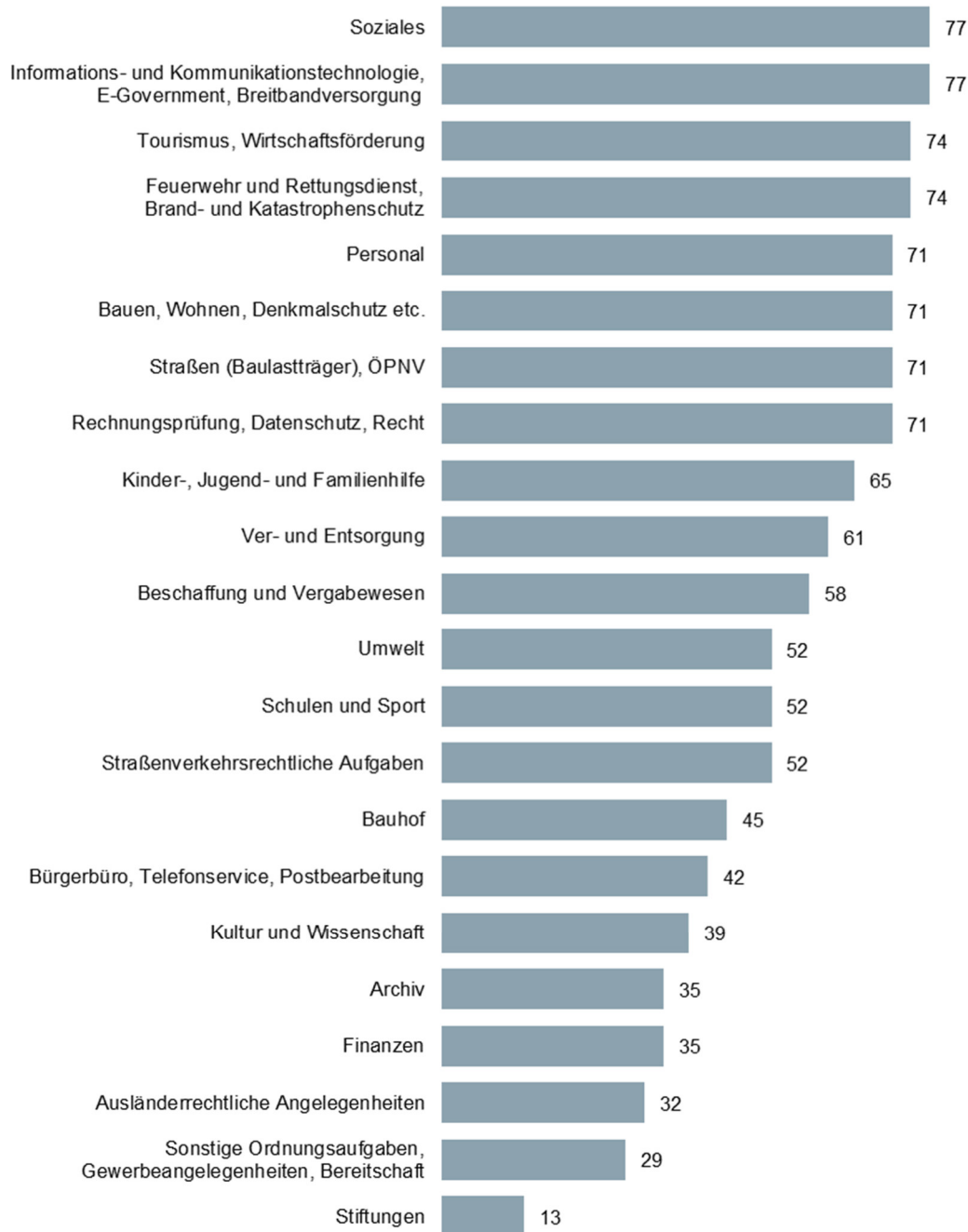
Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

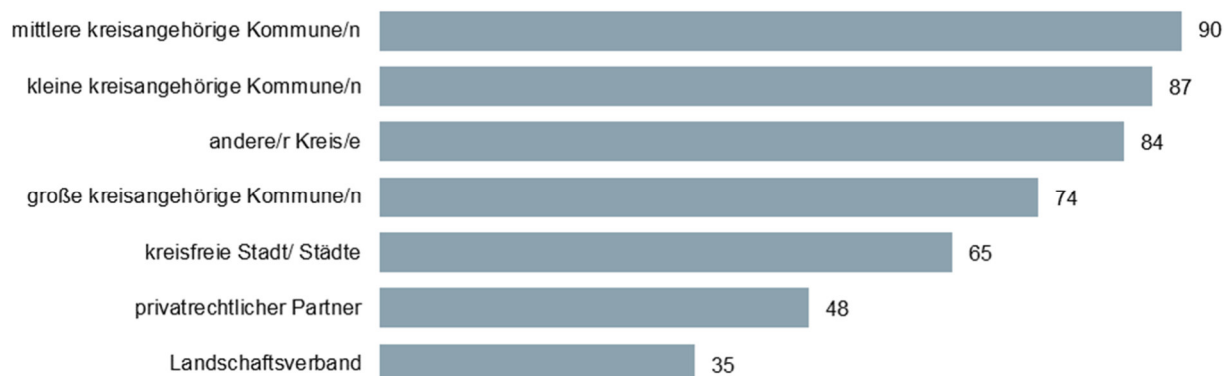


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



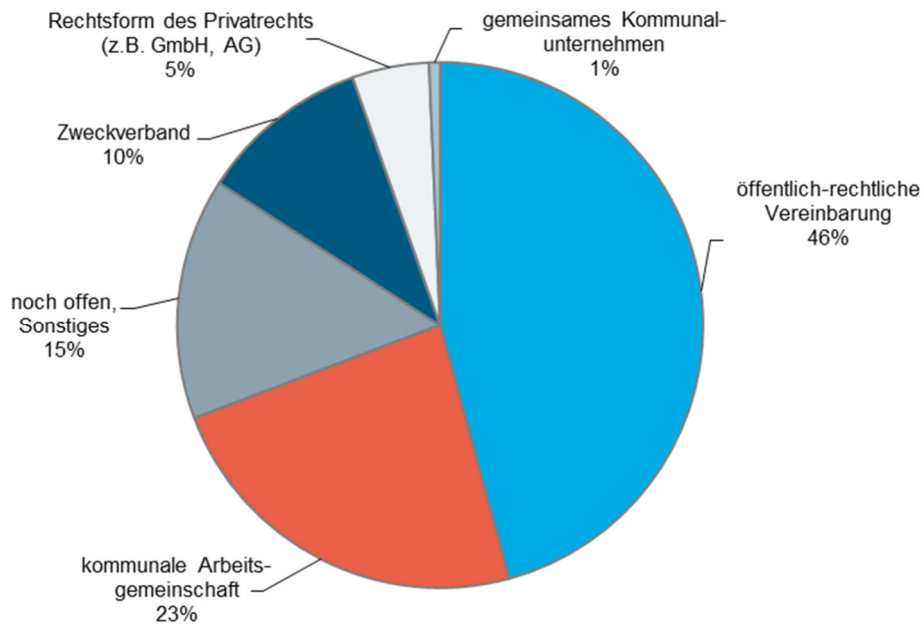
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

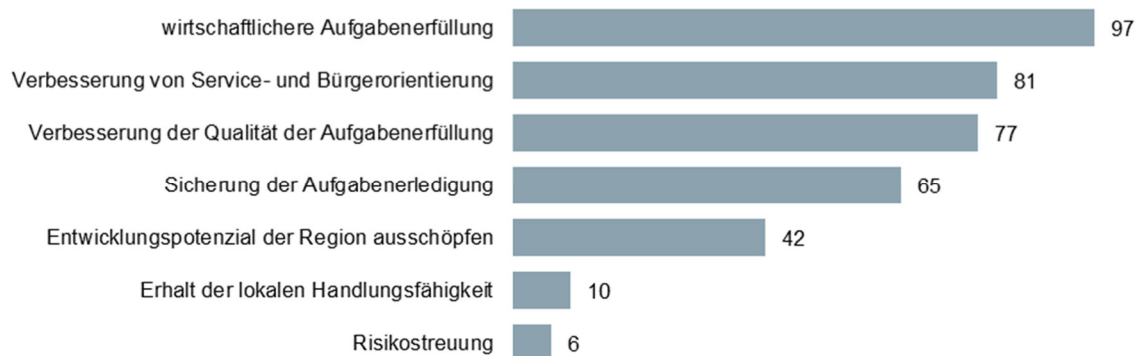


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



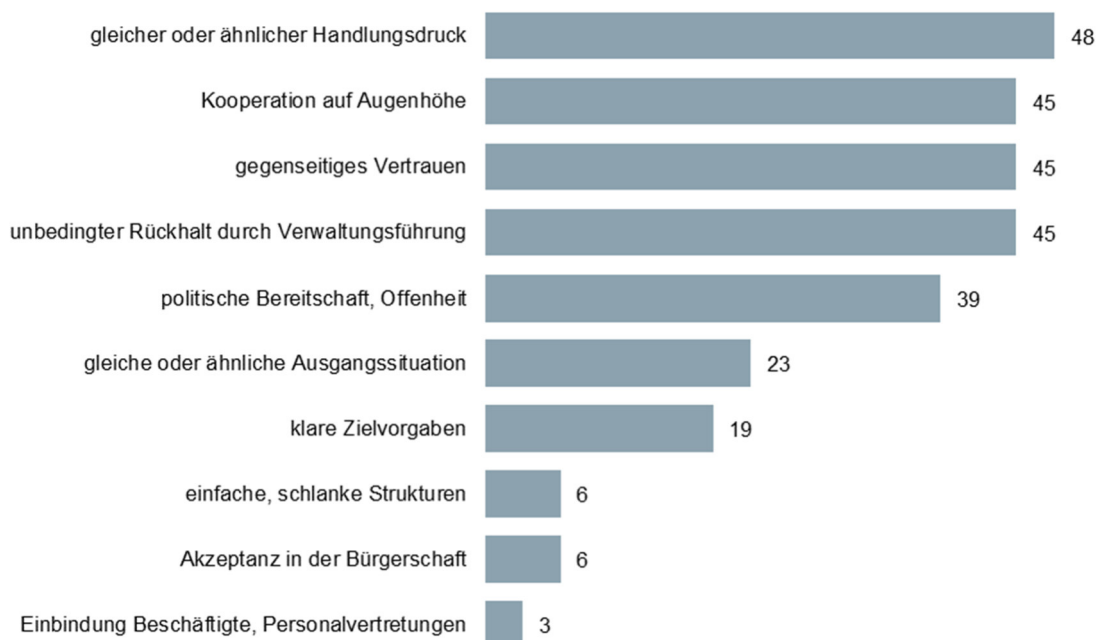
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



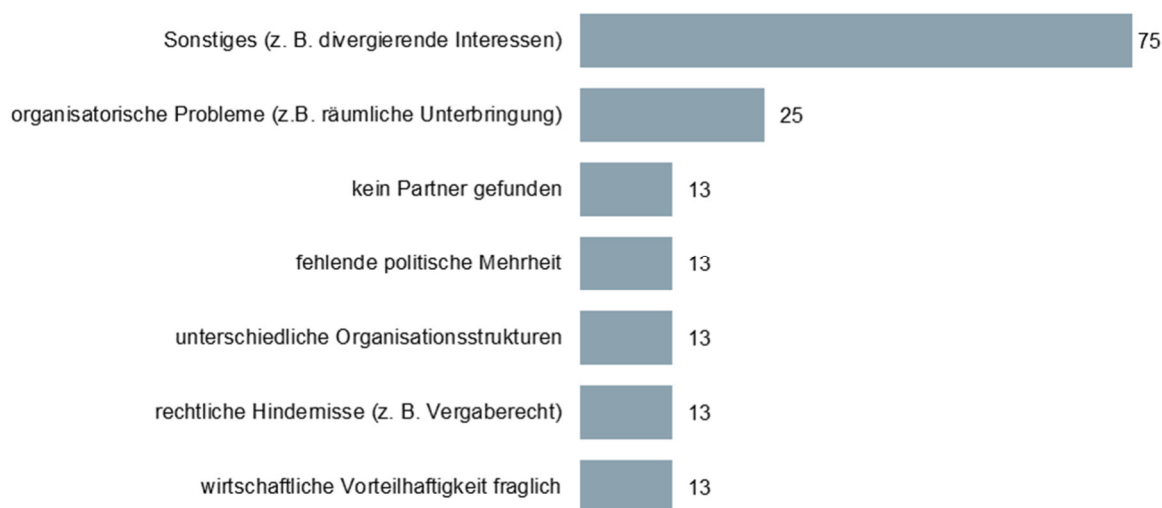
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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 umgesetzt wurden. Danach sind in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten folgende Faktoren verantwortlich:

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Steinfurt

Der Kreis Steinfurt arbeitet insbesondere mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusammen. Dabei geht die Initiative zur interkommunalen Zusammenarbeit oftmals von den Kommunen aus, wenn zum Beispiel Aufgaben aus personellen Gründen nicht mehr umfassend wahrgenommen werden können. Der Kreis hilft dann solange wie die Kommunen die Unterstützung benötigen. Allerdings ist festzustellen, dass im Kreisgebiet Steinfurt die Kommunen vielfach untereinander zusammenarbeiten und der Kreis außen vor bleibt.

Aktuell ist durch den Kreistag eine Digitalisierungsstrategie verabschiedet worden, die gemeinsam mit allen kreisangehörigen Kommunen in einem nun folgenden Prozess umgesetzt wird. Diese Digitalisierungsstrategie soll dazu beitragen, dass der digitale Wandel im Kreis gemeinsam mit den Menschen gestaltet und die Attraktivität der Kommunen als lebenswerte Lebens-, Wohn- und Arbeitsorte erhöht wird. Die Digitalisierungsstrategie umfasst sechs Handlungsfelder: Digitale Verwaltung, Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Demografie, Mobilität, Bevölkerungsschutz und Gesundheit sowie Infrastruktur und Standort. Geleitet wurde der gesamte Prozess der Strategieentwicklung durch einen Lenkungsausschuss unter Leitung des Landrates. Dem Lenkungsausschuss gehören zudem Dezernenten des Kreises, zwei Bürgermeister, der Geschäftsführer der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) sowie politische Vertreter und Vertreterinnen an. Die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie soll ebenfalls in enger Abstimmung mit den Städten und Gemeinden erfolgen und durch ein noch zu konkretisierendes Begleitgremium koordiniert werden. Diese interkommunale Zusammenarbeit ist der gpaNRW auch während dieser überörtlichen Prüfung der Informationstechnik positiv aufgefallen.

Auf diese Weise kann das Entwicklungspotenzial der Region viel besser ausgeschöpft werden. Dies ist ein Ziel, das der Kreis Steinfurt, wie viele andere Kreise auch, mit interkommunaler Zusammenarbeit erreichen will.

Gehemmt wird die Zusammenarbeit aus Sicht des Kreises insbesondere durch den § 2 b Umsatzsteuergesetz, der bei vielen interkommunalen Zusammenarbeiten zu einer neuen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit führen wird.

Im Kreis Steinfurt wird eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen. Aber auch eine Kooperation auf Augenhöhe sowie gegenseitiges Vertrauen tragen zum Erfolg von interkommunaler Zusammenarbeit bei. Insgesamt sind die IKZ-Aktivitäten bedarfsgerecht und der Kreis Steinfurt ist in diesem Bereich gut aufgestellt.

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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set 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**.

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.

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)

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 Steinfurt haben wir im Zeitraum Januar 2022 bis Mai 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Steinfurt überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2021, sowie die Gesamtabchlüsse bis 2018. Die im Haushalt 2022 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Benjamin Traut
Tax Compliance Management System	Elena Zalevskyi
Informationstechnik	Michael Neumann
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Hermann Nürnberg und Okka Dini Lüke
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk

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

Herne, den 21. August 2023

gez.

Name

Abteilungsleitung

gez.

Name

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Steinfurt Kreis hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Konsumtive Übertragungen haben nicht stattgefunden. Im investiven Bereich sind die Übertragungen 2020 noch unterdurchschnittlich, steigen jedoch sehr stark an. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist allerdings positiv hoch.	E1	Der Kreis Steinfurt sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen beobachten. Ziel sollte es sein, diese wieder dauerhaft zu reduzieren.
F2	Der Kreis Steinfurt hat zur Unterstützung der Fördermittelakquise eine neue zentrale Stelle eingerichtet. Unter anderem die Ausgestaltung der Aufgabe und der Prozesse sowie die Erarbeitung von einheitlichen Vorgaben sind aktuell Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung.	E2	Der Kreis Steinfurt sollte weiterhin daran festhalten grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise zu treffen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.
F3	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Steinfurt noch nicht. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E3.1	Der Kreis Steinfurt sollte in die Überlegungen der Zentralisierung einiger Aufgaben die Einführung einer Datei oder Datenbank einfließen lassen. Diese sollte die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammenfassen. Damit würden die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützt werden.
		E3.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden. Die zentrale Erfassung der Förderprojekte würde eine gute Grundlage für ein Berichtswesen darstellen.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Steinfurt hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einem TCMS-Handbuch, das den Charakter eine Dienstanweisung hat, im Entwurf gere-	E1.1	Der Kreis sollte wie geplant das TCMS-Handbuch erlassen, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen.

Feststellung		Empfehlung	
	gelt. Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Bekanntgabe des TCMS-Handbuches innerhalb der Kreisverwaltung und Benennung der Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen.		
		E1.2	Der Kreis sollte Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den einzelnen Fachämtern benennen.
F2	Der Kreis Steinfurt hat frühzeitig eine Bestandsanalyse durchgeführt. Der Kreis sollte die Risikoanalyse vervollständigen.		
F3	Beim Kreis Steinfurt sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Berichtswesens.	E3	Dem Verwaltungsvorstand sollte regelmäßig halbjährlich zum TCMS berichtet werden.
F4	Die Prozesse zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der schriftlichen Skizzierung der Prozessabläufe.	E4	Der Kreis Steinfurt sollte den Prozessablauf für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen skizzieren und in das TCMS-Handbuch aufnehmen. Hierzu sollte der Kreis die einzelnen Arbeitsschritte verbindlich regeln.
F5	Der Kreis Steinfurt plant die Revision des TCMS-Handbuches. Weitere Maßnahmen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung sind zurzeit nicht eingeplant.	E5	Der Kreis Steinfurt sollte die Kontrollen einführen, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden können. Die Kontrollen sollen verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Der Kreis Steinfurt erfüllt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend.	E1	Der Kreis Steinfurt sollte den bereits weit fortgeschrittenen Umsetzungsprozess der gesetzlichen normierten Anforderungen mit hoher Priorität fortsetzen.
F2	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Steinfurt einen weit fortgeschrittenen Stand.	E2	Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, mit welchen konkreten Maßnahmen sich die Schnittstelle zum Vergabeprozess als letzter Schritt zur vollständig automatisierten Rechnungsbearbeitung realisieren lässt.
F3	Es sind gute Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement in der Kreisverwaltung Steinfurt vorhanden. Bei der Umsetzung zeigen sich derzeit noch einzelne Optimierungsspielräume.	E3	Der Kreis Steinfurt sollte das Prozessmanagement weiterhin konsequent als Analyse-, Planungs- und Steuerungsinstrument der digitalen Transformation in der Kreisverwaltung etablieren. Die vorhandenen guten Strukturen sollten der Bedeutung der Aufgabe entsprechend weiter gestärkt werden, etwa in Bezug auf ein dezentrales Prozessmanagement mit bedarfsgerechter personeller Ausstattung sowie Fach- und Methodenkompetenz.
F4	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Steinfurt kann rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen derzeit nur im Ansatz absichern. Eine weitergehende	E4	Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie als Grundlage der Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Darauf aufbauend sollte

Feststellung		Empfehlung	
	systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation kaum möglich.		der Kreis Steinfurt die Handlungsfähigkeit seiner örtlichen Rechnungsprüfung durch eine adäquate personelle Ausstattung und dafür vorgesehene IT-spezifische Fortbildungen stärken.
F5	Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Kreises Steinfurt basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Zuge der erfolgten Umstrukturierung der Schul-IT sind künftig ein vollständiger Ressourcenüberblick und ein besser ausgestalteter Ausstattungsprozess zu erwarten.	E5	Der Kreis Steinfurt sollte die bereits eingeleiteten Maßnahmen und Aktivitäten zur Optimierung des Ressourcenüberblicks und des Ausstattungsprozesses konsequent fortsetzen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beschaffungsvorgänge sollten die Verwaltung Alternativen zur derzeit praktizierten Vorgehensweise erörtern und insbesondere den Aspekt der Standardisierung noch stärker in den Mittelpunkt rücken.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Kreis Steinfurt betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Durch die Finanzierungsumstellung der ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf Fallpauschalen kann der Kreis das wichtige Steuerungsinstrument konkret und individuell bewilligter Fachleistungsstunden im Hilfeverlauf nicht mehr nutzen. Außerdem beeinträchtigt die Umstellung auf Fallpauschalen die Transparenz über den erforderlichen Mittel- und Ressourceneinsatz der Hilfestellung.	E1	Der Kreis Steinfurt sollte die derzeitige Leistungsgewährung bei den ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf der Grundlage von Fallpauschalen während der Modellphase eingehend überprüfen. Der Kreis sollte verbindlich sicherstellen, dass die Träger alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten erheben und dem Jugendamt zur Verfügung stellen.
F2	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da eine schriftliche Arbeitshilfe zwar in Planung, aber noch nicht vollständig erarbeitet ist.	E2	Der Kreis Steinfurt sollte wie geplant für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eine eigene Arbeitshilfe erarbeiten und diese in seine Verfahrensstandards mit aufnehmen.
F3	Der Kreis Steinfurt nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen im Bereich Kinderschutz finden regelmäßig statt und werden schriftlich dokumentiert. Beides wertet die gpaNRW positiv. Durch eine Ausdehnung der prozessunabhängigen Kontrollen auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ließen sich die Prozesskontrollen noch weiter optimieren.	E3	Der Kreis Steinfurt sollte seine prozessunabhängigen Kontrollen auch auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ausdehnen.
F4	Die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle ASD liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Auch liegt sie im interkommunalen Vergleich auf hohem Niveau. Dies ist mit darauf zurückzuführen, dass der Kreis Steinfurt einen Teil der Aufgaben des Pflegekinderdienstes an einen freien Träger delegiert hat.	E4	Der Kreis Steinfurt sollte für den ASD wie geplant eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung vornehmen. So kann er seinen Personalbedarf auf Grundlage seiner Prozesse und Standards sowie unter Berücksichtigung der geplanten sozialräumlichen Ausrichtung und der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Steinfurt liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unter dem Median des Vergleiches. Auch der gpa-Richtwert wird unterschritten. Positiv ist, dass der Kreis Steinfurt gezielt personelle Ressourcen zur frühzeitigen Einbindung der WiJu in HzE-Maßnahmen einsetzt.	E5	Der Kreis Steinfurt sollte auch für die Stellen der WiJu im gehobenen Dienst eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung durchführen und seine Personalausstattung bedarfsgerecht an die örtlichen Besonderheiten, Prozesse und Standards anpassen.
F6	Der Kreis Steinfurt hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten Kreise. Dabei fallen insbesondere auch die langen Laufzeiten ins Gewicht. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.	E6	Der Kreis Steinfurt sollte aufgrund seiner hohen Fallaufwendungen bei den flexiblen, ambulanten Hilfen wie geplant darauf hinwirken, seinen Anteil der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer kurzen Laufzeit bis 18 Monate zu erhöhen.
F7	Der Kreis Steinfurt hat bei der kostenintensiven Heimerziehung nach § 34 SGB VIII eine geringere Falldichte als andere Kreise. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Hilfefall 2020 sowie der Anteil der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den gesamten Aufwendungen HzE sehr hoch. Dies wirkt belastend auf den Fehlbetrag HzE.	E7	Um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung zu verringern sollte der Kreis Steinfurt sein Rückführungsmanagement wie geplant weiter ausbauen.
F8	Der Kreis Steinfurt hat im Vergleich wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.	E8	Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte der Kreis Steinfurt die Verselbständigung weiter forcieren. Er sollte wie geplant eigene Standards für die Verselbständigung definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Kreis Steinfurt hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege ambulant.	E1	Der Kreis Steinfurt sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege ambulant erstellen.
F2	Der Kreis Steinfurt hat in 2020 bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Steinfurt sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte bei anderen Kreisen.	E2	Der Kreis Steinfurt sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein adäquates Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen.
F3	Die Fachkräfte in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege können bei pflegefachlichen Fragen auf die Expertise der Pflegefachkräfte in der Pflegeberatung zurückgreifen. Die Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII wird bislang nicht durch Pflegefachkräfte vorgenommen.	E3	Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, ob die Pflegefachkräfte gemäß der Empfehlung des Deutschen Vereins zukünftig bei der Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII grundsätzlich beteiligt werden bzw. diese übernehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Steinfurt hat ein unterdurchschnittliches Angebot an vollstationären Pflegeplätzen. Prognostisch wird der Bedarf zukünftig weiter steigen.	E4	Der Kreis Steinfurt sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.
Bauaufsicht			
F1	Fallzahlen können für die verschiedenen Genehmigungsarten mit der eingesetzten Fachsoftware beim Kreis Steinfurt nicht ausgewertet werden.	E1	Der Kreis Steinfurt sollte seine Fachsoftware um das Auswertungsmerkmal „Genehmigungsart“ ergänzen, damit differenzierte Fallzahlen vorliegen. Anschließend können Kennzahlen gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.
F2	Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Steinfurt in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten. Ein Vieraugenprinzip bei Entscheidungen ist nicht organisatorisch verankert.	E2	Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.
F3	Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungsanfrageverfahren erfolgt nicht digital.	E3.1	Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollte digital erfolgen.
		E3.2	Die Stellungnahmen sollten per Mail angefordert werden.
F4	Der Kreis Steinfurt ist 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder jährlich erfasst noch hinsichtlich der Veränderungen analysiert.	E4	Die Bauaufsicht des Kreises Steinfurt sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreihenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.
F5	Der Kreis Steinfurt stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sowohl telefonisch als auch per Mail. Dennoch ist der Anteil der zurückgenommenen Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.	E5	Die organisatorischen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass der Sachbearbeitung genügend Zeit zur ungestörten Arbeit bleibt.
F6	Die Dauer der Genehmigungsverfahren ist nicht automatisiert auswertbar. Sofern sich die geschätzte durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge bestätigt, liegt sie im unteren Viertel der Vergleichskommunen.	E6.1	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit und die Laufzeit ab Vollständigkeit sollte künftig ermittelt werden.
		E6.2	Der Kreis Steinfurt sollte nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurze Fristen für die Nachlieferung fehlender Antragunterlagen vorgeben.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Kreis Steinfurt hat strategische und operative Ziele formuliert. Die Zielerreichung wird nicht über Kennzahlen gemessen.	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen des Kreises Steinfurt ist gut organisiert. Die Dienstanweisung für die Vergabe öffentlicher Aufträge bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind klar formuliert. Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung getroffen.	E1.1	Der Kreis sollte in der Dienstanweisung Vergabe einen Hinweis zur Anzahl der mindestens einzuholenden Angebote bei den ausnahmsweise durchgeführten beschränkten Ausschreibungen aufnehmen.
		E1.2	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung stets vorab zur Prüfung vorzulegen.
		E1.3	Der Kreis Steinfurt sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Dienstanweisung Vergabe aufnehmen und die Fachämter für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.
		E1.4	Die bereits bestehenden strategischen Vorgaben für eine nachhaltige Beschaffungswirtschaft sollte der Kreis Steinfurt nun für die praktische Anwendung konkretisieren und kontinuierlich optimieren.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Zuschlagserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. An Abnahmetermeninen nimmt die Rechnungsprüfung bisher nicht teil.	E2	Die Fachämter sollten die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverständes sowie zur Korruptionsprävention an den Terminen teilnehmen.
F3	Der Kreis Steinfurt führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen nur ausnahmsweise und dann im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch.	E3.1	Der Kreis Steinfurt sollte bei allen beschränkten Ausschreibungen stets auch auswärtige Bietende berücksichtigen und eine entsprechende Regelung in die DA Vergabe aufnehmen. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bietendendatei aufbauen und den Vorschlag der Fachämter zum Bietendenkreis regelmäßig ändern bzw. ergänzen.
		E3.2	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte es zwischen den Bietenden und den Bedarfsstellen bis zur Auftragserteilung keinen Kontakt geben. Daher empfehlen wir, dass die Vergabestelle notwendige Kontaktaufnahmen im laufenden Verfahren

Feststellung		Empfehlung	
			zentral vornimmt. Hierzu zählt zum Beispiel die Nachforderung von fehlenden Unterlagen.
F4	Der Kreis Steinfurt nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen ab 25.000 Euro netto eine digitale Vergabepattform. Er hat sich gegen die Implementierung einer Vergabemanagementsoftware ausgesprochen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren erfolgt im Wesentlichen papierlos.	E4	Die Vergabemanagementsysteme entwickeln sich fortlaufend weiter. Daher regen wir einen erneuten Testversuch für eines oder verschiedene dieser Fachprogramme zu einem späteren Zeitpunkt an. So ließen sich noch bestehende Medienbrüche für händische Übertragungen und separat geführte Statistiken weiter reduzieren.
F5	Der Kreis Steinfurt erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen als auch einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt. Der Kreis aktualisiert seine Gefährdungsanalyse regelmäßig. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	E5.1	Der Kreis sollte die zum 01. Juni 2022 erfolgten Änderungen des KorruptionsbG in der DA Korruptionsprävention aktualisieren.
		E5.2	Der Kreis sollte die Vorgabe zur jährlichen Sensibilisierung seiner Beschäftigten konkretisieren. In Frage kommen zum Beispiel Schulungen oder gezielt aufbereitete Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention.
		E5.3	In einem festzulegenden Turnus sollte der Kreis zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse auch die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einbinden.
		E5.4	Um den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich zu halten sowie für eine größtmögliche Transparenz, sollte der Kreis seine Planungen für ein digital gestütztes Anzeigesystem für die Veröffentlichungspflichten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats nun zeitnah umsetzen.
		E5.5	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebendensystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Beim Kreis Steinfurt spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat keine Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen verbindlich festgelegt. Das zurzeit der Berichtserstellung in der Erarbeitung befindliche Tax-Compliance-Handbuch soll zukünftig auch Regelungen zum Sponsoring enthalten.	E6	Der Kreis Steinfurt sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoringverträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Kreis Steinfurt betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits einzelne ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.	E7	Der Kreis Steinfurt sollte die bereits sehr guten Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Ein systematisches Berichtswesen mit einer Soll-/Ist-Analyse ist dabei vor allem für große Baumaßnahmen ein wichtiger Bestandteil.
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Kreis Steinfurt im Vergleichsjahr 2020 nahe dem Median. Im Durchschnitt über gut zwei Erhebungsjahre positioniert sich der Kreis etwas besser leicht unterhalb des mittleren Wertes der Vergleichskreise.	E8	Wesentliche Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F9	In der DA Vergabe hat der Kreis Steinfurt Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt. Die örtliche Rechnungsprüfung erhebt aber bereits zentral viele Vergabeverfahrensdaten, die zu einem Nachtragswesen ausgebaut werden könnten.	E9.1	Der Kreis sollte die Regelungen zu Auftragsänderungen für die unterschiedlichen Verfahrensarten konkretisieren und eine zentrale vergaberechtliche Prüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen sicherstellen.
		E9.2	Der Kreis sollte die bereits bestehende Informationsbasis zum Nachtragswesen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Steinfurt entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Bietenden. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei der Dokumentation der Verfahren und hier vor allem der Nachtragsaufträge.	E10.1	Verneint das Fachamt die mögliche Binnenmarktrelevanz einer Maßnahme, sollte es eine einzelfallbezogene Begründung aufnehmen und damit die fundierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik dokumentieren. Der Auftragswert allein reicht als Begründung nicht aus.
		E10.2	Bei der Notwendigkeit zur Prüfung, ob ein Angebot angemessen ist, sollte der Kreis nicht nur den Vergleich zu den weiteren eingegangenen Angeboten ziehen, sondern auch zur aktuellen Kostenschätzung des Fachamtes. Bei erheblichen Abweichungen sollte das Fachamt prüfen, ob das wirtschaftlichste Angebot auch auskömmlich ist und worin die Abweichungen zur Kostenschätzung begründet liegen. Dies ist nachvollziehbar zu dokumentieren.
		E10.3	Der Kreis sollte Auftragsänderungen stets nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme begründen.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.4	Zur vollständigen Dokumentation und aus Gewährleistungsgründen sollte der Kreis stets einen Mängelbeseitigungsvermerk in die Maßnahmenakte aufnehmen.
		E10.5	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe hierfür nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.
		E10.6	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Beteiligungspflichten des Rechnungsprüfungsamtes stets vorgenommen werden.
		E10.7	Der Kreis sollte den Verzicht auf die Bildung von Losen individuell und maßnahmenbezogen begründen.
		E10.8	Der Kreis sollte deutliche Änderungen bei den Kostenschätzungen einer Maßnahme in den Unterlagen nachvollziehbar begründen.
		E10.9	Gerade dann, wenn nur ein Angebot für eine Maßnahme vorliegt, besteht eine hohe Begründungspflicht für die Wirtschaftlichkeit dieses Angebots. Liegt kein wirtschaftliches Angebot vor, muss erneut ausgeschrieben werden.
		E10.10	Der Kreis sollte sicherstellen, dass sich die Fachämter stets mit einer möglichen Binnenmarktrelevanz der zu vergebenden Aufträge auseinandersetzen.
		E10.11	Die Fachämter sollten sicherstellen, dass die Unterschriftsbefugnisse für Auftragsvergaben stets eingehalten werden.
		E10.12	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung von den Fachämtern stets der DA Vergabe entsprechend erfolgt.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Dem Kreis Steinfurt liegen umfangreiche Daten zu den Verkehrsflächen in der genutzten Datenbank vor. Optimierungen ergeben sich durch die Digitalisierung, insbesondere bei den Straßenkontrollen.	E1	Die regelmäßig durchzuführenden Straßenkontrollen sollte der Kreis Steinfurt digitalisieren und über mobile Endgeräte durchführen. Weiterhin sollte er die notwendigen Aufgaben in diesem Bereich in einer Dienstanweisung definieren.
F2	Der Kreis Steinfurt hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von weiteren, konkreten Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden.	E2	Der Kreis Steinfurt sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Daten für einen flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad liegen derzeit nicht vor. Rund die Hälfte der Kreisstraßen befindet sich in einem guten bis sehr guten Zustand.	E3	Der Kreis Steinfurt sollte die Datenbasis soweit aktualisieren, dass sich zukünftig ein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad ermitteln lässt.
F4	Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen liegt beim Kreis Steinfurt teilweise deutlich unterhalb der Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Steinfurt ein Risiko darstellen.	E4	Der Kreis Steinfurt sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.
F5	Dem Kreis Steinfurt sind die Grunddaten für den Bereich Straßenbegleitgrün bekannt. Durch die Bildung von Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden.	E5	Der Kreis Steinfurt sollte für den Bereich Straßenbegleitgrün Kennzahlen definieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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	▲		

Im Kreis Steinfurt ist die finanzielle **Situation der kreisangehörigen Kommunen** trotz einer niedrigen Finanzkraft vergleichsweise gut. Nur ein geringer Anteil der Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung und in nur wenigen Kreisen sind die geplanten Jahresergebnisse der Kommunen besser. Diese sind allerdings in Summe dennoch defizitär. Der Kreis beachtet die nach § 9 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) geforderte Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der Kommunen bei der Festlegung der Kreisumlage. Aufgrund der Finanzkraft und der negativen Ergebnisse der Kommunen muss er jedoch weiterhin auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht nehmen.

Im Betrachtungszeitraum der abgeschlossenen Jahre 2015 bis 2021 hat der Kreis schwankende Jahresergebnisse zu verzeichnen. Die tatsächlichen Ergebnisse liegen nah an der jeweiligen Planung. Insgesamt sind die **Ergebnisrechnungen** in Summe positiv. Einen strukturellen Haushaltsausgleich hat der Kreis nicht erreicht. Der Haushalt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Im gesamten Betrachtungszeitraum bis 2025 wird mindestens ein fiktiver Haushaltsausgleich erzielt bzw. geplant. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen ist im Vergleich gering. Der Kreis profitiert von günstigen strukturellen Rahmenbedingungen und einer niedrigen SGB II-Quote. 2023 sind weitere Entlastungen für die kreisangehörigen Kommunen zu Lasten der Ausgleichsrücklage geplant. Ergänzend werden die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine den Haushalt dauerhaft belasten. Dieser unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zudem kommen Unsicherheiten in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen hinzu.

Wertkorrekturen bei den Beteiligungen und die vorgenommene Entlastung der kreisangehörigen Kommunen haben bereits zu einem deutlichen Rückgang der **Eigenkapitalausstattung** geführt. 2020 hat lediglich ein Kreis eine geringere Eigenkapitalquote 1 ausgewiesen. Der Fehlbetrag 2021 und die geplanten Fehlbeträge 2023 werden zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte entlasten, führen aber auch zu einer weiteren Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Die geplanten Isolierungen aufgrund des Krieges werden ergänzend zu einem späteren Zeitpunkt zur weiteren Reduzierung des Eigenkapitals oder einem Anstieg Kreisumlage

beitragen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf den Eigenkapitalverzehr aufzuhalten. Positiv sind hingegen die hohen Sonderposten aus erhaltenen Zuwendungen zu bewerten.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Kreises Steinfurt sind trotz eines Anstieges noch vergleichsweise niedrig. Steinfurt verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Deutlich steigende und notwendige Investitionen in das Vermögen werden jedoch zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen.

Haushaltssteuerung

Dem Kreis Steinfurt liegen gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** aus den Jahresabschlüssen vor. Seit 2019 werden keine Gesamtabschlüsse mehr aufgestellt. Der Kreis macht von der Möglichkeit Gebrauch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Zudem hat der Kreis ein umfängliches unterjähriges Controlling und Berichtswesen etabliert. Dieses liefert den Entscheidungsträgern frühzeitig die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und -steuerung.

Die Aufwendungen des Kreises Steinfurt erhöhen sich stetig. Steigende Transferaufwendungen für die Sozialleistungen und die Landschaftsumlage sowie Personalaufwendungen belasten den Haushalt des Kreises zunehmend. Der Handlungsspielraum wird durch kaum beeinflussbare Positionen eingeschränkt. Gezielte **Haushaltskonsolidierung** ist erforderlich. Der Haushaltsausgleich wird nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine Erhöhung der Kreisumlage erreicht.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Kreis Steinfurt grundsätzliche Regelungen getroffen und in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung festgeschrieben. Übertragungen finden lediglich für investive Auszahlungen statt und gewinnen zunehmend an Bedeutung. Der Kreis sollte diese daher im Blick behalten. Die Inanspruchnahme der Ansätze ist jedoch positiv hoch.

Beim **Fördermittelmanagement** sieht sowohl der Kreis als auch die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis ist auf einem guten Weg diese zu nutzen. Ein Teil der Prozesse der Fördermittelakquise und der Fördermittelbewirtschaftung wird zentralisiert. Der Kreis hat dazu 2022 eine neue Stelle geschaffen. Diese soll die dezentralen Organisationseinheiten unterstützen und einheitliche Standards etablieren. Die Einrichtung eines förderbezogenen Controllings und Berichtswesens sollte in die Überlegungen einbezogen werden. Zudem sollte der Kreis die Entscheidungsträger regelmäßig zentral über den Stand der wichtigen abgeschlossenen, laufenden sowie geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Steinfurt 2015 bis 2023

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
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls betrachtet. Die Gesamtab-schlüsse liegen bis 2018 vor. Ab 2019 ist der Kreis nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Auf-stellung von Gesamtab-schlüssen verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse über den Verzicht zur Aufstellung hat der Kreistag am 02. November 2020 und 25. Oktober 2021 getroffen. Der fest-gestellte Jahresabschluss 2021 sowie der Haushaltsplan 2023 wurden im Verlauf der Prüfung beschlossen und nachgereicht. Das interkommunale Vergleichsjahr ist jedoch 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die geplanten Jahresergebnisse 2022 der Kommunen im Kreis Steinfurt sind vergleichs-weise sehr gut, aber insgesamt defizitär. Die Finanzkraft ist unterdurchschnittlich. Aufgrund des Rücksichtnahmegebotes besteht beim Kreis weiterhin Handlungsdruck. Der Anteil der Kommunen in der Haushaltssicherung ist allerdings gering.

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

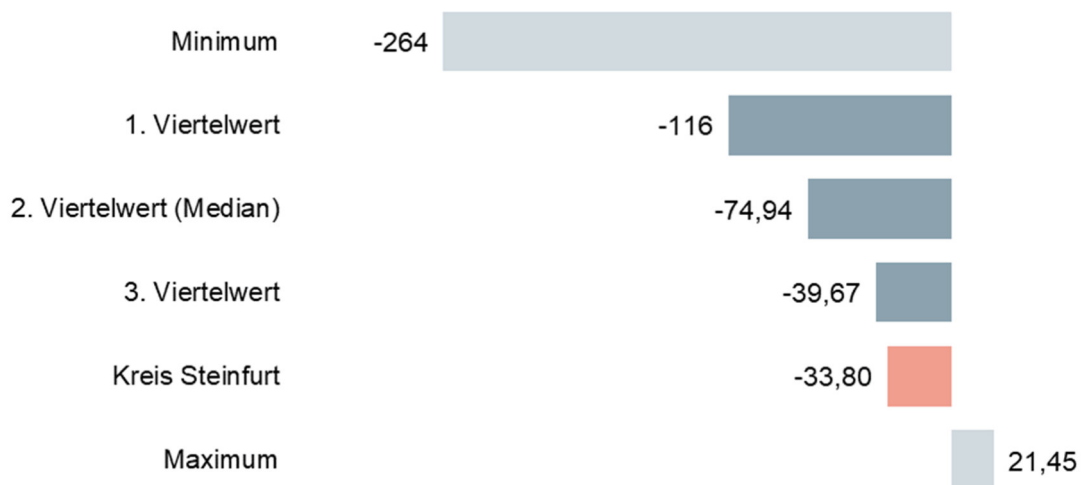
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Da-her kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisange-hörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Steinfurt 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 Kommu-nen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssi-cherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



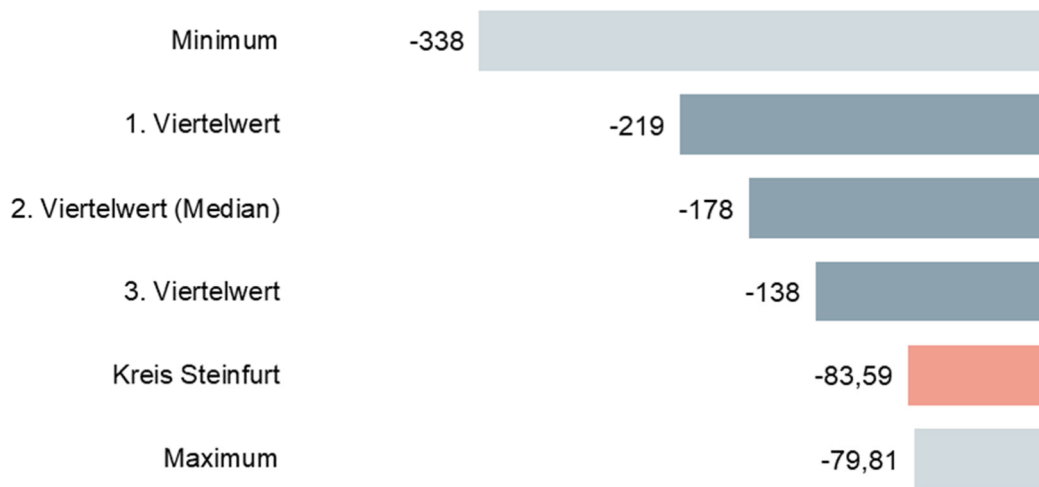
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zum **Kreis Steinfurt** gehören 24 überwiegend kleine kreisangehörige Kommunen. Diese planen für 2022 insgesamt einen Jahresfehlbetrag von rund 34 Euro je Einwohner. Damit fallen die geplanten Ergebnisse etwas besser aus als noch 2021. Zudem gehört der Kreis mit diesem Wert zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den besten Jahresergebnissen der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner. Die Einzelergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind jedoch stark unterschiedlich. Ein Drittel der Kommunen im Kreis Steinfurt kann einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Andere müssen Defizite in Höhe von Millionen ausweisen.

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. Dies verbessert das geplante Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

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



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

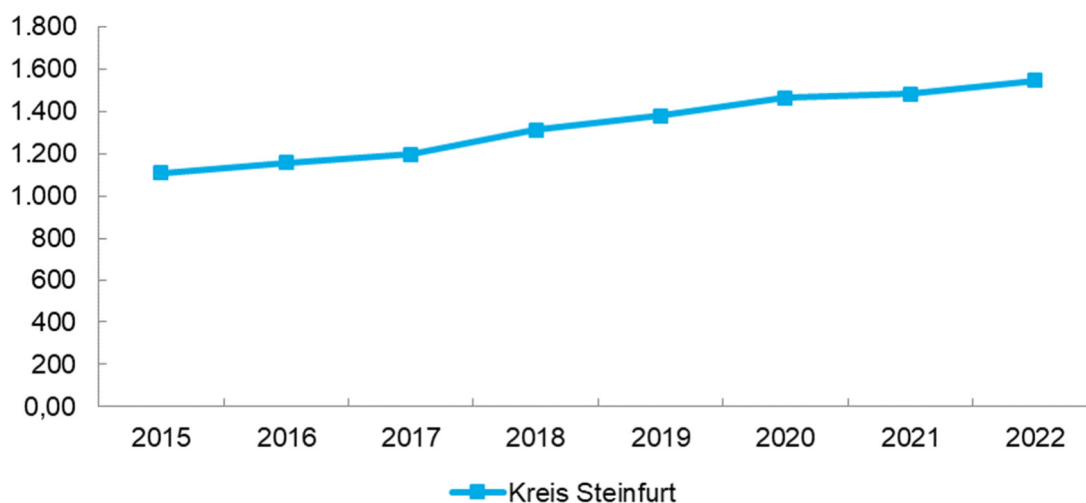


Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG ergibt sich bei den kreisangehörigen Kommunen insgesamt im Kreis Steinfurt ein Plandefizit von 84 Euro je Einwohner. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner fällt damit deutlich schlechter aus. Nur noch drei Kommunen können einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Allerdings positioniert sich der Kreis im Vergleich damit noch besser. Nur ein anderer Kreis weist ein besseres Ergebnis je Einwohner aus. Demnach haben die Kommunen des Kreises 2022 geringere Schäden nach dem CIG isoliert als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Die COVID-19-Pandemie führt danach bei den Kommunen des Kreises Steinfurt zu einer geringeren Haushaltsbelastung.

Gleichwohl indizieren die in Summe negativen Jahresergebnisse einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Steinfurt. Aufgrund des Rücksichtnahmegebotes besteht damit auch Handlungsdruck beim Kreis die Umlage möglichst gering zu halten.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Steinfurt 2015 bis 2022 in Euro



Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich die Umlagegrundlagen. Sie geben damit Auskunft über die Finanzkraft der Kommunen. Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Steinfurt sind seit 2015 stetig gestiegen und haben sich seitdem um 438 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund 40 Prozent.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.547	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.379	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	168	2,71	194	287	378	875	31

Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet unterdurchschnittlich. Die Finanzkraft ergibt sich im Wesentlichen aus der Steuerkraft. Schlüsselzuweisungen spielen aufgrund des geringen Finanzbedarfes eine untergeordnete Rolle.

Trotz der geplanten Defizite und der unterdurchschnittlichen Finanzkraft ist die rechtliche Haushaltssituation vergleichsweise gut. Lediglich zwei der 24 Kommunen des Kreises sind zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) oder eines Haushaltssanierungsplanes (HSP) verpflichtet.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Steinfurt sind im Betrachtungszeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft des Kreises unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten.

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 Steinfurt 2015 bis 2022

Haushaltsstatus ⁴	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X		X		X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X			X		X		X

Seit der Einführung des NKF 2008 schließt der **Kreis Steinfurt** die Haushaltsjahre mindestens mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt ab. Als fiktiv ausgeglichen gilt der Haushalt, wenn der Fehlbetrag durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Zu einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis ist es nicht gekommen. In den aktuellen Planjahren wird weiterhin ein fiktiver Haushaltsausgleich vorgesehen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach dem § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Steinfurt 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	2,25	-0,73	3,56	5,62	-1,66	5,60	-5,57
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	16,95	16,21	16,67	16,67	15,02	20,61	15,04
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	33,38	31,64	33,35	29,72	26,21	25,78	23,80

⁴ Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis und der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2022 am Haushaltsplan.

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,45	positive Ergebnisse		3,57	pos. Ergebnis	12,40

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Steinfurt 2022 bis 2025 (PLAN)

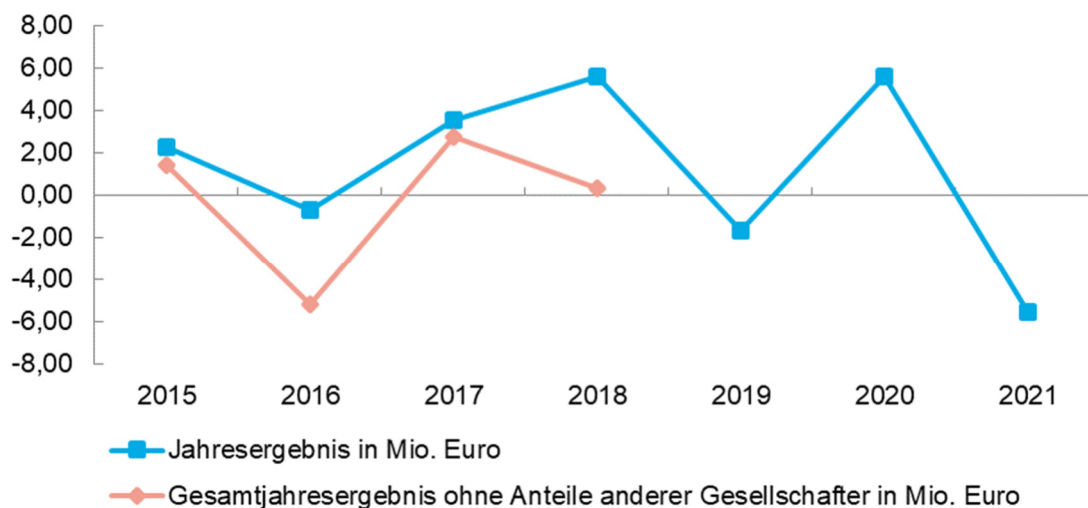
Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	15,04	15,04	15,04	15,04
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	23,80	23,80	23,80	23,80
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse			

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse des Kreises Steinfurt unterliegen im Zeitverlauf deutlichen Schwankungen. Insgesamt ist das Ergebnis positiv. Die Jahresergebnisse weichen nur leicht von der Planung ab. Die Belastung für die kreisangehörigen Kommunen ist gering und wird insbesondere aufgrund der niedrigen SGB II-Quote positiv beeinflusst.

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 Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2021

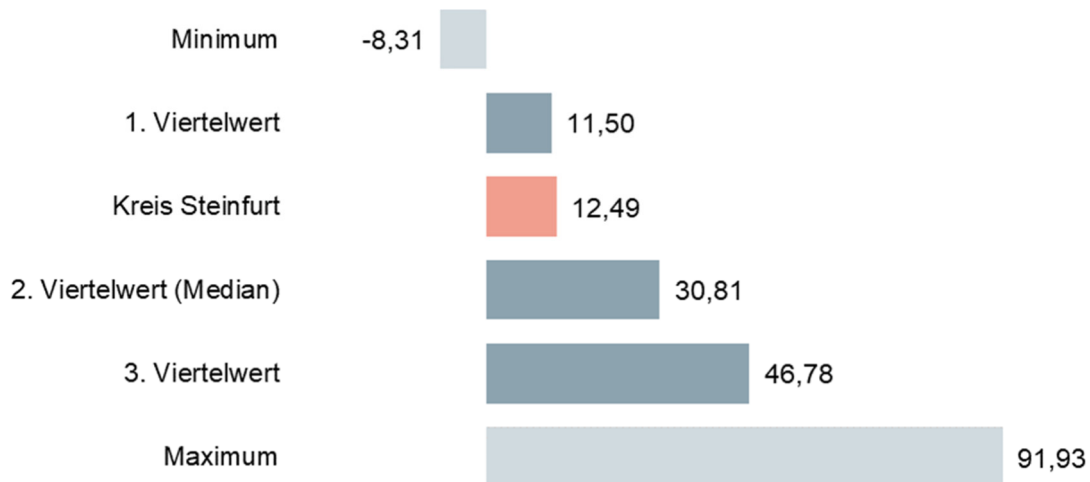


Die Jahresergebnisse des **Kreises Steinfurt** schwanken im Zeitverlauf. Die Abweichungen von den ursprünglichen Planungen sind jedoch gering. Von 2015 bis 2021 plante der Kreis ausgenommen 2021 ausgeglichene Haushalte. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen sollte 2021 auf die Ausgleichsrücklage zurückgegriffen werden. Lediglich in den Jahren 2016 und 2019 ist das Ergebnis etwas schlechter ausgefallen als angenommen. Summiert ergibt sich ein Jahresüberschuss von 9,1 Mio. Euro. Dieser ist im Wesentlichen aufgrund der positiven Jahresabschlüsse 2017, 2018 und 2020 entstanden.

2017 ist die Ergebnisverbesserung auf eine Vielzahl von kleineren Abweichungen zurückzuführen. Die größte Abweichung hat der Kreis beim Zuschussbedarf zu den Leistungen für Soziales und Pflege ausgemacht. Auch 2018 ist es eine Verbesserung im Bereich der Leistungen für Soziales und Pflege sowie eine geringere Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Produkt Arbeitsförderung Kommunal. Der Ergebnisverbesserung im Vergleichsjahr 2020 ist vor allem auf die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung zurückzuführen. Der Kreis konnte dafür ungeplante Erträge von 11,6 Mio. Euro verbuchen.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Steinfurt bei dem 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:



Mit den erzielten Ergebnissen je Einwohner positioniert sich der Kreis im gesamten Betrachtungszeitraum unter dem Median. Der größere Teil der Vergleichskreise erzielte bessere Jahresergebnisse.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis 2020“

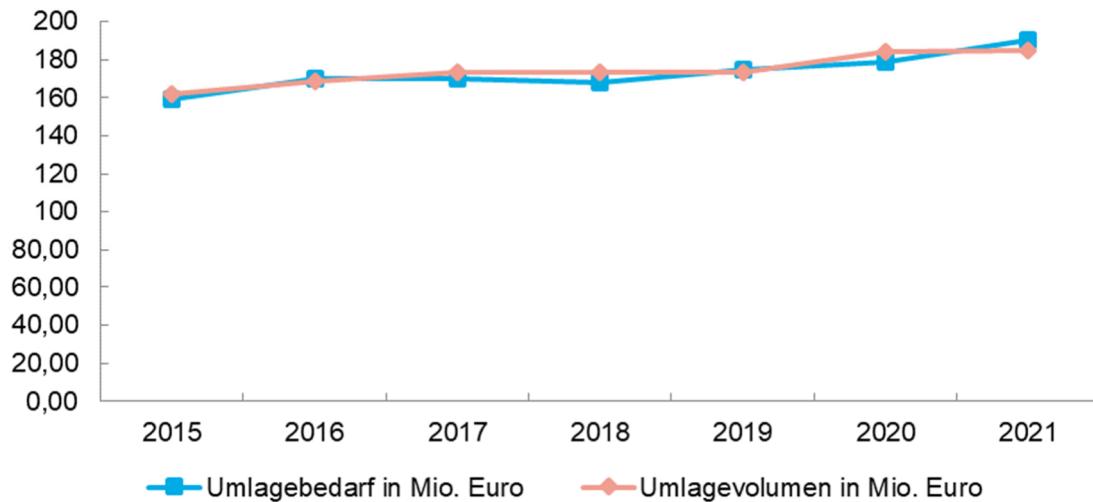
Kreis Steinfurt	
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,60
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	78,86
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung sonstige Sondereffekte in Mio. Euro	0,17
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Mio. Euro	11,60
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	74,49
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-10,53
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	-23,50

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Jahresfehlbetrag von 10,5 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist im Wesentlichen auf zwei Aspekte zurückzuführen. Der Kreis Steinfurt hat 2020 zum einen überdurchschnittlich hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Seit 2018 sind diese deutlich höher ausgefallen als in den Vorjahren. Zum anderen hat der Kreis unerwartet die bereits angesprochene erhöhte Kostenerstattung des Bundes erhalten.

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 Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2021



Ähnlich der Abweichungen zwischen den Planungen und Ist-Ergebnissen sind die Differenzen zwischen dem Umlagebedarf und Umlagevolumen gering. In einigen Jahren ist der Umlagebedarf höher, in anderen Jahren übersteigt das Umlagevolumen den Umlagebedarf. Insgesamt liegt das Umlagevolumen im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2021 nur 9,1 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 1,3 Mio. Euro pro Jahr über dem Umlagebedarf.

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

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
399	369	477	539	609	764	31

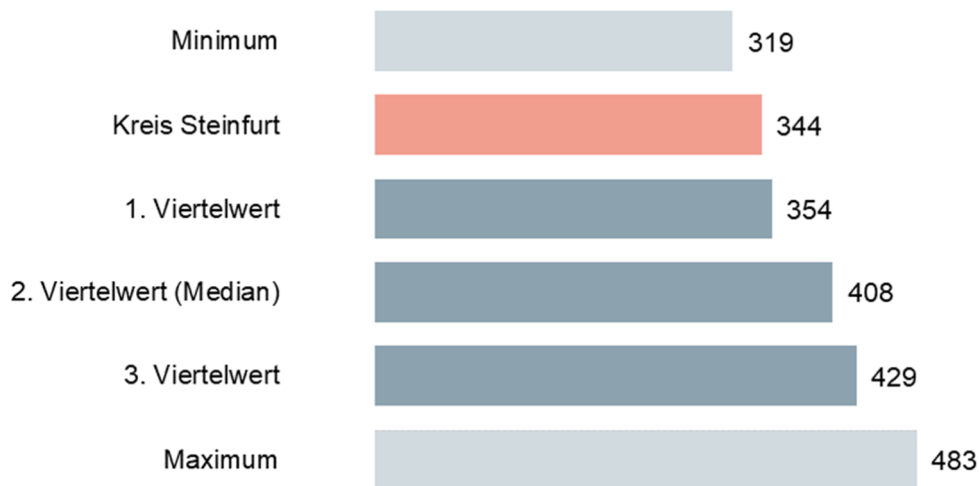
Wird lediglich der reguläre Umlagebedarf betrachtet, gehört der Kreis Steinfurt zu dem Viertel der Vergleichskreise mit dem geringsten Umlagebedarf je Einwohner. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in Tabelle 5 der Anlage 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:



Trotz einer bis Mitte 2021 bestehenden direkten Kostenbeteiligung positioniert sich der Kreis Steinfurt beim bereinigten Umlagebedarf ähnlich. Sowohl die Schlüsselzuweisungen als auch die Landschaftsumlage sind vergleichsweise gering. Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Umlagebedarf gering ist. Die Kommunen im Kreis Steinfurt werden im Ergebnis durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Im Vergleichsjahr 2020 ist zudem zu berücksichtigen, dass der Kreis Steinfurt zu den Kreisen gehört, die die erhöhte Kostenerstattung des Bundes nicht ausschließlich ergebnisverbessernd

berücksichtigt haben. Diese wurde zunächst vorwiegend mit den coronabedingten Belastungen verrechnet. In einigen Vergleichskreisen hat die ergebnisverbessernde Berücksichtigung zu positiven Auswirkungen auf den Umlagebedarf geführt.

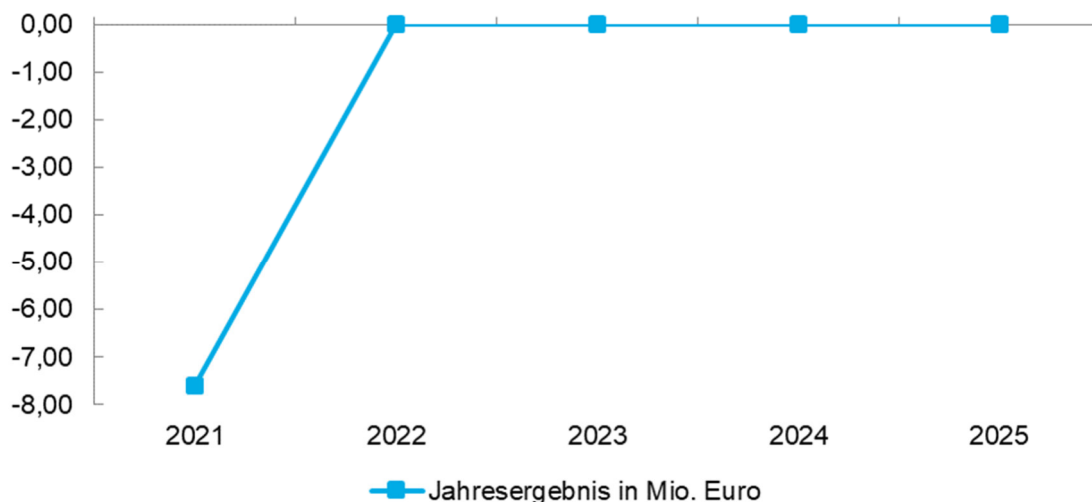
Im gesamten Betrachtungszeitraum zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Kreis profitiert von günstigen strukturellen Rahmenbedingungen. Die SGB II-Quote ist vergleichsweise niedrig. Damit einher gehen vergleichsweise geringere Sozialaufwendungen und ein geringer Umlagebedarf. Zudem ist der Kreis bestrebt den Kommunen möglichst wenig finanzielle Mittel zu entziehen.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ 2021 sieht der Kreis Steinfurt einen Jahresfehlbetrag zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen vor. Ab 2022 wird wieder mit ausgeglichenen Haushalten geplant. Die Planung bis 2025 unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen 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 Steinfurt in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)



Der **Kreis Steinfurt** plant nach dem Haushaltsplan 2021 erstmalig im gesamten Betrachtungszeitraum ein Defizit. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen soll das Defizit von 7,6 Mio. Euro aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Im Haushaltsplan 2022 werden wieder durchgehend ausgeglichene Haushaltsjahre ausgewiesen. Die Planung enthält außerplanmäßige Erträge nach dem NKF-CUIG von summiert einer Mio. Euro bis 2023.

Im neuen Haushaltsplan 2023⁵ wird für 2023 ein Defizit von zwei Mio. Euro erwartet. Die mittelfristige Finanzplanung bis 2026 ist ausgeglichen. Aufgenommen hat der Kreis jedoch neue zu isolierende Belastungen durch den Krieg in der Ukraine. Diese belaufen sich im Planungszeitraum bis 2026 auf insgesamt 59,0 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen	78,86 (74,49)	91,83	12,97 (17,33)	3,09 (4,27)
Allgemeine Kreisumlage	184	217	33,99	3,35
Jugendamtsumlage	82,07	106	24,41	5,35
Außerordentliche Erträge nach dem CUIG	3,09	0,00	-3,09	-100,0
Übrige Erträge	435	292	-143	-7,68
Aufwendungen				
Landschaftsverbandsumlage	111	140	29,11	4,77
Personalaufwendungen	81,07	91,09	10,01	2,36
Versorgungsaufwendungen	7,80	5,20	-2,60	-7,80
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	113	78,14	-34,59	-7,07
Übrige Aufwendungen	465	393	-72,25	-3,32

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte

⁵ Der Haushaltsplan 2023 ist im Verlauf der Prüfung aufgestellt und nachgereicht worden. Daher wurde dieser nur ergänzend aufgenommen.

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.

Sowohl die ordentlichen Erträge als auch die ordentlichen Aufwendungen sind 2021 und 2022 stark rückläufig. Dies ist auf eine Aufgabenverlagerung zurückzuführen. Mit einer Neuorganisation zum 01. Juni 2021 sind einige Aufgaben des Kreises auf die Jobcenter Kreis Steinfurt AöR übertragen worden. Damit geht u. a. die Verlagerung der Kostenerstattungen und Transferaufwendungen einher. Dies spiegelt sich in den übrigen Erträgen und Aufwendungen wider.

Abgesehen von der organisatorischen Veränderung hat die gpaNRW stichprobenartig einige wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen betrachtet. Dazu zählen auf Seiten der **ordentlichen Erträge** die Schlüsselzuweisungen, die Kreisumlagen sowie die außerordentlichen Erträge.

- Bei der Planung der **Schlüsselzuweisungen** geht der Kreis Steinfurt von einem Anstieg von 13,0 Mio. Euro bis 2025 aus. Die Planung des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgte auf Grundlage der aktuell vorliegenden Berechnungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung wird auf die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes zurückgegriffen.
- Die **allgemeine Kreisumlage** soll nach der Planung kontinuierlich und deutlich ansteigen. Es wird ausgenommen 2021 mit einer auskömmlichen Kreisumlage kalkuliert. Darüber hinaus erhebt der Kreis eine gesonderte **Jugendamtsumlage**. Für 20 kreisangehörige Städte und Gemeinden nimmt der Kreis Steinfurt die Aufgaben der Jugendhilfe wahr. Die Aufwendungen und damit die Umlage steigen im Planungszeitraum ebenfalls an. Die Kreisumlagen werden im Rahmen der Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen des Kreises festgelegt.
- Rückläufig sind hingegen die **außerordentlichen Erträge nach dem CUIG** geplant. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kreis ab dem Jahr 2024 von keinen weiteren coronabedingten Belastungen ausgeht.

Bei den **ordentlichen Aufwendungen** sind es vor allem die Positionen der Landschaftsumlage, der Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die näher betrachtet wurden.

- Bei der Planung der **Landschaftsverbandsumlage** orientiert sich der Kreis, wie bei den Schlüsselzuweisungen, an den aktuell vorliegenden Berechnungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung werden die Steigerungen aus der Haushaltsplanung des Landschaftsverbandes berücksichtigt. Daraus ergibt sich eine Steigerung von 29,1 Mio. Euro.
- Die **Personalaufwendungen** sind beim Kreis Steinfurt in den beschlossenen Jahren stark und kontinuierlich angestiegen. Daher geht der Kreis in der Planung grundsätzlich von einem weiteren Anstieg aus. Bis 2025 sollen die Aufwendungen um 10,0 Mio. Euro steigen. Der Kreis führt die Planung mit einer Software durch. Dabei werden bekannte

Tarifsteigerungen oder alternativ fiktive Steigerungsraten von zwei Prozent berücksichtigt. Personelle Veränderungen wurden in der Vergangenheit hingegen nur bedingt berücksichtigt, was im gesamten Betrachtungszeitraum zu Überschreitungen der Ansätze geführt hat. Die Pensionsrückstellungen werden entsprechend eines externen Gutachtens geplant. Der Ansatz 2021 liegt deutlich über dem Ansatz 2020, jedoch noch unterhalb des tatsächlichen Ergebnisses. Der Kreis gibt an, die Berechnung umgestellt zu haben und personelle Veränderungen konkreter zu berücksichtigen. Ein deutlicher Anstieg des Ansatzes 2022 deutet darauf hin. In der mittelfristigen Finanzplanung bleiben die Steigerungsraten jedoch unterhalb der Prognosen der Spitzenverbände. Die tatsächliche Entwicklung bleibt insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen und der Steigerungsraten in der mittelfristigen Finanzplanung abzuwarten.

- Die **Versorgungsaufwendungen** sind hingegen im Vergleich zum Jahresabschluss 2020 stark rückläufig. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass 2020 die mit Abstand höchsten Aufwendungen seit der Eröffnungsbilanz entstanden sind und die Versorgungsaufwendungen starken Schwankungen unterliegen. Die Versorgungsaufwendungen des jeweiligen Haushaltsjahres werden ebenfalls nach dem externen Gutachten geplant. Die Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung enthalten jedoch nur geringe bzw. ab 2024 keine Steigerungen. Zudem liegen die Ansätze deutlich unter den tatsächlichen Aufwendungen der abgeschlossenen Jahre. Der Kreis sollte die Versorgungsaufwendungen und Entwicklung weiterhin beobachten und im jeweiligen Haushaltsplan anpassen.
- Der Ansatz für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** 2025 liegt deutlich unterhalb der Ergebnisse in den abgeschlossenen Jahren. 2020 wurde viel investiert, was hohe Instandhaltungsaufwendungen zur Folge hatte. 2022 geht der Ansatz zudem weiter stark zurück. Dies ist in der Umorganisation begründet. Die Entwicklung aufgrund der Umorganisation bleibt abzuwarten. Grundsätzlich plant der Finanzbereich die Ansätze mit den Fachämtern auf Grundlage der Ergebnisse der letzten Jahre sowie der vorausgesehenen mittelfristigen Finanzplanung.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Die gpaNRW sieht diese in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen. Die Auswirkungen der Neuorganisation im Zusammenhang mit der AöR bleiben abzuwarten.

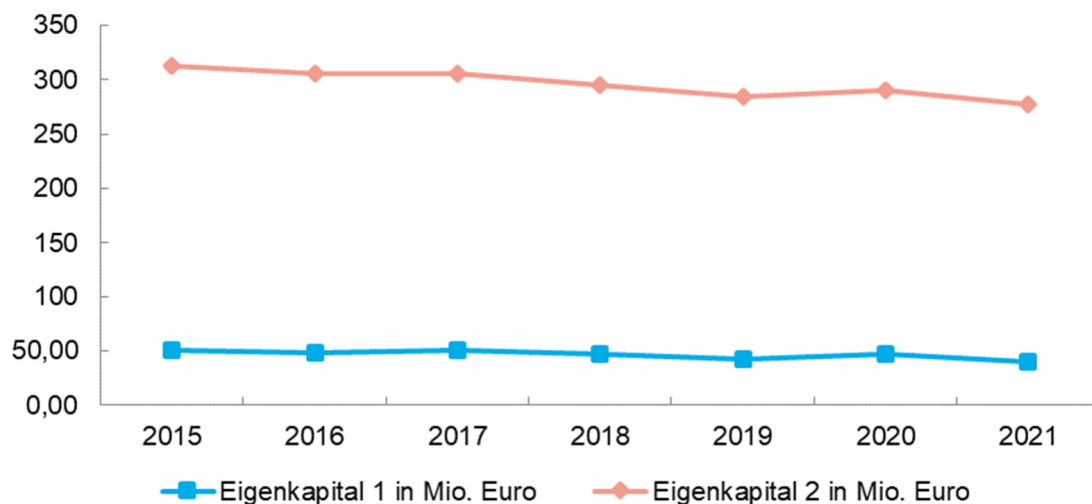
Plan-Daten unterliegen zudem naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese bestehen insbesondere aufgrund von Unsicherheiten in der konjunkturellen Entwicklung. Das hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plandaten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Krieges in der Ukraine. Zudem bestehen bei den Aufwendungen weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können beispielsweise Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie aktuell nicht kalkulierbare Preissteigerungen im Energiesektor oder verschiedenen anderen Bereichen sein. Ein Ausgleich eventuell eintretender Risiken kann über die bestehende Ausgleichsrücklage sowie die Umlagefinanzierung erfolgen. Auf die im Haushaltsplan 2023 aufgenommene Isolierung der Belastungen aus dem Krieg in der Ukraine wird bereits kurz zu Anfang dieses Kapitels eingegangen.

1.3.5 Eigenkapital

- Das Eigenkapital des Kreises Steinfurt ist im Betrachtungszeitraum weiter zurückgegangen. Bereits 2020 weist nur ein Kreis eine geringere Eigenkapitalquote 1 aus. Die Ausgleichsrücklage ist vergleichsweise gering. Zudem wurde das Eigenkapital 2021 zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen weiter reduziert. Die Eigenkapitalquote 2 ist hingegen vergleichsweise hoch. Der Kreis verfügt über einen sehr hohen Bestand an Sonderposten für Zuwendungen.

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.

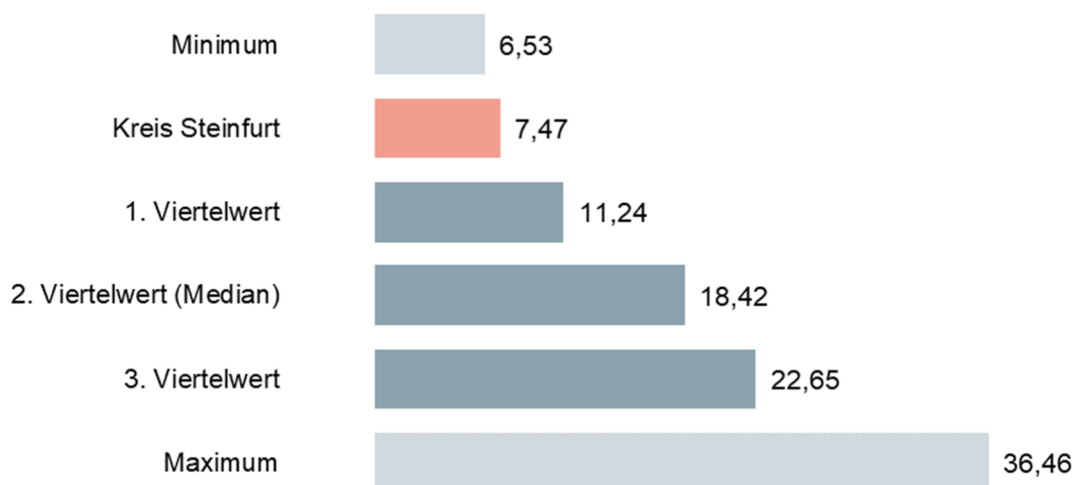
Eigenkapital Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2021



Das Eigenkapital des **Kreises Steinfurt** ist trotz der insgesamt positiven Ergebnisse im Betrachtungszeitraum rückläufig. Von 2015 bis 2021 ist ein Rückgang des Eigenkapitals 1 um 11,5 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies entspricht einer Verringerung von 22,6 Prozent. Seit der Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital damit bereits um insgesamt 15,2 Mio. Euro zurückgegangen. Der Rückgang im Betrachtungszeitraum ist neben dem geplanten Fehlbetrag 2021 vor allem auf Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage in 2018 und 2019 zurückzuführen. In beiden Jahren haben insbesondere Wertkorrekturen bei der Beteiligungsgesellschaft des Kreises Steinfurt mbH zu den Verrechnungen geführt.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in Tabelle 6 der Anlage dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Bereits 2020 weist nur ein Vergleichskreis eine geringere Eigenkapitalquote 1 aus. Im Betrachtungszeitraum hat sich die Eigenkapitalquote nur gering verändert. Damit gehört der Kreis Steinfurt grundsätzlich zu den Kreisen mit der geringsten Eigenkapitalquote 1. 2021 reduziert sich die Quote auf 6,4 Prozent. Zudem rechnet der Kreis nach dem aktuellen Haushaltsplan mit einem Defizit von 2,0 Mio. Euro in 2023. Das geplante Defizit soll aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Allerdings ist die Ausgleichsrücklage, wie die Eigenkapitalquote 1, schon 2020 vergleichsweise gering. Diese dient der Risikovorsorge. Nur drei Kreise weisen eine geringere Ausgleichsrücklage je Einwohner aus.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
46,17	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Bei der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich der Kreis deutlich besser. Das Eigenkapital 2 beinhaltet auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Im gesamten Betrachtungszeitraum gehört der Kreis Steinfurt zu dem Viertel der Kreise mit der höchsten Quote. Die Bilanzen des Kreises Steinfurt enthalten durchgehend sehr hohe Sonderposten für Zuwendungen. Lediglich ein Kreis weist 2020 höhere Sonderposten je Einwohner aus.

Für das Jahr 2020 ist zudem zu berücksichtigen, dass einige der Vergleichskreise coronabedingte Schäden ermittelt und ausgewiesen haben. Der Kreis Steinfurt hat lediglich coronabedingten Schäden im Bereich des Jugendamtes isoliert. Zum Ausgleich dieser Schäden wurde ein außerordentlicher Ertrag verbucht. Dieser führt zunächst zu einer Ergebnisverbesserung bzw. zu einer Reduzierung des Umlagebedarfes bei der Jugendamtsumlage. Im Übrigen hat der Kreis von der Möglichkeit die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterbringung und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) gegenzurechnen Gebrauch gemacht.

Die Isolierungen der coronabedingten Schäden führen grundsätzlich zu einer vorübergehenden Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Die damit gebildete Bilanzierungshilfe ist entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG⁶ ab 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. Nachfolgend werden daher noch einmal die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt. In der Positionierung ergeben sich für den Kreis Steinfurt keine Veränderungen. Die geplanten Isolierungen nach dem NKF-CUIG ab 2023 sind dabei jedoch noch nicht berücksichtigt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	7,01	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	45,91	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

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.

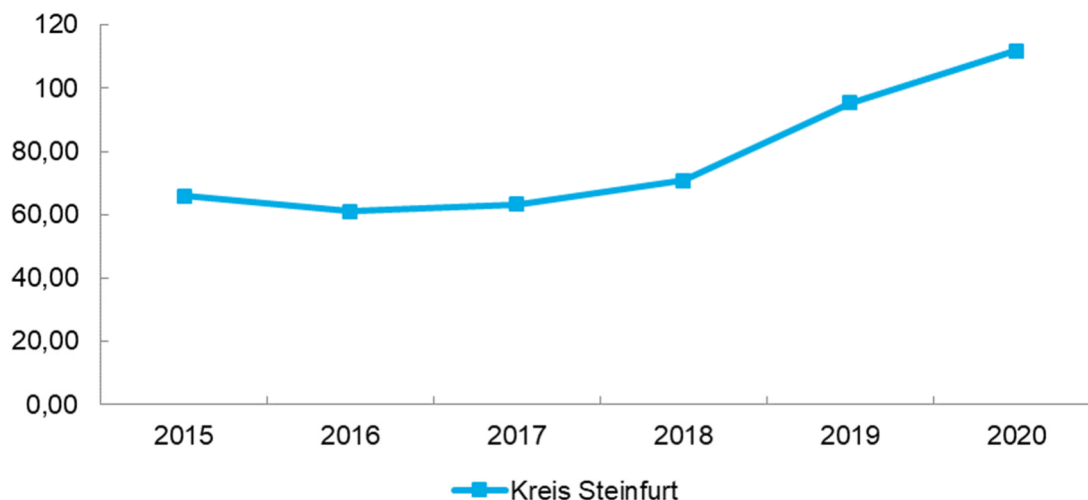
⁶ Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

- ➔ Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Steinfurt sind Betrachtungszeitraum angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind sie noch unterdurchschnittlich. Aufgrund anstehender Investitionen werden die Verbindlichkeiten jedoch deutlich steigen.
- ➔ Das Gebäudevermögen weist teilweise eine erhöhte Altersstruktur auf. Der Kreis ist jedoch bestrebt die Gebäude kontinuierlich in Stand zu halten und hat begonnen verstärkt zu investieren. Bei vereinzelt Gebäuden besteht Handlungsbedarf. Bei den Verkehrsflächen wird derzeit kein erhöhter Handlungsbedarf gesehen.

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 Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2020



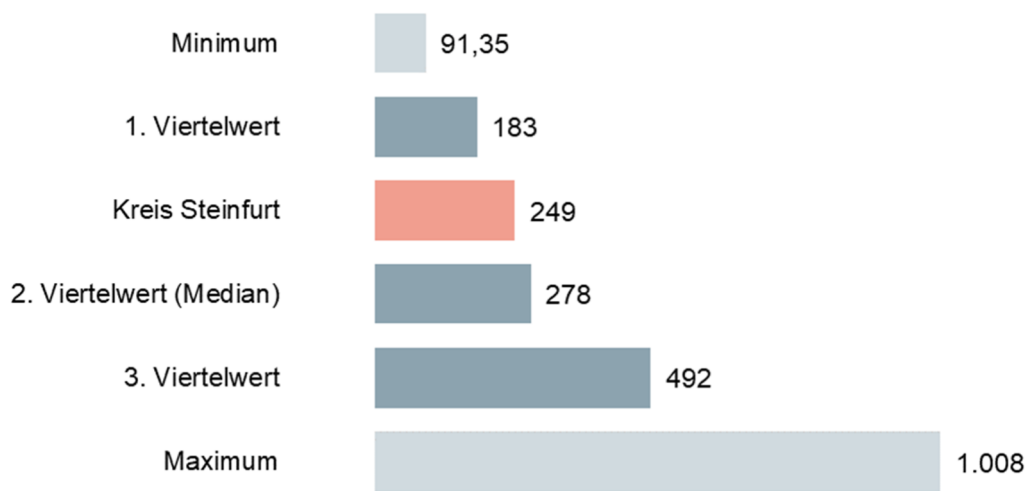
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des **Kreises Steinfurt** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises deutlich angestiegen. Der Anstieg liegt bei 42,1 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf die Jahre 2019 und 2020 zurückzuführen. 2019 sind neben einem Anstieg der Verbindlichkeiten im Kernhaushalt insbesondere die Verbindlichkeiten bei den Beteiligungen angestiegen. Dazu beigetragen hat, dass Mehrheitsbeteiligungen berücksichtigt wurden, die bis 2018 nicht zum Vollkonsolidierungskreis gehören haben. 2020 liegt der Grund hingegen im Kernhaushalt des Kreises. Insbesondere die erhaltenen Anzahlungen und die Verbindlichkeiten für Investitionen im Zusammenhang mit dem Programm Gute Schule 2020 steigen an.

Die Gesamtverbindlichkeiten werden in den Tabellen 7 und 8 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

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:



Trotz des deutlichen Anstieges positioniert sich der Kreis Steinfurt noch unter dem Median. Im gesamten Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises unterdurchschnittlich. Bis 2017 gehörte der Kreis sogar zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Die Gesamtverbindlichkeiten sind im Wesentlichen auf den Kernhaushalt zurückzuführen. 2020 liegt der Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes an den Gesamtverbindlichkeiten Konzern bei 93,5 Prozent. Die Verbindlichkeiten setzen sich überwiegend aus Verbindlichkeiten für Investitionen, erhaltenen Anzahlungen und Verbindlichkeiten aus Transferleistungen zusammen. Verbindlichkeiten für die Liquiditätssicherung bestehen lediglich für das Programm Gute Schule 2020.

Der Anteil der Schulden des Kernhaushaltes an den Gesamtschulden liegt aufgrund der Pensionsrückstellungen noch darüber. Bei der Schuldenbetrachtung werden neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich mit einbezogen. Beim Vergleich der Schulden im Kernhaushalt positioniert sich der Kreis Steinfurt besser.

Schulden (Kernhaushalt) je Einwohner in Mio. Euro 2020

Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
742	574	753	860	1.035	1.888	31

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 Kreis Steinfurt 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	75	19	75
Dienst- und Geschäftsgebäude	70	29	58
Feuerwehrgebäude	60	51	15
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	75	27	65
Sporthallen	55	18	68

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verkehrsflächen	50	k. A.	k. A.

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der **Kreis Steinfurt** gehört zu den Kreisen mit vergleichsweise viel Sachanlagevermögen je Einwohner. Dies ist im Wesentlichen auf die Bilanzpositionen des Infrastrukturvermögens bzw. das Straßennetz zurückzuführen. Der Kreis ist flächenmäßig der zweitgrößte im Vergleich. Die Werte der Bilanzposition bebaute Grundstücke sind hingegen unterdurchschnittlich.

Für das **Gebäudevermögen** hat der Kreis Steinfurt eher lange Gesamtnutzungsdauern gewählt und festgeschrieben. Lange Gesamtnutzungsdauern führen grundsätzlich dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Schulen und Sporthallen sowie Wohnbauten sind hoch. Die Gebäude weisen eine erhöhte durchschnittliche Altersstruktur auf. Die Wohnbauten sind von der Anzahl und den Bilanzwerten jedoch von untergeordneter Bedeutung. Bei den Sporthallen zeigt eine differenzierte Betrachtung, dass der hohe Wert im Wesentlichen auf eine Sporthalle zurückzuführen ist. Von größerer Bedeutung sind die Schulgebäude. Diese weisen trotz des Werteverzehrs noch mehr als ein Drittel der Bilanzsumme des Gebäudevermögens aus. Die Altersstruktur ist sehr unterschiedlich. Die Anlagenabnutzung bei den Dienst- und Geschäftsgebäuden ist zunächst unauffällig. Dies ist dem Kreishaus in Steinfurt zuzuschreiben. Das Kreishaus Tecklenburg ist hingegen bereits teilweise abgeschrieben.

Ergänzend können die Investitionsquoten und Veränderungen in den Bilanzwerten einen Hinweis auf den zukünftigen Handlungsbedarf sowie die Veränderungen beim Anlagevermögen geben. Die Investitionsquoten stellen dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2021 schwanken die Investitionsquoten deutlich. Durchschnittlich wird eine Investitionsquote von 106 Prozent erzielt. Insgesamt wird damit dem Werteverzehr entgegengewirkt. Allerdings ist der Bilanzwert Schule im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2021 rückläufig. Es hat ein Werteverzehr von rund 15 Prozent stattgefunden.

Vor dem Hintergrund des Werteverzehrs und der bereits erhöhten durchschnittlichen Altersstruktur bei den Schulgebäuden ist aus bilanzieller Sicht Reinvestitionsbedarf zu erwarten. Nach Auskunft des Kreises befinden sich die Schulen allerdings in einem guten Zustand. Es hat ein konstanter Erhalt der Gebäude stattgefunden. Es gab viele konsumtive Instandhaltungsmaßnahmen.

Der Kreis hat einen guten Überblick über die Gebäude. Er plant vorausschauend. Eine Übersicht zu den Baumaßnahmen bis 2030 umfasst ein Investitions- bzw. Instandhaltungsvolumen von

141,9 Mio. Euro. Davon entfallen alleine 104,4 Mio. Euro auf Schulgebäude. Zudem hat der Kreistag am 25. Oktober 2021 einen Grundsatzbeschluss zum Schulbauprogramm gefasst. In diesem werden die anstehenden Baumaßnahmen und mögliche Fördermittel detailliert beschrieben.

Im Bereich der **Verkehrsflächen** konnte kein belastbarer Anlagenabnutzungsgrad ermittelt werden. Bei der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ hat seit der Eröffnungsbilanz ein Werteverzehr stattgefunden. Der Kreis hat jedoch einen guten Überblick über das Straßenvermögen und 2019 begonnen, die Investitionen deutlich zu erhöhen. Dies spiegelt sich in der Bilanzposition „Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau“ wider. Zudem führt der Kreis eine Straßendatenbank sowie regelmäßige Zustandserfassungen durch. Es befindet sich nur ein geringer Anteil der Straßen in der schlechtesten Zustandsklasse. Nähere Informationen zur Datenlage und zum Zustand der Straßen sowie zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält der Teilbericht „Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Bereits in den abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2021 verfügte der **Kreis Steinfurt** grundsätzlich über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Dies ist auf die positiven Salden der laufenden Verwaltungstätigkeit zurückzuführen, die entsprechend der Jahresergebnisse Überschüsse ausweisen. Nähere Informationen zu den Jahresergebnissen und Gründen können dem Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ entnommen werden. Insgesamt beließen sich die Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit auf 62,0 Mio. Euro. Aus den Salden konnten grundsätzlich auch die ordentlichen Tilgungsleistungen finanziert werden. Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft jedoch nicht.

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 Steinfurt in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	7,77	11,01	11,82	13,04
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28,37	-20,98	-24,90	-24,10
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-20,60	-9,97	-13,08	-11,07
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	13,79	9,72	12,56	11,05
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6,81	-0,25	-0,52	-0,01

Im gesamten Planungszeitraum erwartet der Kreis Steinfurt weiterhin einen positiven Saldo aus der Verwaltungstätigkeit, der auch zur Deckung der ordentlichen Tilgungsleistungen ausreichend ist. Eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft des Kreises ist damit weiterhin gegeben.⁷

⁷ Bereits im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ wird auf den neuen Haushaltsplan 2023 und die geplanten Isolierungen aufgrund des Krieges in der Ukraine eingegangen. Diese führen dazu, dass die Selbstfinanzierungskraft stark rückläufig sein wird.

Allerdings erwartet der Kreis deutlich größere negative Salden aus der Investitionstätigkeit. Es wird von einem deutlichen Anstieg der investiven Auszahlungen ausgegangen. Nähere Ausführungen zu den anstehenden Investitionen werden im vorangegangenen Kapitel gemacht. Aufgrund der Investitionstätigkeit entsteht ein Finanzmittelfehlbetrag. Dieser beläuft sich insgesamt auf 54,7 Mio. Euro. Zur Finanzierung von Investitionen plant der Kreis die Aufnahme von Fremdkapital. Der Saldo aus der Finanzierungstätigkeit beläuft sich auf 47,1 Mio. Euro. Der Bestand der eigenen Finanzmittel wird zudem deutlich zurückgehen.

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

- Dem Kreis Steinfurt liegen zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Neben den Jahresabschlüssen liefert ein gutes sowie etabliertes Controlling und Berichtswesen die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation.

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.

Dem **Kreis Steinfurt** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht immer die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden allerdings in der Regel mit nur wenigen Tagen Verspätung nach der

Beschlussfassung in der jeweiligen Dezembersitzung des Kreistages angezeigt. Die Einbringung und Zuleitung der Jahresabschlüsse erfolgte erst zur zweiten Sitzung des Kreistages im Mai bzw. Juni. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgte dennoch fristgerecht in der jeweiligen Dezembersitzung. Seit 2019 ist der Kreis nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse zum Verzicht zur Aufstellung sind getroffen worden. Seither verfasst die Verwaltung einen Beteiligungsbericht nach den Vorgaben des § 117 GO NRW. Grundsätzlich liegen damit gesicherte Informationen zeitnah vor. Sie können als Grundlage für Entscheidungen und zur Steuerung herangezogen werden.

Zudem hat der Kreis Steinfurt ein ganzheitliches unterjähriges Controlling und Finanzberichts wesen etabliert. Ab dem zweiten Quartal wird zu den Sitzungen der Fachausschüsse zur jewei ligen Haushaltsentwicklung Bericht erstattet. Bestandteil der Berichtserstattung sind Abwei chungen beim prognostizierten Jahresergebnis in den Produkten von mehr als 50.000 Euro. Der Finanzbereich fasst die einzelnen Berichte zu einem Gesamtbericht zusammen und er gänzt diese um fehlende Bereiche, die nicht in Fachausschüssen vertreten sind. Der jeweilige Gesamtbericht ist regelmäßiger Teil der Tagesordnung des Kreistages.

Der Finanzbericht enthält zunächst eine Gesamtübersicht mit den Informationen über die we sentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung. Die Abweichungen werden detailliert auf Pro duktebene in der Anlage abgebildet. Es werden das Ergebnis des Vorjahres, der Ansatz des Haushaltsjahres, eine Prognose für das Jahr sowie die Abweichung und die coronabedingte Auswirkung auf das Produkt tabellarisch dargestellt. Ergänzt wird dies jeweils um eine kurze Er läuterung. Die umfänglichen Ergebnisse aus der Tabelle werden vorab in der Vorlage für die Adressaten aufgearbeitet und auf Amtsebene zusammenfasst. Über die Entwicklungen und Ab weichungen im Jugendamt wird gesondert berichtet. Zudem enthält die Vorlage einen Bericht zur Anlagerichtlinie und zur Vermögensverwaltung. Nicht berichtet wird über die Finanzrech nung, Investitionen, Kredite und Fördermittel. Kredite werden nach Auskunft des Kreises an die Laufzeit der Maßnahmen gebunden, so dass keine Risiken und Steuerungsrelevanz bestehen. Weitere Ausführungen zu Fördermitteln sowie deren Controlling werden im Kapitel „1.4.4.2 För dermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling“ gemacht.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ Steigende Personal- und Transferaufwendungen, insbesondere für die Landschaftsumlage sowie soziale Leistungen belasten den Haushalt zunehmend. Diese grenzen den Hand lungsspielraum des Kreises ein. Der Haushaltsausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine steigende Kreismulage erreicht werden. Die strategischen Vorgaben des Kreises können die steigenden Aufwendungen lediglich abfedern.

Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushalts wirtschaft 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 Auf gabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen sei nen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wie dererlangen.

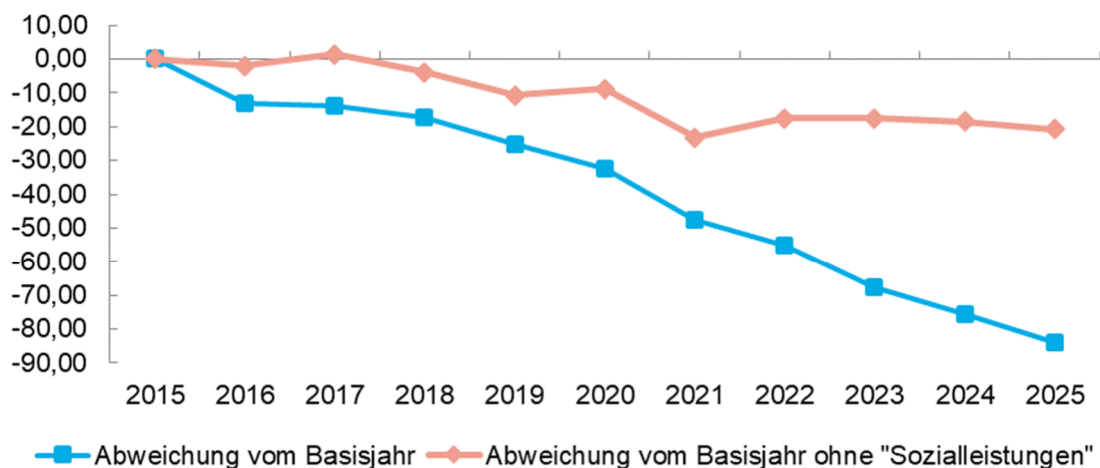
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreismulage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben

im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem **Kreis Steinfurt** ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Steinfurt 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 Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2025



2015 bis 2021: Ist-Jahre, ab 2022: Plan-Jahre

Gezielte Haushaltskonsolidierung betreibt der **Kreis Steinfurt** nicht. Eine gezielte und kontinuierliche Haushaltskonsolidierung könnte jedoch dazu beitragen weitere Einsparungspotenziale zu erreichen. Es gibt allerdings bereits strategische Vorgaben, an denen sich der Kreis bei der Haushaltsplanung orientiert. Unter anderem soll die Belastung der kreisangehörigen Kommunen nur in dem absolut notwendigen Umfang erfolgen. Die Fachämter sind dazu angehalten die

Aufwendungen restriktiv zu planen. Eine Ausweitung von freiwilligen Aufgaben soll es nicht geben. Zudem werden jährlich alle freiwilligen Aufgaben erneut erfasst und dem Kreistag zur Kenntnis gegeben. Damit haben die Entscheidungsträger einen guten und aktuellen Überblick über die freiwilligen Leistungen.

Ausgehend vom Basisjahr 2015 ist bei der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse ein stark negativer Trend festzustellen. Die negative Entwicklung ist grundsätzlich auf kontinuierlich steigende Aufwendungen zurückzuführen. Neben generell steigenden Aufwendungen sind es insbesondere die Personalaufwendungen sowie die Transferaufwendungen, zu denen u. a. die Landschaftsumlage gehört, die im Betrachtungszeitraum deutlich ansteigen. In den abgeschlossenen Jahren bis 2021 liegt der Anstieg alleine bei den Personalaufwendungen bei 19,6 Mio. Euro. Der Anstieg der Personalaufwendungen ist neben Tarifsteigerungen auf starke Stellenzuwächse zurückzuführen. Nach den Stellenplänen hat die Anzahl der Stellen von 2015 bis 2021 um 164 Stellen bzw. 17,4 Prozent zugenommen. Nach Auskunft des Kreises ist dies auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Insbesondere steigen jedoch die Anforderungen und das Aufgabenspektrum wächst an. Im Planungszeitraum 2022 bis 2025 wird nochmal von einem Anstieg der Personalaufwendungen um 7,8 Mio. Euro ausgegangen. Wie in den abgeschlossenen Jahren ist dieser auf Stellenzuwächse und Tarifsteigerungen zurückzuführen.

Bei den Transferaufwendungen wird ein großer Teil der Aufwendungen durch Erstattungen gedeckt. Die Landschaftsumlage ist jedoch eine der Positionen, die erheblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse der Kreise hat. Im Kreis Steinfurt ist dies auch festzustellen. Die Umlage steigt in den abgeschlossenen Jahren um 24,4 Mio. Euro an. In den Planjahren ab 2022 bis 2025 wird ein weiterer Anstieg von 25,4 Mio. Euro erwartet. Nähere Ausführungen zu diesem starken Anstieg können dem Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ entnommen werden. Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die tatsächlich geplanten Jahresergebnisse nur aufgrund der steigenden Schlüsselzuweisungen und der steigenden allgemeinen Kreisumlage erreicht werden können.

Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne „Sozialleistungen“ verläuft in den abgeschlossenen Jahren zunächst ähnlich. In den Planjahren ab 2022 und der mittelfristigen Finanzplanung nimmt die Abweichung zu. Die Begründungen sind im Teilergebnis Soziale Leistungen und in der Landschaftsumlage zu finden. Grundsätzlich steigen die Aufwendungen im Teilergebnis Soziale Leistungen an und aufgrund der nur anteiligen Deckung durch erhaltene Erträge nimmt das Defizit zu. Zudem rechnet der Kreis mit viel geringeren Deckungsraten durch Erstattungen im Bereich der sozialen Leistungen, als in den abgeschlossenen Jahren erzielt werden konnten. Die Belastung durch die Landschaftsumlage nimmt nach der Planung in den Jahren der mittelfristigen Planung ebenfalls deutlich zu.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der Kreis Steinfurt Kreis hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Konsumtive Übertragungen haben nicht stattgefunden. Im investiven Bereich sind die Übertragungen 2020 noch unterdurchschnittlich, steigen jedoch sehr stark an. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist allerdings positiv hoch.

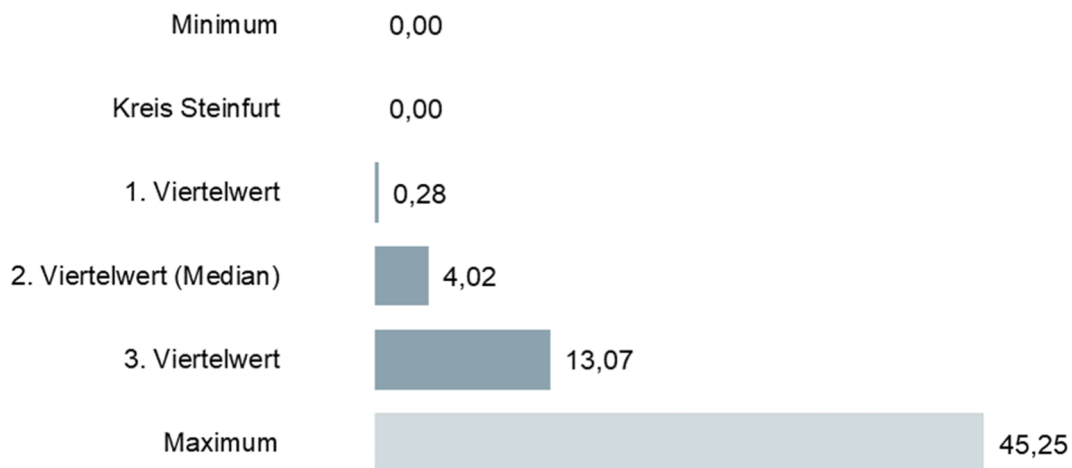
Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise

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.

Von dieser Regelungsmöglichkeit hat der **Kreis Steinfurt** Gebrauch gemacht. Er hat Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung aufgenommen. Danach können Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Die Übertragung erfolgt auf schriftlichen Antrag. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen trifft der Kämmerer die Entscheidung. Der Kreistag wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



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



Grundsätzlich versucht der Kreis Steinfurt Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich zu vermeiden. Die Regelungen sehen entsprechende Anforderungen vor. Der Kreis hat im gesamten Betrachtungszeitraum keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Neben dem Kreis Steinfurt sind es weitere sechs Vergleichskreise, die 2020 von der Möglichkeit der Übertragung im konsumtiven Bereich keinen Gebrauch gemacht haben.

Investive Auszahlungen Kreis Steinfurt 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	21,38	25,22	24,25	28,59	33,16	41,19	38,63
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	19,90	19,49	18,27	14,64	15,80	20,84	25,73
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	93,08	77,27	75,35	51,23	47,66	50,59	66,60
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	41,28	44,70	42,52	43,22	48,96	62,03	64,36
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	48,21	43,59	42,97	33,87	32,28	33,59	39,98
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	21,12	20,71	15,45	17,92	24,45	37,22	35,49
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,16	46,34	36,34	41,46	49,93	60,01	55,15

Von der Möglichkeit der Übertragung von investiven Auszahlungen macht der Kreis Steinfurt hingegen jedes Jahr Gebrauch. Durchschnittlich liegt die Übertragung im Betrachtungszeitraum jährlich noch bei 19,2 Mio. Euro. In den letzten Jahren ist jedoch ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Im Vergleichsjahr 2020 wurden die bis zu diesem Zeitpunkt höchsten Übertragungen vorgenommen. 2021 sind diese noch einmal deutlich angestiegen. Die Übersicht im Jahresabschluss 2021 zeigt zudem einen weiteren deutlichen Anstieg auf mittlerweile 32,3 Mio. Euro nach 2022. Die Bedeutung der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen nimmt im Kreis Steinfurt merklich zu.

Die Übersicht in den Jahresabschlüssen zeigt eine Vielzahl von Übertragungen. Der wesentliche Anteil liegt im Bereich der Kreisstraßen. Neben diese sind es insbesondere investive Mittel für die Gebäudewirtschaft und Informationstechnik sowie Digitalisierung, die zunehmend übertragen werden.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	46,49	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	60,01	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

2020 gehört der Kreis Steinfurt bei den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen noch zu der Hälfte der Vergleichskreise mit den geringeren Übertragungen je Einwohner. Mit dem deutlichen Anstieg in den Folgejahren wird sich der Kreis vermutlich wesentlich schlechter positionieren. Auffällig ist allerdings der vergleichsweise hohe Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes. Dem Kreis Steinfurt gelingt es deutlich besser die veranschlagten Mittel tatsächlich zu verwenden. Nur vier Vergleichskreisen gelingt es einen höheren Wert auszuweisen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen beobachten. Ziel sollte es sein, diese wieder dauerhaft zu reduzieren.

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 Steinfurt hat zur Unterstützung der Fördermittelakquise eine neue zentrale Stelle eingerichtet. Unter anderem die Ausgestaltung der Aufgabe und der Prozesse sowie die Erarbeitung von einheitlichen Vorgaben sind aktuell Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung.

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 Steinfurt** verfügt bisher nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung und die Ausgestaltung der Prozesse sowie der Vorgaben oblag bis vor kurzem den dezentralen Organisationseinheiten. Generelle strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise gerade bei einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung eine noch größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Aufgrund der notwendigen Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen, sind Fördermittel bzw. die Drittfinanzierung von Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Grundsätzlich soll die Prüfung von Fördermitteln daher Bestandteil jeder Planung sein.

Zur Entwicklung von einheitlichen Vorgaben und Zielen hat der Kreis Steinfurt 2022 eine zentrale Stelle geschaffen und besetzt. Es soll eine Unterstützung, Beratung und Begleitung bei der Beantragung sowie Abwicklung von Förderprojekten erfolgen. Im Zusammenhang mit der Einrichtung der Stellen sollen künftig einheitliche Prozesse etabliert werden. Bereits bis zur Einrichtung der Stelle erfolgte eine aktive Recherche und Informationsbeschaffung. Teilweise wurden externe Dritte einbezogen. Zudem erfolgt seit Jahren ein enger Austausch der kreisangehörigen Kommune sowie eine gegenseitige Unterstützung. Der Kreis nutzt diese Strukturen mittlerweile ebenfalls. Sie werden als sehr hilfreich beschrieben. Einen zentralen Gesamtüberblick über alle Maßnahmen und Förderprojekte gab es bisher nicht.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte weiterhin daran festhalten grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise zu treffen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**

Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Steinfurt noch nicht. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Die Fördermittelbewirtschaftung oblag im **Kreis Steinfurt** bis vor kurzem ebenfalls ausschließlich den dezentralen Organisationseinheiten. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf ist vom jeweils zuständigen Bereich überwacht worden. Rückforderungen sind lediglich im Straßenbereich in Fällen bekannt, in denen die Förderfähigkeit bereits im Vorfeld fraglich war. Der Kreis ist generell bestrebt möglichst viele Fördermittel zu akquirieren. Zu den dezentralen Aufgaben gehörten auch die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind nicht bekannt. Die neu eingerichtete Stelle soll einen Teil der Aufgaben übernehmen und koordinieren.

Ein ganzheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es im Kreis Steinfurt ebenfalls noch nicht. Die dezentralen Bereiche erfüllen diese Aufgaben teils in Eigenregie. Die Überlegungen zur Einführung eines zentralen Controllings sind Bestandteil der Stellenausgestaltung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte in die Überlegungen der Zentralisierung einiger Aufgaben die Einführung einer Datei oder Datenbank einfließen lassen. Diese sollte die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammenfassen. Damit würden die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden. Die zentrale Erfassung der Förderprojekte würde eine gute Grundlage für ein Berichtswesen darstellen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Steinfurt Kreis hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Konsumtive Übertragungen haben nicht stattgefunden. Im investiven Bereich sind die Übertragungen 2020 noch unterdurchschnittlich, steigen jedoch sehr stark an. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist allerdings positiv hoch.	32	E1	Der Kreis Steinfurt sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen beobachten. Ziel sollte es sein, diese wieder dauerhaft zu reduzieren.	67
F2	Der Kreis Steinfurt hat zur Unterstützung der Fördermittelakquise eine neue zentrale Stelle eingerichtet. Unter anderem die Ausgestaltung der Aufgabe und der Prozesse sowie die Erarbeitung von einheitlichen Vorgaben sind aktuell Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung.	67	E2	Der Kreis Steinfurt sollte weiterhin daran festhalten grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise zu treffen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	68
F3	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Steinfurt noch nicht. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	68	E3.1	Der Kreis Steinfurt sollte in die Überlegungen der Zentralisierung einiger Aufgaben die Einführung einer Datei oder Datenbank einfließen lassen. Diese sollte die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammenfassen. Damit würden die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützt werden.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden. Die zentrale Erfassung der Förderprojekte würde eine gute Grundlage für ein Berichtswesen darstellen.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	7,47	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	46,17	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,49	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,21	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	68,48	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	182	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	110	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	142	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,77	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,71	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,06	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	34,15	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	22,58	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	10,43	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,51	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	67,98	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 Steinfurt in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	68,40	69,26	75,96	80,00	78,86	74,49

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Steinfurt 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	590	630	667	692	718	778	760
- Erträge in Mio. Euro	593	630	671	698	717	783	754
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	162	169	173	173	173	184	185
Umlagebedarf in Mio. Euro	159	170	170	168	175	179	192
Umlagebedarf je EW in Euro	365	383	382	376	391	399	425
Umlagevolumen in Mio. Euro	162	169	173	173	173	184	185
Umlagevolumen je EW in Euro	370	381	390	388	387	411	412
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	5,15	-1,65	8,02	12,58	-3,70	12,49	-12,43
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	101	99,57	102	103	99,05	103	96,05

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Steinfurt 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	159	170	170	168	175	179	190
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	15,93	16,15	14,47	12,30	11,76	10,90	5,51
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	175	186	184	180	187	190	196
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	65,79	68,40	69,26	75,96	80,00	78,86	82,43
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,41	1,70	2,37	2,72	2,72	3,15	3,86
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	90,15	96,81	104	106	105	111	115
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	150	156	147	148	159	154	160
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	342	351	331	331	355	344	357

Tabelle 6: Eigenkapital Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	50,84	48,36	50,53	46,91	41,73	46,90	39,36
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	50,84	48,36	50,53	46,91	41,73	46,90	39,36
Sonderposten für Zuwendungen	262	258	256	248	243	243	238
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	313	306	306	295	285	290	277
Bilanzsumme	593	595	601	597	600	628	616

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Steinfurt 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	41,28	34,23	32,95	32,08
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	3,34
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,09	5,33	6,52	3,42
Sonstige Verbindlichkeiten	18,62	21,68	23,92	32,02
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	65,99	61,25	63,39	70,87

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Steinfurt in Mio. Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	88,47	104
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,12	0,16
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,66	0,60
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	1,07	0,57
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	12,02	11,48
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	0,48	0,45
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	95,40	112

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Beteiligungsgesellschaft des Kreises Steinfurt mbH, Gesellschaft zur Förderung gemeinnütziger Zwecke im Kreis Steinfurt, WertArbeit Steinfurt gGmbH, Entsorgungsgesellschaft Steinfurt mbH, Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Steinfurt mbH, Jobcenter Kreis Steinfurt AöR, Naturschutzstiftung Kreis Steinfurt, Mülldeponie Altenberge Photovoltaikanlage GmbH & Co. KG sowie Biogasanlage Altenberge Verwaltungsgesellschaft mbH.

Tabelle 9: Schulden Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2016 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	31,19	29,05	28,67	28,77	29,67	34,20	28,58
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	3,34	3,30	3,12	6,11
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	4,88	8,96	8,67	13,93	7,71	9,57	10,66
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	16,87	16,21	18,96	19,65	21,46	23,53	22,36
Sonstige Verbindlichkeiten	-2,31	-2,37	-0,32	0,22	0,31	0,40	0,68
Erhaltene Anzahlungen	11,65	13,27	13,79	20,69	26,03	33,60	36,35
Verbindlichkeiten	62,29	65,12	69,77	86,61	88,47	104	105
Rückstellungen	198	205	205	206	211	218	224
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	6,09	6,76	6,81	5,00	5,16	10,32	3,77
Schulden	266	277	282	297	305	333	333

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	2,25	-0,73	3,56	5,62	-1,66	5,60	-5,57	0,00	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	65,79	68,40	69,26	75,96	80,00	78,86	82,43	86,18	83,93	87,71	91,83
Allgemeine Kreisumlage	162	169	173	173	173	184	185	194	209	213	217
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Standardbereinigungen	227	237	243	249	253	263	267	280	293	301	309
Saldo der Sondereffekte	-0,02	0,00	-0,32	-1,49	-4,82	0,17	k.A.	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-225	-238	-239	-242	-250	-258	-273	-280	-293	-301	-309
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-12,95	-13,73	-17,21	-25,03	-32,58	-47,63	-54,98	-67,47	-75,62	-83,97

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-225	-238	-239	-242	-250	-258	-273	-280	-293	-301	-309
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-65,71	-69,82	-67,04	-66,37	-70,01	-68,90	-70,89	-74,57	-77,00	-78,83	-81,74
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-52,29	-56,95	-59,41	-62,60	-67,99	-80,76	-88,25	-97,03	-98,32	-100	-103
Jugendamtsumlage	53,40	57,88	60,86	66,52	74,14	82,07	94,49	100	102	104	106
Landschaftsumlage	90,15	96,81	104	106	105	111	115	121	131	137	140
Saldo Sozialleistungen	-155	-166	-170	-168	-169	-178	-179	-192	-205	-212	-218
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-70,37	-72,37	-68,91	-74,33	-81,15	-79,22	-93,55	-87,81	-87,89	-88,93	-91,06
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-2,00	1,46	-3,96	-10,78	-8,85	-23,18	-17,44	-17,52	-18,57	-20,69

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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 Steinfurt hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Für die Einführung des TCMS wurde eine Projektgruppe gegründet. Diese hat bereits wesentliche Projektschritte zur Einführung des TCMS, teilweise durch die Unterstützung von einer Steuerberatungskanzlei, abgeschlossen.

Derzeit ist keine Dienstanweisung zum TCMS in Kraft. Der Kreis hat jedoch bereits einen Entwurf eines TCMS-Handbuches erstellt. Dieses soll mit dem Charakter einer Dienstanweisung voraussichtlich am 01. Juli 2023 in Kraft treten. Es besteht Optimierungsbedarf bei der Risikoanalyse und dem Berichtswesen. Die Prozessabläufe zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten skizziert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Steinfurt im Januar 2023 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 Steinfurt 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 Steinfurt** 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 Steinfurt bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Steinfurt zählen unter anderem der „BgA Personalgestaltung“, „BgA Brandmeldeanlagen“ sowie der „BgA Feinstaubplaketten“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Steinfurt die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Steinfurt 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 Steinfurt verfügt über einen Zeit- und Projektplan mit Zuständigkeiten. Der Einführungsprozess ist bereits weit fortgeschritten.

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 Steinfurt** hat zur fristgerechten Einführung des TCMS und der Umsetzung des § 2b UStG eine Projektgruppe mit insgesamt drei Mitgliedern gegründet. Die Projektgruppe ist federführend für den Projektplan und die Einführung des TCMS zuständig. Jedes Mitglied der Projektgruppe hat feste Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Die gesamten Organisationseinheiten der Kreisverwaltung wurden in drei Bereiche unterteilt und jedem Mitglied der Projektgruppe ein Bereich zugeordnet. Die Mitglieder der Projektgruppe dienen als Ansprechpersonen für ihre Organisationseinheiten und sind für die Einführung bzw. Umsetzung des Projektplans zuständig.

Der Projektplan wird ausschließlich innerhalb der Kämmererei abgestimmt und fortgeschrieben. Die Kämmererei hat in einer Infoveranstaltung zu Beginn des Projekts den Amtsleitungen, den Dezernenten und dem Landrat den Projektplan bekanntgegeben.

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 Steinfurt hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einem TCMS-Handbuch, das den Charakter eine Dienstanweisung hat, im Entwurf geregelt. Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Bekanntgabe des TCMS-Handbuches innerhalb der Kreisverwaltung und Benennung der Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen.

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 Steinfurt** hat ein Handbuch zur Erfüllung der steuerrechtlichen Verpflichtungen (TCMS-Handbuch) im Entwurf erstellt. Das Handbuch stellt für die Bediensteten eine Dienstanweisung dar und soll voraussichtlich zum 01. Juli in Kraft treten. Das TCMS-Handbuch richtet sich an alle Bediensteten der Kreisverwaltung und regelt unter anderem die Steuerpflichten des Kreises zu folgenden Steuerarten:

- Umsatzsteuer,
- Körperschaft- und Gewerbesteuer und,
- Einkommensteuer.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte wie geplant das TCMS-Handbuch erlassen, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen.

Im TCMS- Handbuch sind folgende Aufgaben geregelt:

- steuerliche Einordnung der Verträge,
- Aufdeckung der innergemeinschaftlichen Lieferungen,
- Prüfung der Eingangsrechnungen und Erstellung der Ausgangsrechnungen.

Darüber hinaus hat der Kreis Steinfurt eine Dienstanweisung für ein Vertragsmanagement zum 01. Januar 2023 erlassen. Die Dienstanweisung regelt die Mitwirkungspflichten der Mitarbeitenden bei Alt- und Neuverträgen.

Wie bereits erwähnt, ist die Projektgruppe für die Einführung des TCMS verantwortlich. Der Kreis hat keine konkrete Person als Tax Compliance Officer benannt. Vielmehr sieht der Kreis die Mitarbeitenden der Kämmerei als eine sogenannte Clear- und Beratungsstelle. Die Hauptverantwortung übernimmt die Amtsleitung der Kämmerei. Eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt das Team fachlich. Die Sachgebietsleiterin der Kämmerei und das Rechnungsprüfungsamt sind ebenfalls unterstützend tätig.

Die Mitglieder der Projektgruppe dienen zunächst mit festen Zuständigkeiten als Ansprechpersonen bei der Beurteilung von steuerlichen Fragen für die Fachämter. Darüber hinaus sind die Mitglieder der Projektgruppe als Bindeglied zwischen Ämtern und der Steuerberatungsgesellschaft

schaft tätig. Die Dezernenten, Amtsleitungen und Sachgebietsleitungen sind für die steuerrechtliche Aufgabenerledigung in ihren Zuständigkeitsbereichen verantwortlich. Nach Aussage des Kreises hat jedes Fachamt eine Ansprechperson benannt, die als Bindeglied zwischen der Projektgruppe und dem Fachamt dient. Vertretungen für die Ansprechpersonen sind nicht benannt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den einzelnen Fachämtern benennen.

In einem Rundschreiben hat der Kreis die Ansprechpersonen der Fachämter über die Aufgaben, die im TCMS-Handbuch beschrieben sind, informiert. Die Ansprechpersonen haben zu den Themen in Herbst 2022 Schulungen erhalten.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Kreis Steinfurt hat frühzeitig eine Bestandsanalyse durchgeführt. Der Kreis sollte die Risikoanalyse vervollständigen.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Kreis Steinfurt** hat in 2018 eine erstmalige Ertrags- und Vertragsanalyse auf Grundlage der Buchführungsdaten 2017 durchgeführt. Aus den Daten hat die Projektgruppe Erfassungslisten über die steuerrelevanten Einnahmen erstellt und den Ansprechpersonen vorgelegt.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- In 2018 informierte der Landrat alle Mitarbeitenden der Kreisverwaltung mit einem Rundschreiben über die Einführung des TCMS. Anschließend fand eine Informationsveranstaltung für die Ansprechpersonen der Fachämter statt. In der Informationsveranstaltung wurden den Ansprechpersonen allgemeine Informationen vermittelt und der Ablaufplan vorgestellt.
- Die Projektgruppe hat in Zusammenarbeit mit der Steuerberatungsgesellschaft die Einnahmenpositionen mit den Ansprechpersonen besprochen und auch auf diesem Wege neue Einnahmensachverhalte oder Einnahmen ohne Geldfluss aufgedeckt. Im Rahmen der Gespräche hat die Projektgruppe die relevanten Verträge gesichtet. Die Erfassungsliste diente als Gesprächsgrundlage mit den Ansprechpersonen.
- Basierend auf den Buchführungsdaten 2021 hat die Projektgruppe in 2022 die Erfassungslisten ergänzt und den Ansprechpersonen zur Prüfung vorgelegt.

Der Kreis Steinfurt hat zum 01. Januar 2023 ein zentrales Vertragsmanagement mit einer zentralen Vertragsdatenbank eingeführt. Die Fachämter sind seitdem durch die Dienstanweisung verpflichtet eine elektronische Datenbank mit den Altverträgen aufzubauen und alle steuerrechtlich relevante Neuverträge direkt in die Datenbank einzupflegen. Nach Aussage des Kreises wurden alle ertragsrelevanten Verträge des Kreises durch die Ansprechpersonen der Fachämter gesichtet.

Risikoanalyse

Der Kreis Steinfurt hat alle Fachämter, die im Fokus des TCMS stehen, in dem TCMS-Handbuch aufgelistet und steuerrechtlich beurteilt. So zum Beispiel das Amt 16 „Amt für IT und Digitalisierung“, das IT-Dienstleistungen für Dritte außerhalb der Kreisverwaltung erbringt. Mit dieser Tätigkeit wird das Amt ab dem 01. Januar 2025 umsatzsteuerpflichtig. Darüber hinaus sind im Entwurf des TCMS-Handbuches die allgemeinen Abläufe einer Risikoanalyse (Risikoidentifizierung, Risikobewertung, Maßnahmen zur Risikobewältigung und -überwachung und Dokumentation) dargestellt. Eine erneute vollständige und systematische Analyse der Steuerrisiken der Kreisverwaltung plant der Kreis im laufenden Jahr durchzuführen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte eine vervollständigende Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden.

Fortschreibung

Nach Aussage des Kreises sind die Amtsleitungen dazu verpflichtet einmal jährlich eine Aktualisierung der Bestandsanalyse im Form einer Vollständigkeitserklärung an die Projektgruppe zur Verfügung zu stellen. Ein Muster für die Vollständigkeitserklärung soll in das TCMS-Handbuch mit aufgenommen werden. Für die laufende Fortschreibung der Risikoanalyse bestehen derzeit noch keine konkreten Planungen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ Feststellung

Beim Kreis Steinfurt sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Berichtswesens.

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

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

Der Kreis Steinfurt hat alle Mitarbeitenden frühzeitig über ein Rundschreiben über die wesentlichen Informationen zum Thema Tax Compliance informiert. Für alle relevanten Informationen hat der Kreis eine eigene Rubrik „Steuern - Umsatzsteuer“ im Intranet eingerichtet. Die Intranet-seite dient als Ablageort für alle Rundschreiben, Präsentation der Informationsveranstaltungen und künftig auch für das TCMS-Handbuch. Die Ansprechpersonen der Projektgruppe sind ebenfalls namentlich aufgeführt. Der Kreis nutzt für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen Newsletter verschiedener Organisationen. Die Informationen werden in der Kämmererei gesichtet und den Fachordner abgelegt. Soweit Informationen für die Ansprechpersonen in den Fachämtern relevant sind, werden diese zudem per Email weitergegeben.

Der Kreis Steinfurt hat folgende Fortbildungs- und Dokumentationspflicht in den Entwurf des TCMS –Handbuches aufgenommen:

- Einmal jährlich erfolgt eine Informationsveranstaltung durch die Kämmererei für alle Mitarbeitenden.

- Mindestens einmal jährlich nehmen die Mitarbeitenden der Kämmerei an einer Fortbildungsveranstaltung zum kommunalen Steuerrecht teil.

Derzeit hat der Kreis Steinfurt kein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand eingeführt. Zurzeit berichtet der Kämmerer dem Verwaltungsvorstand anlassbezogen zu steuerlichen Themen. Regelmäßige und schriftliche Berichte zum TCMS – beispielsweise zur Umsetzung und Weiterentwicklung von TCMS-Maßnahmen – erfüllen wichtige Informations- und Dokumentationszwecke.

➔ **Empfehlung**

Dem Verwaltungsvorstand sollte regelmäßig halbjährlich zum TCMS berichtet werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**

Die Prozesse zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der schriftlichen Skizzierung der Prozessabläufe.

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

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

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

Der Kreis Steinfurt hat die Bearbeitung von Eingang- und Ausgangsrechnungen weitestgehend digitalisiert. Im Rahmen von standardisierten Rechnungsworkflows prüfen und kontieren geschulte Sachbearbeitungen die Eingangs- und Ausgangsrechnungen im Dokumentenmanagementsystem. Die Geschäftsbuchhaltung plausibilisiert die Kontierung der Rechnungen im Dokumentenmanagementsystem bevor diese in die Buchhaltungssoftware übernommen werden. In der Buchhaltungssoftware sind für steuerrelevante Vorgänge spezielle Kostenstellen und Kostenträger eingerichtet sowie entsprechende Steuerschlüssel hinterlegt. Ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin der Kämmerei zieht die für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen relevanten Daten aus der Buchhaltungssoftware, verprobt diese stichprobenartig und nimmt bei Unklarheiten Kontakt zur zuständigen Ansprechperson des jeweiligen Fachamtes auf. Zusätzlich erfolgen stichprobenhafte Kontrollen zu Spezialfällen, beispielsweise Fälle des innergemeinschaftlichen Erwerbs. Seit dem 01. Januar 2023 werden die verprobten Daten automatisch aus der Buchhaltungssoftware ausgelesen, in die Umsatzsteuervoranmeldung übernommen und elektronisch an das Finanzamt übermittelt. Die monatlichen Zahlungsanweisungen zu den Umsatzsteueranmeldungen werden von der Kämmereileitung mitgezeichnet.

Die Erstellung der jährlichen Umsatzsteuererklärung übernimmt die Steuerberatungsgesellschaft in engem Austausch mit der Kämmererei. Hierfür werden alle Voranmeldungen mit den tatsächlichen Daten aus der Buchhaltungssoftware verglichen und Unstimmigkeiten mit den Ansprechpersonen der Fachämter geklärt. Die Umsatzsteuerjahreserklärung wird dem Landrat zur Unterschrift vorgelegt.

Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sind nicht schriftlich geregelt. Das TCMS-Handbuch enthält lediglich Angaben zu den Zuständigkeiten und zu den relevanten Fristen und Terminen für die umsatzsteuerrelevanten Sachverhalte (Überwachung durch die Kämmererei).

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte den Prozessablauf für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen skizzieren und in das TCMS-Handbuch aufnehmen. Hierzu sollte der Kreis die einzelnen Arbeitsschritte verbindlich 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 Steinfurt plant die Revision des TCMS-Handbuches. Weitere Maßnahmen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung sind zurzeit nicht eingeplant.

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 Steinfurt** hat im Entwurf des TCMS-Handbuches geregelt, dass die Amtsleitung der Kämmererei für die Revision des Handbuches zuständig ist. Die Revision ist einmal im Jahr durchzuführen, die Änderungen sind zu dokumentieren und der Verwaltungsleitung vorzulegen.

Der Kreis hat keine Regelungen zur Überwachung geregelt. Um die Funktionalität des TCMS zu überprüfen, könnte der Kreis beispielsweise folgende Überwachungsmaßnahmen einführen:

- regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen neuer Ertragsarten und neuer Verträge,
- Überprüfung der Aufgabeerfüllung der Ansprechpersonen,
- Überprüfung der Prozessabläufe in angemessenen Abständen,
- Wahrnehmung notwendiger Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die Kontrollen einführen, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden können. Die Kontrollen sollen verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Steinfurt hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einem TCMS-Handbuch, das den Charakter eine Dienstanweisung hat, im Entwurf geregelt. Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Bekanntgabe des TCMS-Handbuches innerhalb der Kreisverwaltung und Benennung der Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen.	80	E1.1	Der Kreis sollte wie geplant das TCMS-Handbuch erlassen, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen.	81
			E1.2	Der Kreis sollte Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den einzelnen Fachämtern benennen.	82
F2	Der Kreis Steinfurt hat frühzeitig eine Bestandsanalyse durchgeführt. Der Kreis sollte die Risikoanalyse vervollständigen.	82			
F3	Beim Kreis Steinfurt sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Berichtswesens.	84	E3	Dem Verwaltungsvorstand sollte regelmäßig halbjährlich zum TCMS berichtet werden.	85
F4	Die Prozesse zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der schriftlichen Skizzierung der Prozessabläufe.	85	E4	Der Kreis Steinfurt sollte den Prozessablauf für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen skizzieren und in das TCMS-Handbuch aufnehmen. Hierzu sollte der Kreis die einzelnen Arbeitsschritte verbindlich regeln.	86
F5	Der Kreis Steinfurt plant die Revision des TCMS-Handbuches. Weitere Maßnahmen hinsichtlich der Überwachung und Verbesserung sind zurzeit nicht eingeplant.	86	E5	Der Kreis Steinfurt sollte die Kontrollen einführen, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden können. Die Kontrollen sollen verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	87

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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

Das vom Kreis Steinfurt seit Jahren praktizierte IT-Betriebsmodell erweist sich nach wie vor als vorteilhaft. Der Einfluss auf die Ausgestaltung der IT-Leistungen ist groß. Die hohe Flexibilität bei Entscheidungen über Produkte oder Dienstleistungen zur Aufgabenerfüllung unterstützt wirtschaftliches Handeln. Die IT-Kosten sind im Vergleich der Kreise auf einem moderaten Niveau. Sie zeigen keine konkreten Anhaltspunkte für Einsparungen, ohne dass daraus Risiken für die Leistungsqualität und für einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb erwachsen könnten.

Alle relevanten Aspekte der Bereitstellung und Betreuung der IT sind durch eine formalisierte Strategie abgesichert. Dies schafft Verbindlichkeit und Orientierung sowohl für die IT der Kreisverwaltung als auch für die IT-Ausstattung der elf Schulen in Trägerschaft des Kreises Steinfurt. Ebenso wird der komplexe und dynamische Prozess der digitalen Transformation über eine entsprechende Digitalisierungsstrategie geplant und gesteuert. Der hohe Stellenwert der interkommunalen Zusammenarbeit fällt positiv auf. Dies gilt auch für die externe wissenschaftliche Begleitung des Gesamtprozesses und den Anspruch, die Einwohnerinnen und Einwohner sowie ansässige Unternehmen im Kreis Steinfurt über ein entsprechendes Kommunikationskonzept aktiv über die Ziele und den Weg der Digitalisierung zu informieren.

Soweit die gpaNRW in dieser Prüfung zu Einzelaspekten der IT Optimierungspotenziale identifiziert hat, sind diese Potenziale in der Kreisverwaltung mehrheitlich bekannt. Der Kreis Steinfurt reagierte bereits mit Maßnahmen, die eine nennenswerte Verbesserung erwarten lassen. Voraussichtlich wird daher kurz- bis mittelfristig die Gesamtsituation der IT noch positiver zu bewerten sein als der in diesem Bericht dokumentierte Sachstand. Ein konkretes Beispiel für eine initiale Reaktion der zentralen IT auf „Schwachstellen“ ist die derzeitige Inventarisierung der IT-Grundstruktur sowie der Hard- und Software in den elf Schulen des Kreises Steinfurt. Der aufgrund der bisherigen Situation recht geringe Ressourcenüberblick zur Schul-IT wird sich nach Abschluss der flächendeckenden Inventarisierung erheblich verbessern. Dies gilt gleichermaßen für die Ausgestaltung des Prozesses zur Beschaffung der Infrastruktur, die das digitale Lernen und Unterrichten in den Berufskollegs und Förderschulen des Kreises unterstützt.

Eine recht ungünstige Situation zeigen die Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung, soweit es das Prüfen *der* IT und das Prüfen *mit* IT betrifft. Derzeit versetzt die personelle und fachliche Situation das Rechnungsprüfungsamt lediglich in die Lage, einen Teil der rechtlich vorgeschriebenen Prüfungshandlungen abzudecken. Aus Sicht der gpaNRW sollte das RPA generell in alle maßgeblichen Prozesse und Maßnahmen der digitalen Transformation eingebunden werden. Als unabhängige Instanz innerhalb der Kreisverwaltung sollte die örtliche Prüfung Risikoabschätzungen vornehmen sowie Aspekte wie die Vollständigkeit von Prozessaufnahmen oder Medienbruchfreiheit bewerten und bei Bedarf korrigierend Einfluss nehmen können. Dies erfordert naturgemäß entsprechende personelle und fachliche Ressourcen. Diese stehen derzeit nicht zur Verfügung.

Wie auch in den vorherigen überörtlichen Prüfungen rundet ein im interkommunalen Vergleich recht hohes Niveau der IT-Sicherheit das positive Bild der IT in der Kreisverwaltung Steinfurt ab. Der Kreis zeigt erneut insgesamt sehr gut ausgeprägte räumliche, technische und organisatorische Rahmenbedingungen für einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb.

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.

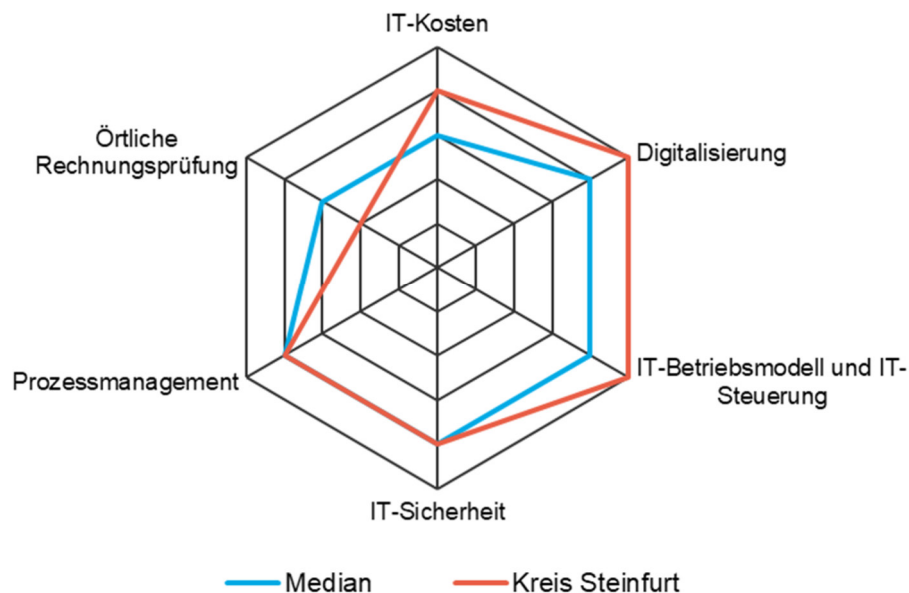
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Steinfurt. 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 Steinfurt ist insgesamt ausgewogen und zeigt bei der Hälfte der Teilaspekte eine bessere Ausprägung als die Mehrzahl der Kreise.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung 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.

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat ein sehr flexibles IT-Betriebsmodell und gute strukturelle Voraussetzungen für die Steuerung der IT. Die für den ordnungsgemäßen IT-Betrieb und die Weiterentwicklung der IT relevanten Aspekte sind über eine formalisierte und verbindliche IT-Strategie abgesichert.

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.*

Die bereits in den früheren überörtlichen Prüfungen durch die gpaNRW beim **Kreis Steinfurt** vorgefundenen Rahmenbedingungen sind im Kern unverändert geblieben. Die grundsätzliche Entscheidung für das Betriebsmodell wurde bereits Ende der Neunziger Jahre getroffen. Charakteristisch für das Betriebsmodell ist die hohe Eigenständigkeit bei der Bereitstellung und Betreuung der IT-Infrastruktur mit punktueller Nutzung externer Dienstleistungen. Nahezu alle Fachanwendungen für die technische und allgemeine Verwaltung werden über die umfangreiche eigene Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Die bis vor einigen Jahren als Drittkunde bestehende Vertragsbeziehung mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) wurde aufgelöst. Der Kreis ist Mitglied des Zweckverbandes Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW). Er nutzt unter anderem das Personalverfahren, übernimmt im Zweckverband aber künftig auch eine Rolle als Leistungsanbieter. In einem Pilotprojekt wird die zentrale IT der Kreisverwaltung für zunächst drei kreisangehörige Kommunen einen IT-Vollservice zur Verfügung stellen. Das Konzept ist skalierbar ausgestaltet, so dass es bei entsprechender Nachfrage auf weitere Kommunen übertragbar ist. Die Vergütung der Serviceleistungen wird auf Grundlage einer Vollkostenkalkulation erfolgen. Der Entscheidung der beteiligten Kommunen, ihre IT künftig vom Kreis Steinfurt bereitstellen und betreuen zu lassen, ging eine externe Beratung voraus. Ein IT-Vollservice durch den Kreis hat sich im Vergleich als die für die Kommunen vorteilhafteste Alternative erweisen.

Hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem erwachsen bereits aus dem praktizierten IT-Betriebsmodell. Es verschafft dem Kreis Steinfurt eine sehr hohe Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen oder alternativ zu beziehen und frei zu entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Zudem ist er in der Lage, die IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Gleichzeitig ist

aber die Verantwortung für die Betriebsbereitschaft der IT und die verarbeiteten Daten wesentlich größer als es bei umfangreicher Aufgabenauslagerung an einen Dienstleister der Fall wäre. Diese Anforderungen erhöhen sich zusätzlich aufgrund der künftig aus dem interkommunalen Engagement in der KAAW resultierenden Verantwortung des Kreises für den IT-Betrieb Dritter. Von essenzieller Bedeutung sind daher eine verlässliche Grundlage und funktionierende Mechanismen für die strategische und zielgerichtete Steuerung der IT. Der Kreis Steinfurt erfüllt diese hohen Anforderungen.

Formelle Grundlage ist die erstmalig für die Jahre 2019 bis 2022 aufgestellte IT-Strategie. Diese wird derzeit aktualisiert. Aufbauorganisatorisch ist die zentrale IT als Amt für IT und Digitalisierung (Amt 16) direkt dem Kreisdirektor unterstellt. So besteht eine unmittelbare Anbindung an den Verwaltungsvorstand und damit an gesamtstrategische Belange des Kreises Steinfurt. Bis Anfang des Jahres 2022 war die zentrale IT als Abteilung 10/3 innerhalb des Haupt- und Personalamtes eng mit der Abteilung 10/2 Organisation und Zentrale Dienste verknüpft. Die Organisationsaufgaben wurden im Zuge der Umstrukturierung dem Dezernat des Landrates unterstellt. Mit Blick auf die Komplexität der digitalen Transformation und der deshalb notwendigen Integration von Digitalisierungs- und Organisationsaspekten ist ein geregelter dezernatsübergreifender Informationsaustausch elementar wichtig. Wie der Kreis Steinfurt die digitale Transformation als Gesamtaufgabe steuert und operativ umsetzt, thematisieren wir nachfolgend in den Abschnitten zur Digitalisierung und zum Prozessmanagement.

Aus der Bedeutung und Rolle der IT als „zentrales Nervensystem“ der Verwaltung resultiert das grundsätzliche Erfordernis, den Informationsfluss zum Verwaltungsvorstand organisiert auszugestalten. Dazu gehört ein regelmäßiger Berichtszyklus ebenso wie die Festlegung der Beteiligten. Der generelle Informationsfluss in Bezug auf die IT des Kreises Steinfurt in Richtung der strategischen Entscheidungsträger ist über ein regelmäßiges Berichtswesen gewährleistet. Sicherheitsrelevante Informationen werden dem Verwaltungsvorstand tagesaktuell, teilweise auch laufend aktualisiert, über das Intranet zur Verfügung gestellt.

Damit sichergestellt ist, dass die Kreisverwaltung ihre Aufgaben sachgerecht, ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen kann, müssen IT-Leistungen bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden. Die zentrale IT muss also die Anforderungen der Fachbereiche und Ämter umsetzen. Gleichzeitig sollte ein Abgleich stattfinden, ob diese Anforderungen mit den übergeordneten IT-Strategiezielen in Einklang stehen. Dazu finden beim Kreis Steinfurt jährliche Gespräche zwischen der zentralen IT und den Organisationseinheiten über Anforderungen, Erwartungen und ein Feedback zu den erbrachten Leistungen der IT statt. Alle Anforderungen und daraus resultierende Beschaffungen werden im Amt 16 in einem festgelegten Prozess zentral erfasst, koordiniert und federführend geleitet. Wird dieser vorgegebene Prozess nicht eingehalten, wird ein IT-Sicherheitsvorfall ausgelöst.

Den formalen Rahmen für die operative Bereitstellung und Nutzung der IT in der Kreisverwaltung bilden umfassende und aktuelle Regelungen, die insbesondere den Schwerpunkt IT-Sicherheit und Datensicherheit behandeln. Hier sind unter anderem die Informationssicherheits-

leitlinie und die Dienstanweisung Informationssicherheit im Kreis Steinfurt (beide vom 1. November 2020) sowie die Sicherheitsrichtlinie zum ISMS⁸ „Lenkung der Dokumente“ vom 29. November 2021 zu nennen.

3.3.2 IT-Kosten

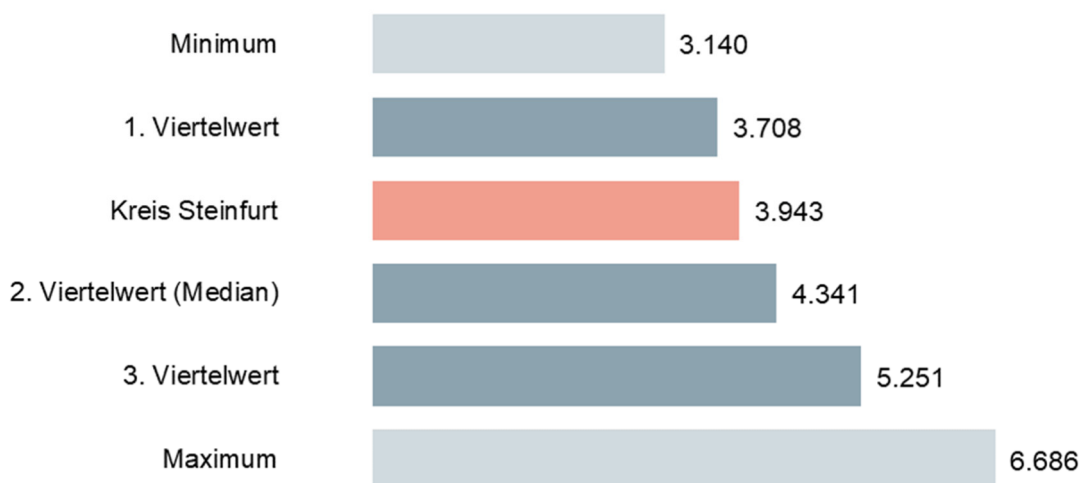
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Die IT-Kosten des Kreises Steinfurt sind interkommunal unauffällig und niedriger als bei der Mehrzahl der 31 Kreise. Einsparpotenziale ohne erhöhte Risiken für die Qualität der Aufgabenerfüllung sind in den betrachteten Leistungsfeldern nicht ersichtlich.

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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Kreises Steinfurt** 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 der Kernverwaltung in Euro 2020



⁸ ISMS = Information Security Management System (Managementsystem für Informationssicherheit)

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



Die IT-Kosten des Kreises Steinfurt liegen im unteren Mittelfeld. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Kreises Steinfurt tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

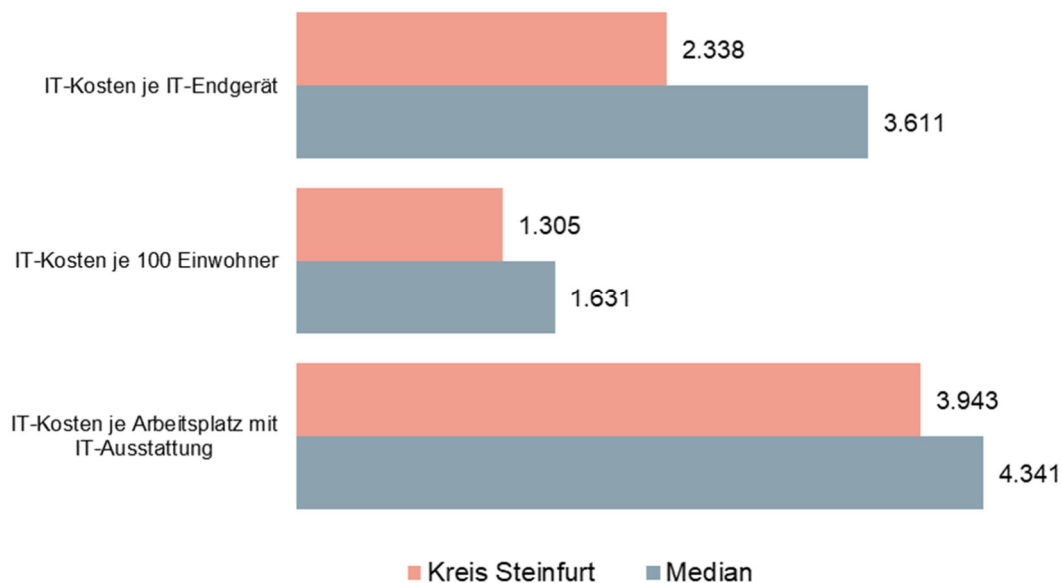
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Steinfurt zeigen im interkommunalen Vergleich die gleiche positive Tendenz, weil die Bezugsgrößen relativ ähnlich ausgeprägt sind. IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen positiver, bei geringeren Mengen tendenziell negativer aus, weil sich die Kosten auf einen größeren bzw. kleineren Kennzahlen-Nenner verteilen (Fixkostendegression). Beim Kreis Steinfurt liegt die Anzahl der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT-Ausstattung bezogen auf die Einwohnerzahl geringfügig unter dem interkommunalen Median. Rein mathematisch ergibt sich daraus zwar eine negative Beeinflussung des arbeitsplatzbezogenen Kennzahlenwertes. Doch ist dieser Effekt marginal und ändert nichts daran, dass die IT-Kosten bei keiner der drei Bezugsgrößen eine kritische Auffälligkeit zeigen.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Steinfurt	35,93	57,85	6,21
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Das prägende Merkmal des IT-Betriebsmodells im Kreis Steinfurt ist der hohe Autonomiegrad beim operativen IT-Betrieb. Entgelte für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen sind Sachkosten. Korrespondierend mit der geringen Auslagerung fällt der eigene Personalkostenanteil demnach höher und der Sachkostenanteil niedriger aus als der jeweilige Durchschnitt der Kreise.

Da der Gemeinkostenanteil bezogen auf das Gesamtergebnis eine untergeordnete Rolle spielt, unterziehen wir nachfolgend nur die Personal- und Sachkosten einer näheren Betrachtung. Diese stellen sich beim Kreis Steinfurt im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

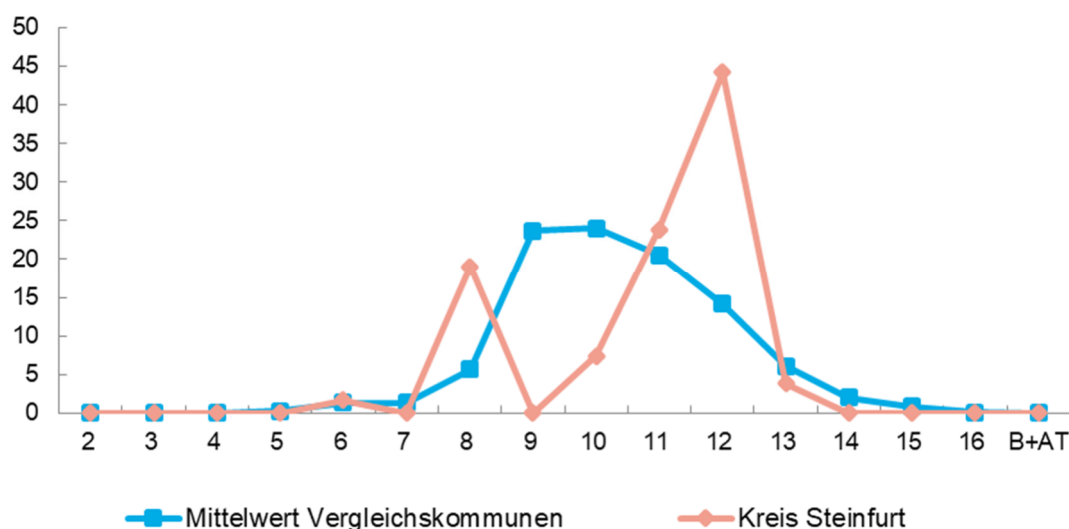
Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Steinfurt	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.459	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.350	2.793	3.214	3.994	31

Ob die Personalkosten angemessen sind hängt unter anderem davon ab, ob sie durch eine höhere Anzahl an Mitarbeitern oder durch deren Vergütungs- bzw. Besoldungsniveau entstehen.

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

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau 2020



Bei einem niedrigen Auslagerungsgrad verschiebt sich der Schwerpunkt in der Besoldungs- und Vergütungsstruktur im Regelfall zu niedrigen Entgelt- und Besoldungsgruppen. Wenn wenige oder fast keine Aufgaben des laufenden IT-Betriebs an externe Dienstleister ausgelagert sind, ist der Umfang operativer Tätigkeiten in der zentralen IT der Verwaltung entsprechend groß. Umgekehrt bilden die in der Stellenwertigkeit höher angesiedelten Steuerungs-, Planungs- und Koordinierungsaufgaben einen – relativ gesehen – kleineren Anteil an der Gesamtheit der IT-Stellen. Die Verteilung der Besoldungs- und Vergütungsgruppen bei den IT-Stellen des Kreises

Steinfurt zeigt eine sehr deutliche Abweichung von den übrigen Kreisen und eine für das Betriebsmodell atypische Situation. Die auf die operative Betreuung der IT-Ausstattung an den Arbeitsplätzen entfallenden Stellen der Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe 8 machen lediglich einen Anteil von rund einem Fünftel der IT-Beschäftigten aus. In den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen 9 und 10 sind keine bzw. anteilig nur sehr wenige Stellen vorhanden. Allerdings gibt es seitens der Kreisverwaltung Überlegungen, die Stellenwertigkeit in den genannten operativen Aufgabenbereichen anzuheben. Auffallend ist insbesondere der hohe Anteil der Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe 12. Dieser ist mit rund 45 Prozent etwa dreimal so hoch wie beim Durchschnitt aller Kreise. Hier handelt es sich um Stellen, zu deren Aufgabenspektrum neben der operativen Betreuung der zentralen Rechnersysteme und der Netzinfrastruktur auch das Projektmanagement, die strategische Weiterentwicklung und ähnliche Tätigkeiten mit höherer Wertigkeit gehören.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Steinfurt ist im interkommunalen Vergleich dagegen weniger auffällig. Auf eine IT-Vollzeit-Stelle entfallen rechnerisch rund 57 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Zwar liegt diese Quote unter dem 1. Viertelwert, korrespondiert aber mit dem hohen Autonomiegrad in der Aufgabenerfüllung.

Dass die Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Steinfurt zwischen dem 3. Viertelwert und dem Maximum liegen, lässt sich demnach auch aus der quantitativen Personalausstattung, vorrangig jedoch aus dem Besoldungs- und Entgeltgefüge erklären. Gleichwohl würde es zu kurz greifen, daraus den Befund einer unangemessenen Vergütung im Bereich der IT abzuleiten. Zum einen macht die Kreisverwaltung geltend, dass durch erhebliche Eigenleistungen und deren hohe Leistungsqualität Kosten für Wartung, Beratung und sonstige externe Unterstützung eingespart werden. Dass sich die Personalkosten in der Gesamtbetrachtung tatsächlich nicht signifikant belastend auswirken, wird schlüssig durch die bei allen drei Bezugsgrößen (Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, Endgerät und Einwohner) relativ moderaten IT-Gesamtkosten des Kreises Steinfurt belegt. Zum anderen darf bei der Betrachtung von Personalkosten generell nicht außer Acht gelassen werden, dass eine angemessene Personalausstattung für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb insbesondere bei einem hohen Autonomiegrad essenziell ist.

Hinzu kommt, dass der Personalbedarf mit der digitalen Transformation und den damit einhergehenden Aufgabenerweiterungen in der kommunalen IT künftig in allen Kreisen unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell weiter ansteigen wird. Ob die im obigen Diagramm gezeigte Besoldungs- und Entgeltstruktur in der IT der Kreisverwaltung unter Einbeziehung aller relevanten Faktoren insgesamt die optimalste Lösung darstellt, lässt sich in der überörtlichen Prüfung nicht bewerten. Fest steht, dass der Kreis Steinfurt einen weit überdurchschnittlichen Anteil seiner IT-Stellen hoch bezahlt. Fest steht aber auch, dass die sich nachweislich verschärfende Situation im Wettbewerb um geeignete Fachkräfte eine sehr sorgfältige Abwägung zwischen dem Ziel möglichst niedriger Personalkosten und der notwendigen Sicherstellung der IT-Betriebsbereitschaft erfordert. Dies gilt sowohl kurz- als auch langfristig. Auf die personalwirtschaftliche Bedeutung dieses Gesichtspunktes gehen wir nachfolgend im Abschnitt 3.3.3.1 noch einmal ein.

Eine weitergehende Analyse nimmt die gpaNRW nachfolgend auf der Ebene der einzelnen IT-Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheiden wir die Kostenstellen IT-Grunddienste 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. In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

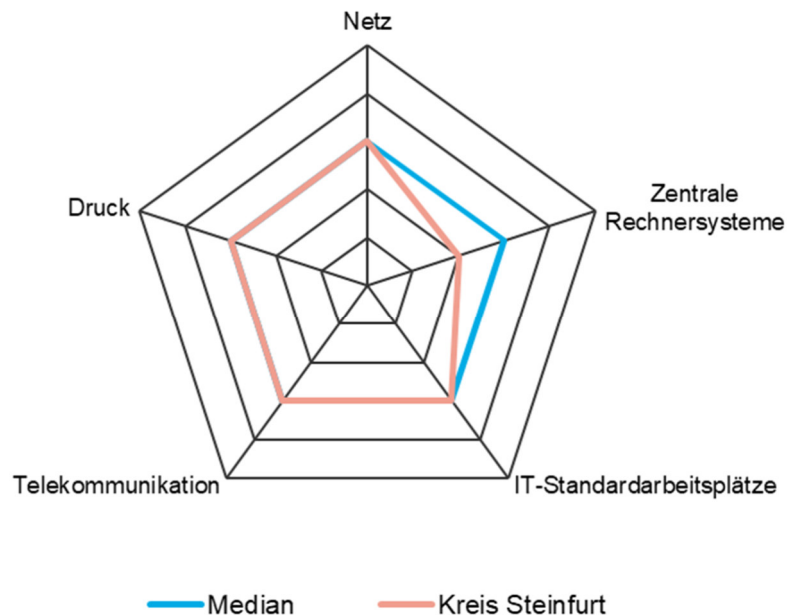
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste betragen im Kreis Steinfurt 1.936 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit knapp unter dem Median von 1.969 Euro. Rund 49 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die IT-Grunddienste.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Innenliegende Werte bedeuten hohe Kosten, außenliegende Werte niedrige Kosten.

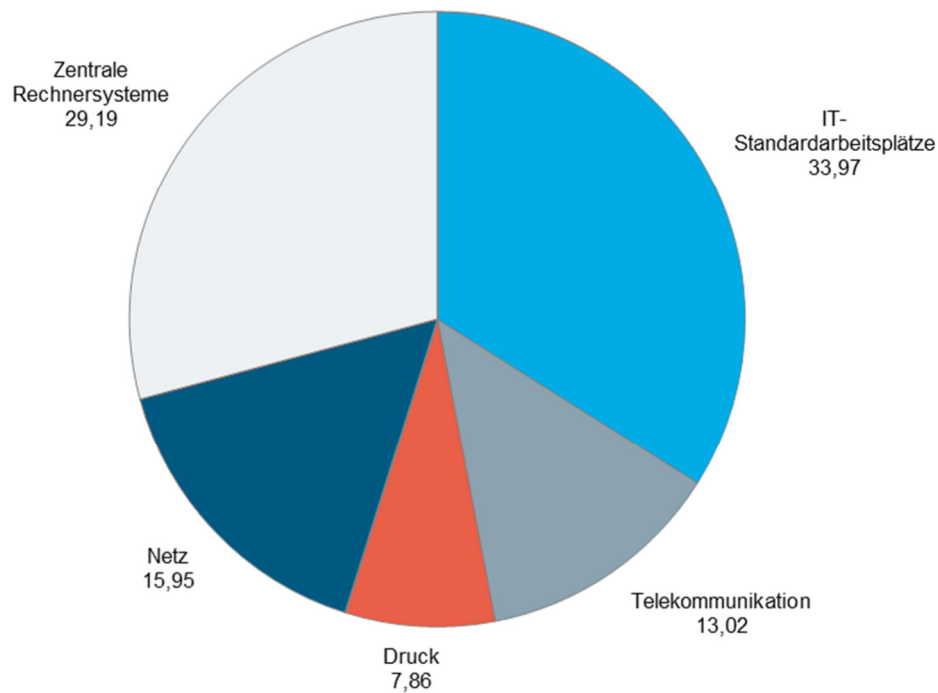
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Ausprägung der Kosten in den Leistungsfeldern zeigt keine kritischen Auffälligkeiten. Dass die zentralen Rechnersysteme in dieser differenzierten Betrachtung der Leistungsfelder etwas höhere Kosten als bei der Mehrheit der Kreise verursachen, erklärt sich durch das Betriebsmodell. Externe IT-Dienstleister preisen die Kosten ihrer IT-Grundstruktur, die zur Bereitstellung einer Leistung erforderlich ist, üblicherweise als Vorkosten in ihre Endprodukte ein. Bei hoher Auslagerung sind sie also im Preis eines Standardarbeitsplatzes oder einer Fachanwendung enthalten und somit auf Kundenseite in der Regel nicht offen sichtbar. Bei Kreisen mit einer weitgehend autarken IT – so auch im Kreis Steinfurt – fällt der Kostenanteil der zentralen Rechnersysteme dagegen relativ betrachtet stärker ins Gewicht, ohne dass dies negativ zu bewerten wäre.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark die vorgenannten Leistungsfelder die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Steinfurt im Einzelnen beeinflussen.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Der interkommunale Vergleich zeigt in Kombination mit der relativen Kostenverteilung, dass die maßgeblichen Treiber für die Gesamtkosten der IT-Grunddienste bei den IT-Standardarbeitsplätzen und dem Rechenzentrumsbetrieb liegen. Allein daraus lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf eine ungünstige Kostensituation ziehen bzw. Einsparpotenziale ableiten.

Bei einem weitgehend selbständigen IT-Betrieb wie im Kreis Steinfurt fallen im interkommunalen Vergleich sowohl die absolute Höhe der Kosten der zentralen Rechnersysteme als auch deren relativer Anteil deutlich größer aus. Ursache ist die Bandbreite bei der Ausgestaltung von Betriebsmodellen, aus der erhebliche Unterschiede in der jeweiligen Kostenstruktur resultieren. So stellt sich die Situation bei einem hohen Auslagerungsgrad genau gegenteilig dar: Die Kostenanteile des Rechenzentrumsbetriebs werden beim Dienstleister in die Endprodukte eingepreist. Auf Kundenseite ist zwar der Preis einer bestimmten Fachanwendung oder der Bereitstellung von IT-Standardarbeitsplätzen bekannt. Die Kalkulationsgrundlagen werden jedoch vom Dienstleister in aller Regel nicht transparent gemacht. Damit verlagern sich die „sichtbaren“ Kostenanteile von den zentralen Rechnersystemen zu den Endprodukten, insbesondere also in das Leistungsfeld IT-Arbeitsplätze und in die Fachanwendungen.

3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Auf diese Kostenstelle entfallen rund 51 Prozent der gesamten IT-Kosten des Kreises Steinfurt.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Steinfurt betragen 2.007 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und übersteigen den 1. Viertelwert von 1.946 Euro nur geringfügig.

Grundsätzlich wären selbst überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Fachanwendungskosten die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Steinfurt unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Dies ist vielmehr eine eigene Aufgabe der Verwaltung im Rahmen des Prozessmanagements, das wir nachfolgend im Abschnitt 3.3.4 thematisieren. Gleichwohl liefert die leicht unter dem Median liegende einwohnerbezogene Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze einen Indikator dafür, dass die Unterstützung der Kreisverwaltung durch eine leistungsfähige IT bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Gesamtbetrachtung gut und wirtschaftlich gelingt.

In beiden betrachteten Leistungsfeldern IT-Grunddienste und Fachanwendungen bewegen sich die Kosten des Kreises Steinfurt in einem moderaten Rahmen und zeigen keine Auffälligkeiten. Die räumlichen und technischen Rahmenbedingungen gewährleisten eine weitestgehend sichere IT-Bereitstellung. Die eingesetzten Personalressourcen sind erforderlich, um Redundanzen auch in personeller Hinsicht sicherzustellen. Zudem stellt der Kreis im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit seine IT-Ressourcen mehreren kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung. Daraus ergeben sich Synergien, von denen sowohl der Kreis selbst als auch die beteiligten Kommunen profitieren.

In der Gesamtbewertung lässt die Kostensituation in der IT des Kreises Steinfurt keine Anhaltspunkte für konkrete Einsparpotenziale erkennen, ohne dass die Qualität der bereitgestellten Leistungen beeinträchtigt werden könnte oder die Risiken für einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb steigen könnten.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

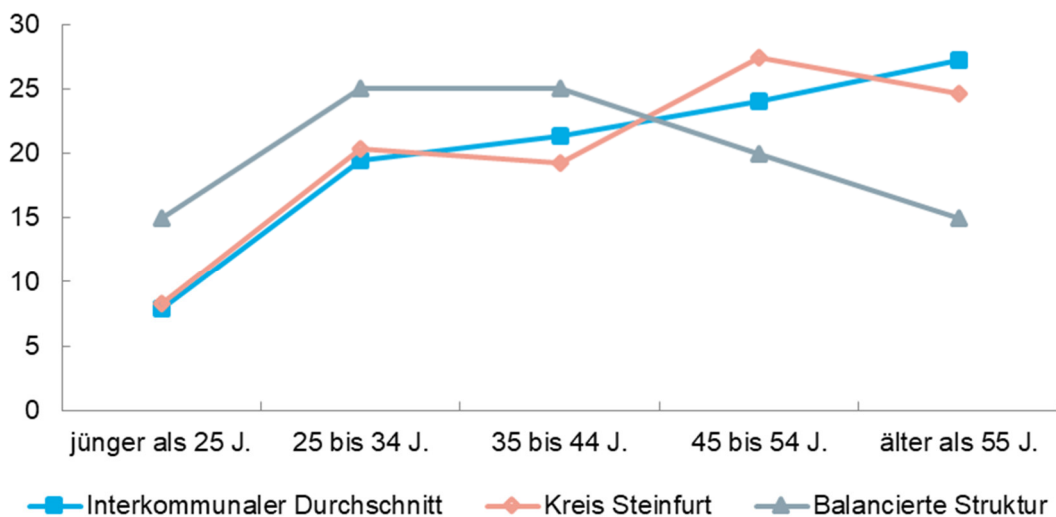
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

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



⁹ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- ➔ Das Altersgefüge in der Belegschaft des Kreises Steinfurt verstärkt die Bedeutung der Digitalisierung.

Die Altersstruktur in der Kreisverwaltung Steinfurt zeigt eine Abweichung von der durchschnittlichen Altersgruppenverteilung aller Kreise. Im Durchschnitt steigt der relative Anteil der Beschäftigten ab der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen mit zunehmendem Lebensalter fast linear an. Bei der Mehrheit der Kreise bilden die ältesten Beschäftigten also den größten relativen Anteil. Mit den 45- bis 55-jährigen Beschäftigten als größter Gruppe ist die Belegschaft des Kreises Steinfurt weniger alterszentriert. Dass die nachrückende Altersgruppe das innerhalb der nächsten zehn Jahre altersbedingt ausscheidende Personal ersetzt, gelingt in dieser modellhaft vereinfachten Betrachtung insofern besser als bei den meisten Kreisen. Allerdings verlagert sich das Grundproblem lediglich weiter in die Zukunft, denn deutlich unterrepräsentiert ist – neben den eigentlichen Nachwuchskräften bis zum Alter von 25 Jahren – die mittlere Altersgruppe. Die Situation verschafft dem Kreis Steinfurt also einen gewissen Zeitgewinn, löst jedoch nicht das Grundproblem. Vielmehr verschärft sie es deutlich, wenn der Zeitgewinn aufgebraucht ist, nämlich dann, wenn die heute 45 bis 54 Jahre alten Beschäftigten die Kreisverwaltung verlassen werden.

Unabhängig davon, ob die Altersstruktur linear, oder wie beim Kreis Steinfurt mit Ausschlägen verläuft: Maßgebliche Herausforderung ist die große Abweichung von der balancierten Altersstruktur. Daraus erwächst ein erheblicher Wettbewerbsdruck bei der künftigen Nachwuchsrekrutierung. Denn zum Ausgleich der altersbedingten Fluktuation entsteht ein rechnerisch überdurchschnittlicher Personalbedarf, bei dem die Kreisverwaltung im Wettbewerb innerhalb des öffentlichen Sektors, aber auch auf dem Arbeitsmarkt in der Gesamtheit bestehen muss. Umso größere Bedeutung gewinnt die digitale Transformation somit in ihrer Funktion, die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Kreises Steinfurt auch mittel- und langfristig aufrechtzuerhalten. Wie in unserer Analyse des Besoldungs- und Entgeltlevels in der IT des Kreises Steinfurt ausgeführt, kann die Bereitstellung der dazu erforderlichen personellen Ressourcen Kompromisse in Bezug auf die Kostenoptimierung erfordern.

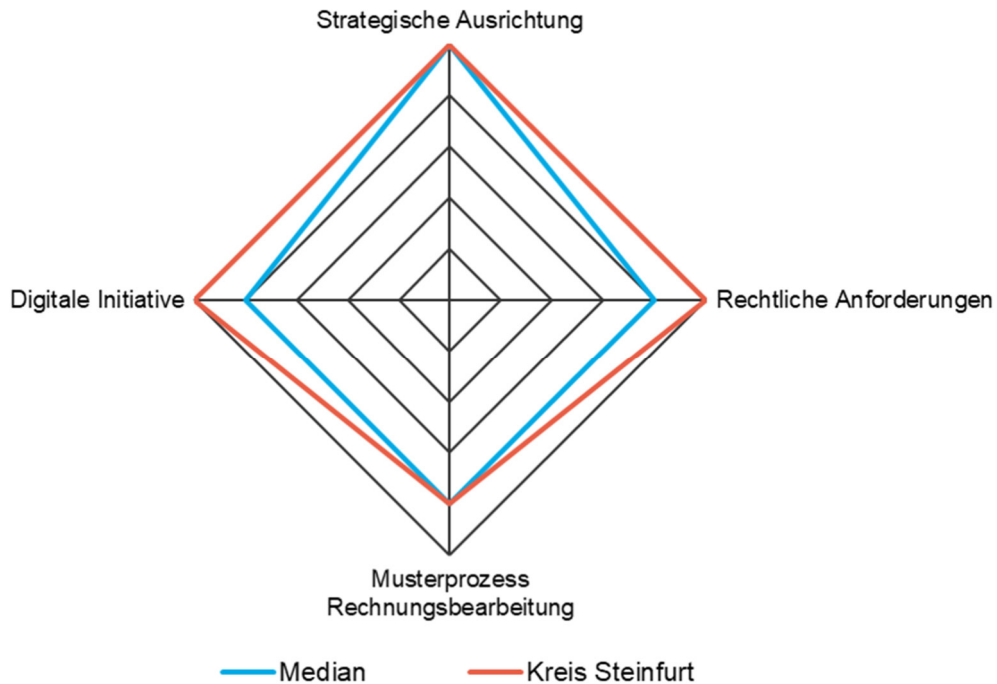
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation im Kreis Steinfurt hat bereits einen fortgeschrittenen Stand erreicht.

In der Kreisverwaltung Steinfurt besteht ein nachweislich hohes Bewusstsein für die Notwendigkeit eines geplanten und koordinierten Gesamtprozesses zur Umsetzung der digitalen Transformation. Zur Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen ist die Kreisverwaltung gut aufgestellt, die digitale Initiative ist ausgeprägt.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Der Kreis Steinfurt steuert die digitale Transformation in der Verwaltung strategisch und strukturiert. Es bestehen gute organisatorische Rahmenbedingungen zur erfolgreichen Umsetzung des Gesamtprozesses. Auch Teilprozesse wie die OZG-Umsetzung oder gesetzlich nicht normierte Digitalisierungsinitiativen sind über strategische Grundlagen abgesichert.

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.*

Das strategische Rahmenkonzept des Gesamtprozesses bildet die im Frühjahr 2022 veröffentlichte Interkommunale Digitalisierungsstrategie des **Kreises Steinfurt**. In der strategischen Ausrichtung und konkreten Maßnahmenplanung haben sowohl die Einbindung aller kreisangehörigen Kommunen als auch die Kooperation über die Kreisgrenzen hinaus einen hohen Stellenwert. So sind beispielsweise die strategischen Bausteine zur Umsetzung des OZG wie die Priorisierung von Digitalisierungsvorhaben ein interkommunaler OZG-Fahrplan zusammen mit der KAAW und dem Kreis Borken entwickelt worden. Zudem wird der Kreis Steinfurt bei der Entwicklung der Digitalisierungsstrategie durch den Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik an der Universität in Siegen wissenschaftlich begleitet.

Mit der gewählten Vorgehensweise trägt der Kreis der Dynamik, die das Thema der digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen – neben den ohnehin verpflichtenden gesetzlichen Vorgaben – in der jüngeren Vergangenheit gewonnen hat, angemessen Rechnung. Digitalisierungsaktivitäten in einzelnen Leistungsprozessen finden auf der Grundlage adäquater Planung und Steuerung statt. Es steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das die Komplexität umzusetzender Maßnahmen hinreichend berücksichtigt und bedeutsame Aspekte wie Priorisierung und Zeitplanung sachgerecht einbezieht. Eine dezidierte Umsetzungsplanung im Sinne einer Roadmap liegt seit 2022 vor.

Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen im Rahmen der Digitalisierungsprozesse sind mit der Einrichtung des Amtes für IT und Digitalisierung im Dezernat I klar festgelegt worden. Damit ist die Zuständigkeit für nahezu alle relevanten Belange des Gesamtprozesses innerhalb einer Organisationseinheit vereint. Dies bietet erhebliche Vorteile, weil beispielsweise Reibungsverluste verringert, der Informationsfluss vereinfacht und Entscheidungsprozesse verkürzt werden können. Die klassischen Organisationsaufgaben sind nach wie vor im Haupt- und Personalamt verortet und seit der Umstrukturierung direkt dem Dezernat des Landrates unterstellt. Über einen geregelten dezernatsübergreifenden Informationsaustausch ist gewährleistet, dass die zur erfolgreichen digitalen Transformation notwendige Integration von IT und Organisation und auch die Einbeziehung der Fachbereiche in allen Digitalisierungsprozessen stattfindet. Nach Einschätzung der gpaNRW bieten die Projektstrukturen und die daraus resultierenden Rollen und Rechte beste Voraussetzungen für eine koordinierte Umsetzung des Prozesses in seiner Gesamtheit. Dafür sorgt unter anderem die personelle Zusammensetzung des Projektteams für die Planung, Organisation und Evaluation der einzelnen Teilprojekte innerhalb des Digitalisierungskonzeptes.

Der Informationsfluss innerhalb der Verwaltung zur Entwicklung der Digitalisierung und ihrer Auswirkungen auf Arbeitsstrukturen und -abläufe ist als Faktor für erfolgreiche Veränderungsprozesse von erheblicher Bedeutung. In der Kreisverwaltung Steinfurt werden die Beschäftigten auf unterschiedlichen Ebenen als Expertinnen und Experten in die Entwicklung und Umsetzung von Strategiebausteinen, d.h. Teilprojekten innerhalb des Gesamtprozesses, eingebunden. Das Amt für IT und Digitalisierung gleicht die geplanten Bausteine und Maßnahmen laufend mit aktuellen Projekten ab und bezieht diese in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess ein. Das Strategiebausteinkonzept sowie die sich daraus ergebenden Einzelmaßnahmen werden bedarfsabhängig in Informationsveranstaltungen sowie auf der Personalversammlung in der Kreisverwaltung bekannt gemacht. Der Austausch und Informationsfluss zwischen der IT und den Facheinheiten wird durch Benennung von „digitalen Pfadfindern“ gefördert, die als Schnittstelle sowie als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren dienen. Zudem wurde entschieden, über die Ausgestaltung des Digitalisierungsprozesses nicht nur die Verwaltung und Politik, sondern auch die Einwohnerinnen und Einwohner des Kreises zu informieren. So wird im Rahmen des Kommunikationskonzeptes ein rund dreiminütiges Video auf der Internetseite des Kreises präsentiert. Dieses erklärt plakativ und einfach nachvollziehbar die Ideen und Ziele sowie den Ablauf der digitalen Transformation im Kreis Steinfurt.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt erfüllt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend.

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 fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.

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

Der Kreis Steinfurt hat bei den gesetzlichen Anforderungen einen weitreichenden Umsetzungsstand erreicht. Ein gewisser Optimierungsspielraum besteht bei den online zur Verfügung gestellten Verwaltungsleistungen. Dies ist allerdings bei der großen Mehrheit der Kreise der Fall. Die gesetzliche Intention zielt darauf ab, dass die Online-Angebote die jeweiligen Zielgruppen wirksam erreichen und in der Konsequenz auch tatsächlich durch die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen akzeptiert und genutzt werden. Der Kreis Steinfurt beschränkt einen größeren Teil seines Online-Angebotes derzeit auf Formulare im PDF-Format, die ausgedruckt und analog ausgefüllt werden müssen. Diese werden von nahezu allen Verwaltungen seit Jahren als pragmatische Zwischenlösungen auf dem Weg zur Digitalisierung angeboten. Um der Intention des Gesetzgebers gerecht zu werden ist es erforderlich, diese Zwischenlösungen mit Nachdruck durch medienbruchfreie, auf Formularservern abrufbare Prozesse mit Plausibilisierungsmechanismen und direkten Schnittstellen zu den weiterverarbeitenden Fachverfahren zu ersetzen.

Diese Notwendigkeit ist den Verantwortlichen im Kreis Steinfurt bewusst und ausdrücklich als Ziel in der OZG-Umsetzungsstrategie definiert. Der angestrebte größtmögliche Reifegrad der online bereitgestellten Verwaltungsleistungen wird nach Angaben der Kreisverwaltung jedoch beispielsweise in mehreren Fällen durch unzureichende technische Rahmenbedingungen verhindert.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte den bereits weit fortgeschrittenen Umsetzungsprozess der gesetzlichen normierten Anforderungen mit hoher Priorität fortsetzen.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

➔ **Feststellung**

Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Steinfurt einen weit fortgeschrittenen Stand.

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 Vergabeprozess:** *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 Steinfurt** 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 Steinfurt	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 Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Die Mehrheit der geprüften Kreise hat einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung vollständig implementiert und damit eine wichtige Voraussetzung für einen effizienten Prozessablauf geschaffen. Deutliche Unterschiede zwischen den Kreisen zeigen sich aber beim Umfang der technischen Unterstützung. Während der Prozess in wenigen Fällen praktisch vollständig automatisiert durchgeführt werden kann, erfordert der derzeitige Umsetzungsstand bei den meisten Kreisverwaltungen noch manuelle Zwischenschritte. Der Kreis Steinfurt hat mit Ausnahme einer medienbruchfreien Schnittstelle zum Vergabeprozess alle maßgeblichen Komponenten und Prozessschritte umgesetzt.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, mit welchen konkreten Maßnahmen sich die Schnittstelle zum Vergabeprozess als letzter Schritt zur vollständig automatisierten Rechnungsbearbeitung realisieren lässt.

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.

- ➔ Auch in Bezug auf die gesetzlich derzeit nicht normierten Anforderungen und Aspekte der digitalen Transformation geht der Kreis Steinfurt strukturiert und systematisch vor.

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

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

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

Der **Kreis Steinfurt** hat in seine Digitalisierungsaktivitäten auch Aspekte einbezogen, zu deren Umsetzung die Kommunen nach gegenwärtigem Sachstand noch nicht gesetzlich verpflichtet sind, die aber erheblich zur Aufrechterhaltung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beitragen. Ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem ist eingeführt, die E-Akte in fast allen Fachanwendungen im Einsatz. Einen nennenswerten Anteil seiner internen und externen Verwaltungsleistungen erbringt der Kreis medienbruchfrei und erhöht deren Anzahl kontinuierlich. Die entsprechenden Teilprojekte und Maßnahmen sind aus dem Gesamtprozess der digitalen Transformation bei der Kreisverwaltung abgeleitet und werden damit strategisch abgesichert und systematisch gesteuert.

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

Es sind gute Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement in der Kreisverwaltung Steinfurt vorhanden. Bei der Umsetzung zeigen sich derzeit noch einzelne Optimierungsspielräume.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.
- **Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁰ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Steinfurt** 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 Steinfurt	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31

¹⁰ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Anforderung	Status des Kreises Steinfurt	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

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

Der Kreis Steinfurt verfolgt auch in Bezug auf das Prozessmanagement in der Verwaltung einen strategischen und systematischen Ansatz. Es ist geplant, in der Kreisverwaltung Strukturen für ein ganzheitliches, zentrales und dezentrales Prozessmanagement zu implementieren. Als erster Schritt wurde dazu im Stellenplan 2022 eine neue Stelle in der Organisationsberatung des Haupt- und Personalamtes (Abteilung 10/2) eingerichtet. Zudem ist das Prozessmanagement mit entsprechenden Aufgabenanteilen in Stellenbeschreibungen des Digitalisierungsteams (Abteilung 16/6) verankert. Für das zentrale Projekt- und Prozessmanagement sind Personalressourcen damit auf Grundlage einer formalen Regelung bereitgestellt. Die dezentralen Stellenanteile als Pendant in den Facheinheiten sind bislang nicht eingerichtet. Die vorgesehene Unterstützung der Fachämter zum Aufbau dezentraler Prozessmanagementstrukturen einschließlich der verwaltungsweiten Bereitstellung des Fachverfahrens zur Prozessaufnahme ist aufgrund fehlender personeller Kapazitäten noch nicht umsetzbar. Damit steigt das Risiko, dass die flächendeckende Prozessaufnahme und -analyse trotz ihrer elementaren Bedeutung für eine erfolgreiche Digitalisierung im laufenden Geschäft und bei der Priorisierung innerhalb des gesamten Aufgabenspektrums der Verwaltung wieder an Bedeutung verliert.

Insofern verläuft die Umsetzung der angestrebten Ziele noch nicht optimal. Die essenzielle Bedeutung des Prozessmanagements für die digitale Transformation des Kreises Steinfurt ist jedoch erkannt und wird grundsätzlich angemessen berücksichtigt. In Teilprojekten und Einzelmaßnahmen sind Projektmanagementmethoden inzwischen etabliert. Eine Prozessanalyse findet systematisch statt, sobald eine Aufgabe oder Facheinheit konkret in eine Digitalisierungsmaßnahme aufgenommen wird. Ein geeignetes Fachverfahren zur Aufnahme, Analyse und Dokumentation von Prozessen ist im Einsatz. Ein Priorisierungskonzept ist erarbeitet und wird sukzessive im Zuge der Prozesserhebung in den Facheinheiten mit Inhalten gefüllt. In die Priorisierung selbst fließen unter anderem nachfolgende Faktoren ein: Anstehende Organisationsuntersuchungen, die Bedeutung einer Aufgabe bzw. eines Organisationsbereiches im Hinblick auf ein Notfallmanagement (Reihenfolge bei der Wiederherstellung der Betriebsbereitschaft) oder gesetzliche Vorgaben (vgl. Abschnitt 3.3.3.2.2, OZG-Strategie).

Ebenso wie in den Digitalisierungsaktivitäten insgesamt ist die interne Vernetzung der Organisation und der IT gut ausgestaltet. Die zentrale IT ist über das Digitalisierungsteam systematisch in Prozessanalysen eingebunden. Bei Organisationsuntersuchungen bezieht die Organisationsberatung den Einsatz von IT obligatorisch als Maßnahme und Methode zur Prozessoptimierung ein.

Eine vollständige Übersicht über alle Verwaltungsprozesse liegt noch nicht vollständig vor, wird aber seit Mitte 2022 im Rahmen des Notfallmanagementkonzeptes erstellt. Die aufgenommenen Prozesse werden systematisch im verwendeten Fachverfahren dokumentiert. Zwar geht

nicht jedem IT-Einsatz eine Prozessbetrachtung voraus, vor der Beschaffung größerer Softwarelösungen ist diese jedoch Grundlage der IT-Anforderungen.

In der stichtagsbezogenen Erhebung des Umsetzungsstandes sind mehrere Anforderungen im Kreis Steinfurt nur teilweise erfüllt. Doch schaffen die laufenden Aktivitäten und das hohe Bewusstsein für die Bedeutung des Prozessmanagements in der Kreisverwaltung die besten Voraussetzungen dafür, dass in naher Zukunft eine vorbildliche Situation erreicht werden kann.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte das Prozessmanagement weiterhin konsequent als Analyse-, Planungs- und Steuerungsinstrument der digitalen Transformation in der Kreisverwaltung etablieren. Die vorhandenen guten Strukturen sollten der Bedeutung der Aufgabe entsprechend weiter gestärkt werden, etwa in Bezug auf ein dezentrales Prozessmanagement mit bedarfsgerechter personeller Ausstattung sowie Fach- und Methodenkompetenz.

3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

➔ Das Niveau der IT-Sicherheit im Kreis Steinfurt ist hoch.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich

ein Kreis mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen durch den **Kreis Steinfurt** erfüllt sind.

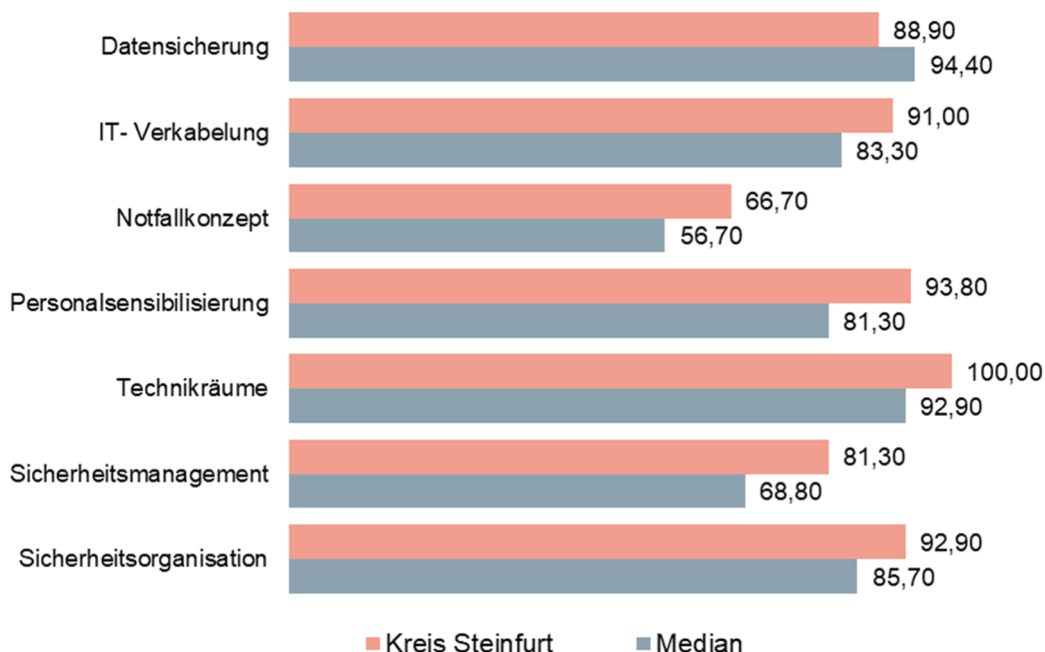
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Bei der IT-Sicherheit erreicht der Kreis Steinfurt einen Gesamterfüllungsgrad von mehr als 88 Prozent, der Median beträgt 80,6 Prozent. Auch in früheren überörtlichen Prüfungen konnte die gpaNRW der Kreisverwaltung ein hohes Maß an IT-Sicherheitsbewusstsein attestieren. Erfreulich ist, dass die positive Situation inzwischen über einen nach IT-Maßstäben sehr langen Zeitraum von zwölf Jahren besteht.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Bei den meisten geprüften IT-Sicherheitsaspekten übertrifft der Kreis Steinfurt den interkommunalen Median. Die räumlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb sind sehr gut ausgeprägt. Lediglich auf der Ebene der konzeptionellen Ausgestaltung des Notfallmanagements besteht ein erwähnenswerter Optimierungsspielraum.

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 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 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. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

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

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

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

➔ Feststellung

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Steinfurt kann rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen derzeit nur im Ansatz absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation kaum möglich.

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

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

- *Ein Kreis sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

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

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Steinfurt 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.)	nein	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	nein	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	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 sicher und rechtskonform zu betreiben und die zugrundeliegenden Prozesse wirtschaftlich auszugestalten.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt. Da

die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Absatz 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Übersicht macht deutlich, dass kein Prüfaspekt von allen nordrhein-westfälischen Kreisen flächendeckend erfüllt werden kann. Zwar wird insbesondere die einföhrungsbegleitende bzw. laufende Prüfung der Anwendungen zur IT-gestützten Finanzbuchhaltung von der großen Mehrheit der Kreise durchgeführt. Doch darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass hier auch Prüfungsansätze mit eingerechnet sind, die den Anspruch an eine sachgerechte und rechtskonforme Prüfung nicht vollständig erfüllen. Einige der von uns betrachteten Aspekte werden lediglich von einer deutlichen Minderheit der Kreise überhaupt aufgegriffen.

Zur konkreten Situation in der Verwaltung des Kreises Steinfurt zeigt die Übersicht, dass auch gesetzlich normierte Aufgaben lediglich in überschaubarem Rahmen wahrgenommen werden können. In den Beschaffungsprozess von Programmen zur IT-gestützten Buchführung wird die örtliche Rechnungsprüfung in einem geregelten Verfahren eingebunden. Dazu wurde gemeinsam mit der zentralen IT eine genaue Prozessdarstellung erarbeitet. In der Praxis ist das Verfahren bis zur abschließenden Genehmigung bisher mangels Anlasses jedoch noch nicht abschließend durchlaufen worden. Rollen- und Berechtigungskonzepte werden laufend im Rahmen des internen Kontrollsystems geprüft. Darüber hinaus beschränken sich insbesondere aufgrund der personellen und fachlichen Situation die Prüfungsaktivitäten auf stichprobenartige Plausibilitätskontrollen der Schnittstellen zwischen Fach- und Finanzverfahren.

Eine Prozessmodellierung zur künftigen Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes an jedem Vergabeprozess zur Softwarebeschaffung wurde erstellt. Ziel des Prozesses ist es, die geregelte Definition von Anforderungen an ein Produkt zu gewährleisten. Dazu findet eine obligatorische Abstimmung zwischen Fachamt bzw. Facheinheit, zentraler IT und der örtlichen Prüfung statt. Bei Bedarf soll der Abstimmungsprozess auch die teilnehmenden Anbieter aktiv einbeziehen, um in komplexeren Vergaben die Transparenz zu erhöhen und den Informationsfluss zu verbessern.

Dass Umfang und Intensität der örtlichen IT-Prüfhandlungen mit der Ausbreitungsgeschwindigkeit der Verwaltungsdigitalisierung zu oft nicht Schritt halten können, ist im Regelfall aber nicht der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung zuzurechnen, sondern eine Folge nicht angemessen ausgestalteter Rahmenbedingungen. Maßgebliche limitierende Faktoren in Bezug auf das Prüfen *der* IT und das Prüfen *mit* IT sind die quantitative Stellenbemessung und die fachliche Qualifikation zur Realisierung der entsprechenden Prüfhandlungen. Lediglich zehn Kreise haben angegeben, dass in ihrem Rechnungsprüfungsamt mehr als 0,1 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben der internen IT-Prüfung zur Verfügung stehen. Demnach sind dafür in zwei Dritteln der Kreise gegenwärtig keine bis höchstens 0,1 Stellenanteile vorgesehen. Auch im Kreis Steinfurt liegt die wesentliche Ursache in den eng begrenzten Personalkapazitäten und der zur sachgerechten Prüfungsdurchführung erforderlichen Qualifikation. Explizit auf spezifische IT-Prüfungen ausgerichtete Stellenanteile sind nicht vorgesehen. Daraus resultiert unmittelbar, dass auch eine spezifische Aus- und Fortbildung nur in dem Umfang stattfinden kann, in

dem Personalkapazitäten vorhanden sind. Dieser Umfang ist – gemessen am Bedarf und der Bedeutung der internen IT-Prüfung – demnach zu gering.

Gleichwohl zeigt die Situation in Bezug auf das Prüfen *mit* IT eine deutlich positive Entwicklung. Eine Fachsoftware zur Unterstützung der Prüfungshandlungen und zur Dokumentation steht zur Verfügung. Zur Auswertung von Massendaten sind Lizenzen für ein entsprechendes Fachverfahren vorhanden, das in der örtlichen Prüfung zunehmend eingesetzt wird. Inzwischen sind zwei Mitarbeitende in der Anwendung geschult, Massendatenanalysen sollen in nächster Zeit verstärkt durchgeführt werden. Dies ist elementar wichtig, denn je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das Datenvolumen in der Gesamtheit wird, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Bei entsprechender Methodenkompetenz versetzt der Einsatz derartiger Systeme die örtliche Rechnungsprüfung wesentlich besser in die Lage, ein breites Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

Generell hält die gpaNRW mit Blick auf die hohe Komplexität der digitalen Transformation als Gesamtaufgabe für die Kreisverwaltung eine frühzeitige und aktive Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung für essenziell. So sollte das Rechnungsprüfungsamt beispielsweise unbeschränkten Einblick in Prozessanalysen und -modellierungen haben, um in seiner Rolle als neutrale Instanz Aspekte wie Risikoabschätzung, Vollständigkeit der Prozessaufnahmen oder Medienbruchfreiheit bewerten und bei Bedarf korrigierend Einfluss nehmen zu können. Diesem Anspruch gerecht zu werden, erfordert naturgemäß die notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten sowie idealerweise den Rückhalt und die Verbindlichkeit einer formellen Strategie.

➔ Empfehlung

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

3.4 IT an Schulen

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

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

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den

Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen 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 Berufskollegs allerdings selbst als Schulträger auch für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

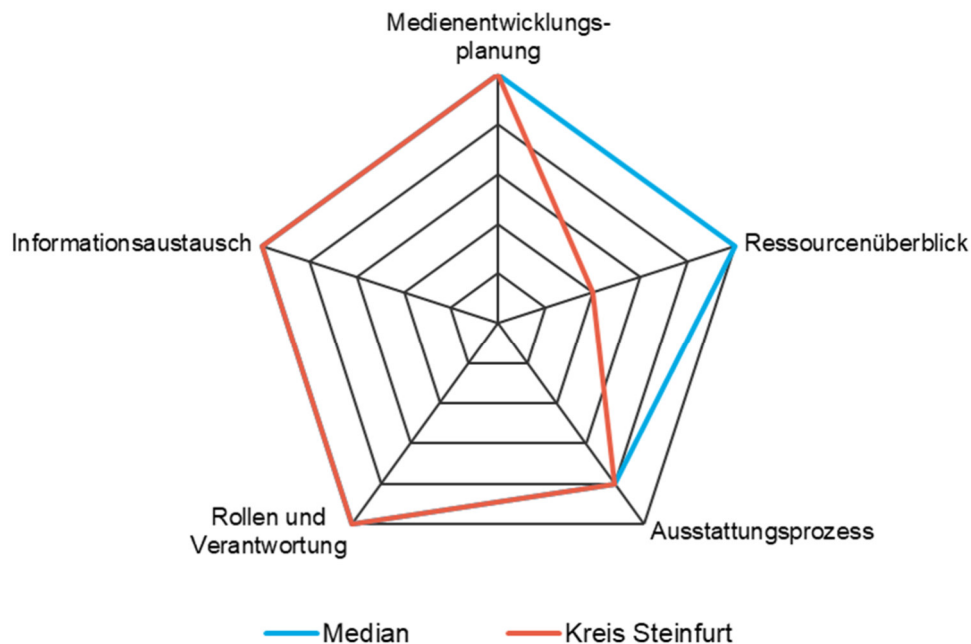
Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Kreises Steinfurt basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Zuge der erfolgten Umstrukturierung der Schul-IT sind künftig ein vollständiger Ressourcenüberblick und ein besser ausgestalteter Ausstattungsprozess zu erwarten.

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 Steinfurt** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die Ausprägung des Medians in diesem Netzdiagramm zeigt, dass die nordrhein-westfälischen Kreise bei der Umsetzung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens insgesamt ein hohes Niveau erreichen. Außer beim Ausstattungsprozess hat die Mehrheit der Kreise Rahmenbedingungen geschaffen, in denen die weitaus meisten Anforderungen als erfüllt anzusehen sind.

Der Kreis Steinfurt ist Schulträger von sechs Berufskollegs und fünf Förderschulen, die sich auf insgesamt 19 Einzelstandorte im Kreisgebiet verteilen. Im Schuljahr 2021/22 besuchten 11.570 Schülerinnen und Schüler die 595 Klassen der Berufskollegs. 1.090 Kinder und Jugendliche wurden in insgesamt 89 Klassen der Förderschulen unterrichtet. Damit ist Steinfurt unter den Kreisen einer der größeren Schulträger. Strategische Grundlage für die Digitalisierung der elf Kreisschulen ist der für den Zeitraum 2020 bis 2024 aufgestellte Medienentwicklungsplan. Unter Berücksichtigung der schulspezifischen Besonderheiten wurde eine Bestandsaufnahme durchgeführt und auf dieser Grundlage ein Soll-Konzept für das digitale Lernen und Unterrichten entwickelt. Die Umsetzungsplanung mit konkreten Zeitzielen für Projektphasen (Meilensteine) bzw. Einzelprojekte innerhalb des fünf Jahre umfassenden Gesamtzeitraums ist Bestandteil dieses Konzeptes.

Im Zuge einer strategischen Neuausrichtung hat der Kreis Steinfurt 2021 entschieden, die Bereitstellung und Betreuung der IT in den Kreisschulen vollständig auf das Amt für IT und Digitalisierung zu übertragen. Damit folgte er letztlich auch in Bezug auf die Schul-IT seiner Gesamtstrategie eines autarken Betriebsmodells. In diesem Zusammenhang wurden in der Kreisverwaltung zwölf Stellen eingerichtet, die derzeit noch nicht alle besetzt werden konnten. Zum Ende des Jahres 2022 sind die Rahmenverträge mit einem externen Dienstleister über den Support der Schul-IT ausgelaufen. In der Vergangenheit haben die Kreisschulen innerhalb ihres bereitgestellten IT-Finanzbudgets auf Grundlage ihrer jeweiligen Medienkonzepte Hard- und Software beschafft. Eine aufeinander abgestimmte Koordinierung wurde mit dem Medienent-

wicklungsplan erreicht. Der bisherige, durch die selbständige Arbeitsweise der Schulen geprägte Ausstattungsprozess hat es erheblich erschwert, einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die gesamte IT-Ausstattung zu bekommen. Die IT-Kosten werden zentral in der Schulverwaltung verwaltet und waren auch bisher schon bekannt. Für den Hard- und Softwarebestand und die Komponenten der IT-Grundstruktur in den Schulen hat der Prozess zur vollständigen Inventarisierung begonnen.

Mit der Festlegung erster Standards für die IT-Ausstattung der Kreisschulen wurden entsprechende Arbeitsgruppen beauftragt. Nach wie vor sollen die Schulen eigenverantwortlich bis zu einem Betrag von 2.500 Euro Hard- und Software beschaffen können. Die Mittelbewirtschaftung verbleibt bei der Schulverwaltung. Das Schul-IT-Team des Amtes 16 wird jedoch mit Blick auf die Standardisierung beratend in Beschaffungsprozesse einbezogen. Soweit die genannte Betragsgrenze überschritten wird, ist die zentrale IT obligatorisch zu beteiligen und das Vergabeverfahren durch die Schulverwaltung durchzuführen. Nach Angaben der Kreisverwaltung hat sich diese Vorgehensweise in den vergangenen zwei Jahren grundsätzlich bewährt, führt aber teilweise zu Reibungsverlusten bei der Bündelung von IT-Beschaffungen und der kreiseinheitlichen IT-Ausstattung. Insofern wäre es sinnvoll, wenn die beteiligten Organisationseinheiten Alternativen zur gegenwärtigen Praxis erörtern würden. Beispielsweise könnte ein generell in Zuständigkeit der zentralen IT liegender Beschaffungsprozess aus Sicht der gpaNRW eine sachgerechtere Lösung darstellen.

Zudem gibt es gute Gründe für eine engere Ausgestaltung der Standardisierungsregeln. Aus der jeweiligen pädagogischen Ausrichtung abgeleitete individuelle Anforderungen sind schulspezifisch in den Medienkonzepten beschrieben. Darüber hinaus sollten jedoch so weit wie möglich Standards, idealerweise in Form eines festgelegten Warenkorbs, definiert werden. Denn diese gewährleisten sowohl eine für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler gleichwertige mediengestützte Lernsituation als auch den wirtschaftlichen Einsatz der gesamten IT-Ausstattung. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Als sicherheitsrelevanter Teilaspekt der Standardisierung sollte ein formales, schulübergreifendes IT-Sicherheitskonzept erstellt werden. Bisher haben die Schulen des Kreises Steinfurt entsprechende Richtlinien eigenverantwortlich dokumentiert und umgesetzt.

Ziel der Gestaltung eines Beschaffungsprozesses sollte demnach ein sachgerechter und ausgewogener Kompromiss sein: Nämlich einerseits dem Anspruch der Schulen gerecht zu werden, ihren IT-Bedarf bis zu einem gewissen Grad flexibel und eigenverantwortlich zu decken – und andererseits aus den genannten Gründen eine möglichst weitreichende Standardisierung der IT in den Schulen des Kreises Steinfurt umzusetzen.

Mit der Übertragung der Bereitstellung und Betreuung auf die zentrale IT in der Kreisverwaltung sind Rollen und Verantwortung verbindlich festgelegt worden. Der gesamte Second-Level-Support wird durch das Schul-IT-Team sichergestellt, die Verantwortung für den First-Level-Support obliegt den Medienverantwortlichen in den Schulen. Die Effektivität und Qualität des Supports weist kurz nach Umstrukturierung der Schul-IT aber noch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Schulstandorten auf. Daraus resultiert in der Praxis ein durch Amt 16 zu deckender Unterstützungsbedarf der Schulen auch im Bereich des First-Levels-Supports. Unter der Voraussetzung hinreichender Personalkapazitäten fördert das vom Kreis Steinfurt gewählte Modell auch in Bezug auf die Anwenderunterstützung und Betreuung der technischen Ausstattung Standards durch einheitliche Supportqualität.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nach Angaben der Kreisverwaltung aufgrund verschiedener Ursachen jedoch noch keine flächendeckend sachgerechte und zufriedenstellende Situation erreicht. Diese Ursachen liegen unter anderem in den derzeit zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Jedoch spielt auch die in der Vergangenheit fehlende Standardisierung der Hard- und Softwareausstattung eine maßgebliche Rolle. Dass die Schulen ihre jeweilige IT eigenverantwortlich betrieben haben, hat über Jahre gewachsene Strukturen und damit einen hohen Inhomogenitätsgrad begünstigt. Supportaufgaben können insofern an allen Schulen des Kreises Steinfurt eher nur perspektivisch mit annähernd gleicher Ausführungsqualität wahrgenommen werden.

Der für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens notwendige regelmäßige Informationsaustausch zwischen zentraler IT und Schulen ist sichergestellt. In Arbeitskreisen mit den Medienbeauftragten der Schulen wird die strategische und konzeptionelle Ausrichtung und Standardisierung der Schulen erörtert. Der Austausch mit den Schulleitungen findet regelmäßig halbjährlich und darüber hinaus anlassbezogen statt.

In der überörtlichen Prüfung ist der Eindruck entstanden, dass beim Kreis Steinfurt auch in Bezug auf die Bereitstellung und Betreuung der IT seiner Schulen ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Verbesserung bisher noch nicht optimal ausgestalteter Aspekte vorhanden ist. Wenn die Inventarisierung der Schul-IT abgeschlossen ist und in einen flächendeckenden Ressourcenüberblick mündet und wenn sich möglichst umfassende Standards im Ausstattungsprozess etabliert haben, werden alle Rahmenbedingungen zur Digitalisierung voraussichtlich ein sehr gutes Niveau erreichen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die bereits eingeleiteten Maßnahmen und Aktivitäten zur Optimierung des Ressourcenüberblicks und des Ausstattungsprozesses konsequent fortsetzen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beschaffungsvorgänge sollten die Verwaltung Alternativen zur derzeit praktizierten Vorgehensweise erörtern und insbesondere den Aspekt der Standardisierung noch stärker in den Mittelpunkt rücken.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Der Kreis Steinfurt erfüllt die rechtlichen Anforderungen bereits weitgehend.	109	E1	Der Kreis Steinfurt sollte den bereits weit fortgeschrittenen Umsetzungsprozess der gesetzlichen normierten Anforderungen mit hoher Priorität fortsetzen.	110
F2	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Kreis Steinfurt einen weit fortgeschrittenen Stand.	111	E2	Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, mit welchen konkreten Maßnahmen sich die Schnittstelle zum Vergabeprozess als letzter Schritt zur vollständig automatisierten Rechnungsbearbeitung realisieren lässt.	112
F3	Es sind gute Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement in der Kreisverwaltung Steinfurt vorhanden. Bei der Umsetzung zeigen sich derzeit noch einzelne Optimierungsspielräume.	113	E3	Der Kreis Steinfurt sollte das Prozessmanagement weiterhin konsequent als Analyse-, Planungs- und Steuerungsinstrument der digitalen Transformation in der Kreisverwaltung etablieren. Die vorhandenen guten Strukturen sollten der Bedeutung der Aufgabe entsprechend weiter gestärkt werden, etwa in Bezug auf ein dezentrales Prozessmanagement mit bedarfsgerechter personeller Ausstattung sowie Fach- und Methodenkompetenz.	116
F4	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Steinfurt kann rechtlich vorgeschriebene Programmprüfungen derzeit nur im Ansatz absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation kaum möglich.	118	E4	Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie als Grundlage der Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Darauf aufbauend sollte der Kreis Steinfurt die Handlungsfähigkeit seiner örtlichen Rechnungsprüfung durch eine adäquate personelle Ausstattung und dafür vorgesehene IT-spezifische Fortbildungen stärken.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Kreises Steinfurt basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Zuge der erfolgten Umstrukturierung der Schul-IT sind künftig ein vollständiger Ressourcenüberblick und ein besser ausgestalteter Ausstattungsprozess zu erwarten.	122	E5	Der Kreis Steinfurt sollte die bereits eingeleiteten Maßnahmen und Aktivitäten zur Optimierung des Ressourcenüberblicks und des Ausstattungsprozesses konsequent fortsetzen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beschaffungsvorgänge sollten die Verwaltung Alternativen zur derzeit praktizierten Vorgehensweise erörtern und insbesondere den Aspekt der Standardisierung noch stärker in den Mittelpunkt rücken.	126

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Das Kreisjugendamt Steinfurt ist für 20 Kommunen zuständig und damit für mehr Kommunen als alle anderen Kreise des Vergleichs. Die Kommunen verteilen sich auf eine sehr große Gebietsfläche, die das Jugendamt abdecken muss. Außerdem ist das Kreisjugendamt absolut gesehen im Vergleich der Kreise für die meisten jugendlichen Einwohner unter 21 Jahren zuständig. Dies wirkt sich insbesondere auf die organisatorische Steuerung der Hilfe zur Erziehung aus.

Der Kreis Steinfurt weist im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen niedrigen Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung (HzE) auf. Dabei sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise gering. Bei einer sehr niedrigen HzE-Falldichte bestehen jedoch hohe HzE-Fallaufwendungen.

Der Kreis Steinfurt betreibt ein intensives Finanzcontrolling und hat für einige Kennzahlen konkrete Zielwerte festgelegt, so dass er die Zielerreichung überprüfen kann.

Das Fachcontrolling ist beim Kreis Steinfurt gut ausgeprägt. Das Jugendamt betrachtet innerhalb eines Hilfefalls und fallübergreifend die Wirksamkeit der Hilfe und die Zielerreichung. Durch seine ausgeprägten Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung sowie durch die standardisierte Evaluation der Hilfen zur Erziehung hat der Kreis eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung geschaffen.

Der Kreis Steinfurt betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Seit Oktober 2021 hat das Kreisjugendamt sein Finanzierungssystem bei den ambulanten und flexiblen erzieherischen Hilfen im Rahmen einer zweijährigen Modellphase von einer Gewährung von Fachleistungsstunden im Einzelfall auf Fallpauschalen umgestellt. Dies führt dazu, dass die ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII nicht mehr einzelfallbezogen finanziert werden. Aus Sicht der gpaNRW stellt die konkrete Festlegung von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall ein großes Steuerungspotenzial bei der Hilfestellung dar und sollte das Ergebnis einer Einzelfallentscheidung in Abhängigkeit vom konkreten Hilfefall sein. Der Kreis Steinfurt nutzt diese Steuerungsmöglichkeit durch die Gewährung der Fallpauschalen nicht mehr. Außerdem beeinträchtigt die Umstellung auf Fallpauschalen die Transparenz über den erforderlichen Mittel- und Ressourceneinsatz der Hilfestellung. Der Kreis Steinfurt sollte die Leistungsgewährung bei den ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf der Grundlage von Fallpauschalen überprüfen und überdenken. Die gpaNRW hält eine individuelle Festlegung und fortlaufende Überprüfung der erbrachten Fachleistungsstunden für eine gut strukturierte und wirtschaftliche Fallsteuerung für unabdingbar.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche

steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

- ➔ Das Jugendamt des Kreises Steinfurt ist auf einer sehr großen Gebietsfläche für besonders viele Kommunen zuständig. Dies wirkt sich insbesondere auf die organisatorische Steuerung der Hilfe zur Erziehung aus.

Strukturen im Kreis Steinfurt 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	246.398
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	53.940
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	20
Anzahl Kommunen im Kreis	24
Gebietsfläche des Kreises in ha	179.575

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in Nordrhein-Westfalen (NRW) 2020

	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	246.398	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	53.940	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	20	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	24	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	179.575	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Das Jugendamt des Kreises Steinfurt ist für 20 von 24 Kommunen zuständig. Zum Jugendamtsbezirk gehören folgende Kommunen:

- Altenberge,
- Hopsten,
- Horstmar,
- Hörstel,
- Ladbergen,
- Laer,
- Lengerich,
- Lienen,
- Lotte,
- Metelen,
- Mettingen,

- Neuenkirchen,
- Nordwalde,
- Ochtrup,
- Recke,
- Saerbeck,
- Steinfurt,
- Tecklenburg,
- Westerkappeln und
- Wettringen.

Die mittleren kreisangehörigen Städte Emsdetten, Greven und Ibbenbüren sowie die große kreisangehörige Stadt Rheine haben jeweils ein eigenes städtisches Jugendamt.

Der Kreis Steinfurt hat 2020 im Vergleich der Kreise sowohl die meisten Einwohner als auch die meisten Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes. Mit rund 180.000 ha weist der Kreis Steinfurt, verglichen mit den anderen Kreisen, die zweitgrößte Gebietsfläche auf. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind. Dies ist auch im Kreis Steinfurt der Fall. Der Kreis bildet mit 24 Kommunen im Kreisgebiet und mit 20 Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes jeweils das Maximum im Vergleich der Kreise. Der Kreis Steinfurt ist somit für die meisten Kommunen im Kreis zuständig, und er muss gleichzeitig eine sehr große Gebietsfläche abdecken. Dies wirkt sich auf die Rüstzeiten der in Steinfurt und Tecklenburg angesiedelten ASD-Fachkräfte, insbesondere für lange Fahrtzeiten, erhöhend aus. Die Fachkräfte des ASD führen in den Kommunen des Kreisjugendamtes auch Hausbesuche durch.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	21,89	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	2,40	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	21,90	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	5,18	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

**Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Steinfurt insgesamt.

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

Der oberhalb des dritten Viertelwertes liegende hohe Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

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

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann mehr Hilfen des Jugendamtes erfordern. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Diese Kennzahl betrifft allerdings nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfe zur Erziehung. Bei der Jugendarbeitslosenquote positioniert sich der Kreis Steinfurt im oberen Mittelfeld des Vergleichs. Nach Wahrnehmung des Kreises sind die Kommunen des Kreisjugendamtes aber nicht vermehrt von einer hohen Jugendarbeitslosigkeit betroffen, sondern vielmehr einige Städte im Kreis Steinfurt mit eigenem Jugendamt, deren Fälle in der Kennzahl auch enthalten sind. Daher wirkt sich die hohe Jugendarbeitslosigkeit im Kreis Steinfurt nach Einschätzung des Kreisjugendamtes in den vom Jugendamt betreuten Kommunen nicht erhöhend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung aus.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

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

Der hohe Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II kann sich im Kreis Steinfurt erhöhend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Der Kreis Steinfurt hat mehr Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger als die Mehrheit der Kreise. Das kann sich erhöhend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft diese Kennzahl nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

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

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem Kreis Steinfurt sind diese Strukturen bekannt. Seit Ende 2019 befasst sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretenden des Kreisjugendamtes, der freien Träger der Jugendhilfe für ambulante und flexible Hilfen sowie Vertretenden der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Kreis Steinfurt mit Überlegungen, wie eine stärker auf den einzelnen Sozialraum ausgerichtete Organisationsstruktur und Zusammenarbeit konkret gestaltet werden kann. Der Kreis hat festgestellt, dass sich ambulante und flexible Hilfemaßnahmen den gesellschaftlichen Entwicklungen wie z.B. längeren Verweildauern in Kindertageseinrichtungen und in der Schule bzw. der offenen Ganztagsbetreuung anpassen müssen. Daraus resultiert nach der Einschätzung des Kreises Steinfurt die Notwendigkeit, dass sich ambulante und flexible Leistungen mit bestehenden Hilfs-, Beratungs-, Unterstützungs- und Bildungssystemen besser verzahnen. Der Kreis will die Zugänge zu seinen Hilfsangeboten erleichtern und verstärkt niederschwellige Angebote anbieten. Die eingesetzten Hilfen sollen insgesamt nachhaltiger wirken. Durch seine Maßnahmen will der Kreis auch dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KSJG) Rechnung tragen. Das KSJG verfolgt das Ziel, mit einer modern ausgerichteten Kinder- und Jugendhilfe gerade die Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen zu stärken, die besonderen Unterstützungsbedarf haben. Der Kreis hat ein externes Beratungsunternehmen beauftragt, das diesen Prozess begleitet und steuert. Das Beratungsgutachten bejaht die Möglichkeit einer Sozialraumorientierung. Der Kreis plant, in 2023 eine weitere externe Ausschreibung um die Ausgestaltung der sozialräumlichen Struktur zu erarbeiten. Die bereits erfolgte Umstellung des Finanzierungssystems bei den flexiblen ambulanten Hilfen zur Erziehung auf Fallpauschalen stellt einen Baustein der geplanten Sozialraumorientierung des Kreises Steinfurt dar. Bezüglich der Fallpauschalen wird auf Abschnitt 4.5.1.2 Fallsteuerung verwiesen.

4.3.2 Präventive Angebote

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

- ➔ Der Kreis Steinfurt ist mit einer Vielzahl bedarfsgerechter frühzeitiger, niederschwelliger und präventiver Angebote für verschiedene Alters- und Zielgruppen gut aufgestellt.

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.

Zur Steuerung und Abstimmung der kreisweiten präventiven Angebote gibt es im **Kreis Steinfurt** multiprofessionelle kommunale Netzwerke sowie ein kreisweites Netzwerk. Dort werden Unterstützungsangebote geplant, weiterentwickelt und aufeinander abgestimmt. Das Kreisjugendamt und die Städte mit eigenem Jugendamt halten eine gemeinsame Datenbank für das gesamte Kreisgebiet vor.

Seit 2017 nimmt der Kreis Steinfurt an der Landesinitiative „Kommunale Präventionskette“ (Vormals Kein Kind zurücklassen (KeKiz)) teil. Seit Jahren unterstützen freie, private und öffentliche Träger im Kreis Steinfurt Familien, Kinder und Jugendliche, damit sie möglichst gute Chancen für eine positive Entwicklung erhalten. Diese Arbeit führt der Kreis nun strukturell und konzeptionell zusammen und entwickelt sie stetig weiter. Dafür hat der Kreis eine Stelle zur Koordination „Kommunale Präventionskette im Kreis Steinfurt“ eingerichtet. Das Kreisjugendamt Steinfurt arbeitet kontinuierlich am Auf- und Ausbau passgenauer Präventionsketten weiter, um mit Unterstützung der Landeskoordinierungsstelle die Weichen für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu stellen.

Der Kreis verfolgt mit seinen Beratungsangeboten und so genannten „Frühen Hilfen“ das Ziel, allen Kindern ein gesundes und gewaltfreies Aufwachsen zu ermöglichen. „Frühe Hilfen“ sind Hilfestellungen für werdende Eltern, Alleinerziehende und Familien mit Kindern bis zu drei Jahren, die insbesondere aufgrund verschiedener psychosozialer Belastungen einen erhöhten Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben, aber häufig nur schwer einen Zugang zu Unterstützungsangeboten finden.

Als Angebote der „Frühen Hilfen“ für die Zielgruppe der unter dreijährigen Kinder fördert der Kreis Steinfurt die Familienhebammen, Elterncafés, Wellcome- und Familienpatenprojekte sowie das Kooperationsprojekt „Guter Start“ am Mathias-Spital Rheine und das Projekt „Baby-lotse“ am Franziskus-Hospital Münster.

Präventionsangebote für Kinder im Alter von sechs bis zehn Jahren gibt es im Kreis Steinfurt an vielen Grundschulen als niederschwellige Schnittstelle zwischen Schule und Jugendhilfe. Neun Träger der freien Jugendhilfe bieten seit dem Schuljahr 2018/2019 an 41 interessierten Grundschulen im Zuständigkeitsgebiet des Kreisjugendamts Steinfurt ein Beratungsangebot an. Dabei stehen pädagogische Fachkräfte aus der ambulanten Jugendhilfe als Ansprechpersonen für Lehrkräfte, Eltern und Kinder zur Verfügung. Sie bieten Beratung bei Fragen und individuellen Problemlagen, vermitteln an geeignete Institutionen sowie Angebote vor Ort und erleichtern somit Übergänge zu anderen Hilfesystemen. Die Hilfesuchenden erhalten durch eine Beratung und eine etwaige Vermittlung an geeignete Stellen frühzeitig Unterstützung. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes hat die Akzeptanz des Beratungsangebotes an den Grundschulen im Kreisgebiet deutlich gemacht, wie wichtig sozialräumliche Angebote vor Ort sind, um Zu- und Übergänge zu anderen Hilfesystemen zu ermöglichen und Menschen vor Ort niederschwellig zu begegnen.

Mit dem Projekt „nebenan“ bietet der Kreis Steinfurt in Kooperation mit der Janusz-Korczak-Schule seit 2013 ein präventives Angebot an, das sich an Schülerinnen und Schüler der ersten bis vierten Klasse richtet, die nicht gruppenfähig, stark traumatisiert oder erheblich dissozial auffällig sind und deshalb vorübergehend keinen regulären Unterricht besuchen können. Ziel des Kooperationsprojektes ist, die betroffenen Kinder wieder in den Regelunterricht der Janusz-Korczak-Schule, Förderschule für emotionale und soziale Entwicklung, zu integrieren. Das Kooperationsprojekt wird in einem eigenständigen Teilbereich des Gebäudes der Janusz-Korczak-Schule realisiert. Im Rahmen des Projektes werden maximal fünf Kinder betreut und gefördert. Um den besonderen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler gerecht zu werden, arbeitet ein Basisteam bestehend aus einer Sonderpädagogin der Janusz-Korczak-Schule und zwei Diplom-Sozialpädagogen /Sozialpädagoginnen der Ev. Jugendhilfe Münsterland eng zusammen, die bei Bedarf von weiteren multiprofessionellen pädagogischen Fachpersonen unterstützt werden. Ein wichtiger Bestandteil des Projektes „nebenan“ ist zudem eine sehr intensive schulische und sozialpädagogische Elternarbeit.

Auch die gemeinnützige Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ bietet ein niederschwelliges Angebot für Kindergarten- und Grundschulkinder. Die Stiftung engagiert sich für gute frühe Bildung in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) – mit dem Ziel, Mädchen und Jungen stark für die Zukunft zu machen und zu nachhaltigem Handeln zu befähigen. Gemeinsam mit ihren Netzwerkpartnern vor Ort bietet die Stiftung bundesweit ein Bildungsprogramm an, das pädagogische Fach- und Lehrkräfte dabei unterstützt, Kinder im Kita- und Grundschulalter qualifiziert beim Entdecken, Forschen und Lernen zu begleiten. Das „Haus der kleinen Forscher“ verbessert Bildungschancen, fördert Interesse am MINT-Bereich und professionalisiert dafür pädagogisches Personal. 130 Kindertageseinrichtungen im Kreis werden dabei auch vom Kreisjugendamt kontinuierlich unterstützt. Sprachkompetenzen, sowie motorische und soziale Kompetenzen werden gefördert, gleichzeitig fördert das Angebot auch die Inklusion.

Für ältere Kinder und Jugendliche bietet der Kreis Steinfurt zahlreiche präventive Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit an. In den Kommunen gibt es rund 50 Einrichtungen und Dienste der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, die von diversen Trägern, insgesamt elf Dachverbänden der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit, dem Kreisjugendring und zahlreichen Ortsjugendringen durchgeführt werden. Alle entwickeln sozialraumorientierte, bedarfsgerechte und oftmals partizipative Angebote und Maßnahmen. Diese sind niederschwellig zugänglich, stehen allen jungen Menschen offen und bieten ihnen eine vielfältige Angebotsstruktur.

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. An vielen weiterführenden Schulen im Kreis Steinfurt, insbesondere an allen Haupt- und Förderschulen, ist Schulsozialarbeit eingerichtet, allerdings mit unterschiedlicher Personalstärke und verschiedenen Anstellungsträgern und Aufgabenzuschnitten. Es gibt einen Arbeitskreis beim Schulamt des Kreises. Die Kinder- und Jugendförderung des Kreises bezieht die Schulsozialarbeit in ihre Angebote und die von ihr moderierten lokalen Netzwerke ein. Die Bereiche Jugendarbeit und Schulsozialarbeit arbeiten auskunftsgemäß auf strategischer und operativer Ebene gut zusammen.

Mit dem Projekt „Dock14“ bietet der Kreis Steinfurt ein weiteres Präventionsangebot für Jugendliche ab der siebten Klasse an, die Probleme in der Schule und weitere Belastungen haben, die

dem Schulerfolg und der Berufsorientierung im Wege stehen. Das Projekt unterstützt die teilnehmenden Jugendlichen dabei, Hindernisse auf dem Weg zum Schulerfolg und beim Übergang in die berufliche Bildung zu bewältigen.

In Kooperation mit dem Jobcenter, mehreren Schulen im Kreisgebiet, der Schulaufsicht und der Kommunalen Koordinierungsstelle (Bildungsbüro) konzipiert der Kreis Steinfurt derzeit ein weiteres niederschwelliges präventives Angebot. Dieses richtet sich an Jugendliche, die die Schule nur unregelmäßig oder gar nicht mehr besuchen, und die deshalb an kein System mehr angebunden sind und keine zufriedenstellende Lebensperspektive entwickeln können. Das Angebot fokussiert sich auf berufsorientierende Themen und soll den jungen Menschen neue Perspektiven hinsichtlich der eigenen Selbstwirksamkeit eröffnen und dazu beitragen, dass sich ihre Lebenssituation stabilisiert.

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 klare Aufbauorganisation und die Ansiedlung des Kreisjugendamtes, des Schulamtes, des Sozialamtes sowie des Jobcenters im selben Dezernat ermöglichen dem Kreis Steinfurt Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

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

Das **Kreisjugendamt Steinfurt** ist, wie auch das Amt für Schule, Sport und Integration, das Amt für Soziales und Pflege sowie das Jobcenter Kreis Steinfurt organisatorisch im Dezernat II angesiedelt. Da die Aufgabenbereiche teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich und werden intensiv genutzt.

Der ASD des Kreises Steinfurt ist an den beiden Standorten Steinfurt und Tecklenburg untergebracht. Er arbeitet in Teams, die für die Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Kommunen im Kreis zuständig sind.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) des Kreises Steinfurt ist zentral im Kreishaus Steinfurt angesiedelt. Sie prüft unter anderem die Zuständigkeit und macht Kostenerstattungen geltend. Die WiJu nimmt an den Fallbesprechungen der Teams des ASD teil und hat bei Terminen am Standort Tecklenburg entsprechende Rüstzeiten für Fahrtzeiten.

Im Kreis Steinfurt gibt es eine eigene Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfen zur Erziehung. Auch für andere Aufgabenbereiche des Kreisjugendamtes, wie z.B. für die Kindertagesbetreuung und die Kinder- und Jugendförderung hat der Kreis Steinfurt Arbeitsgemeinschaften eingerichtet. Darüber hinaus gibt es verschiedene Unterarbeitsgemeinschaften (UAG). Für die Hilfe zur Erziehung sind dies UAG für den ambulanten Bereich, für stationäre Hilfen zur Erziehung sowie für den Pflegekinderdienst (PKD). Zusätzlich gibt es im Kreis Steinfurt UAG und

Qualitätszirkel für die Erziehungsberatung, für die Ehe-, Familien- und Lebensberatung, zur Prävention von sexualisierter Gewalt sowie zur fachlichen Beratung und Begleitung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nach § 8a SGB VIII.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

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

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

Der **Kreis Steinfurt** hat 2008 ein Kreisentwicklungsprogramm (KEP) erstellt und 2017 fortgeschrieben. Die Fortschreibung des KEP beinhaltet die strategischen Ziele des Kreises Steinfurt in den fünf Handlungsfeldern Menschen, Wirtschaft, Bildung, natürliche Lebensgrundlagen und Kreisverwaltung als Dienstleister und Arbeitgeber.

In seinem KEP hat der Kreis folgende strategische Ziele festgeschrieben, die auch den Bereich der Hilfe zur Erziehung tangieren:

1. Handlungsfeld „Die Menschen“

- 1.1 Wir tragen dazu bei, die Qualität der Lebensbedingungen für Jung und Alt zu sichern.
- 1.2 Wir engagieren uns für eine Gesellschaft, die gleichberechtigte Teilhabe für alle ermöglicht.

3. Handlungsfeld „Die Bildung“

- 3.3 Wir fördern die frühkindliche Bildung.

5. Handlungsfeld „Die Kreisverwaltung als Dienstleister und Arbeitgeber“

- 5.1 Unsere Arbeit dient dem Gemeinwohl.
- 5.3 Unser Umgang mit den finanziellen Ressourcen ist verantwortungsvoll und effizient.

Seine strategischen Ziele aus dem KEP bildet der Kreis Steinfurt auch in seinem Haushaltsplan ab. Zusätzlich hat er die strategischen Ziele der erzieherischen Hilfen innerhalb der Produkte

- 066301 Beratung, frühe Hilfen, Kinderschutz,
- 066303 Adoption und Pflegekinderdienst,
- 066304 Stationäre Leistungen der Jugendhilfe und

- 066305 Ambulante Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Betreuung/Versorgung in Notsituationen

wie folgt konkretisiert:

- Kinder, Jugendliche und Familien werden frühzeitig durch die Stärkung der Erziehungskompetenz unterstützt.
- Paare und Familien werden beim Erkennen und Lösen von Konflikten unterstützt.
- Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen werden in allen Fällen durch geeignete Maßnahmen entsprechend der Bedarfslage abgewendet.
- Für junge Menschen ist unter Beteiligung der Erziehungsberechtigten eine verantwortliche, tragfähige Lebensperspektive erarbeitet.
- Die Perspektive für eine Rückführung in die Herkunftsfamilie ist geklärt.
- Pflegestellen werden bedarfsgerecht und in ausreichendem Maße als Alternative zu sonstigen stationären Hilfen angeboten.
- Die individuelle Erziehung, Versorgung und der Schutz des Minderjährigen oder jungen Volljährigen sind gewährleistet.
- Die weitere Lebensperspektive des Minderjährigen oder jungen Volljährigen ist abgeklärt.
- Es gibt eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur der stationären Hilfen zur Erziehung im Kreis Steinfurt.
- Der Unterstützungsbedarf in der Familie ist abgedeckt.
- Ambulante Hilfen arbeiten sozialräumlich orientiert und aktivieren die Familien zur Selbsthilfe.

Die operativen Ziele des Kreises Steinfurt bei der Hilfe zur Erziehung lauten folgendermaßen:

- Beratung und Unterstützung der Familien wird in den 20 Kommunen angeboten.
- Jede Gefährdungsmeldung wird nach dem Standardverfahren Kinderschutz bearbeitet.
- Weiterentwicklung der Frühen Hilfen und Vernetzung im Sozialraum.
- Im Qualitätszirkel sind Möglichkeiten der Werbung von Pflegeeltern und deren Umsetzungsmöglichkeiten vereinbart.
- 70 Prozent der neuen stationären Hilfen für Kinder unter zehn Jahren erfolgen in Pflegefamilien und familienanalogen Wohngruppen.
- Für Kinder unter sechs Jahren dauern 90 Prozent der Heimunterbringungen kürzer als ein Jahr.
- Bei laufenden stationären Hilfen zur Erziehung wird spätestens zwölf Monate vor dem 18. Lebensjahr die Verselbständigung angestrebt.

Somit richtet sich der Kreis Steinfurt seine Aufgabenerledigung bei der Hilfe zur Erziehung an seinen gesamtstrategischen Zielen aus.

4.4.3 Finanzcontrolling

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat ein Finanzcontrolling installiert, mit dem er den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung gut steuert.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Der **Kreis Steinfurt** setzt für das Finanzcontrolling im Jahr 2020 1,0 Vollzeit-Stellen ein.

Das Finanzcontrolling des Kreisjugendamtes arbeitet zu Steuerungszwecken mit Zielen und Kennzahlen, die perspektivisch weiter ausgebaut werden sollen. Für einige Kennzahlen hat das Kreisjugendamt Zielwerte festgelegt und analysiert den Zielerreichungsgrad:

- Anteil der innerhalb der festgelegten Dauer beendeten ambulanten Hilfen zur Erziehung,
- Anteil der beendeten ambulanten Hilfen nach §§ 27, 30 und 31 SGB VIII ohne Anschluss-hilfe innerhalb von sechs Monaten,
- Anteil der Vollzeitpflegen und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften bei neuen stationären Hilfen für Kinder unter zehn Jahren,
- Anteil der Vollzeitpflegen an allen stationären Hilfen zur Erziehung (ohne § 35a SGB VIII),
- Anteil von kurzzeitigen Hilfen gem. § 34 SGB VIII mit einer Dauer von weniger als einem Jahr für Kinder unter sechs Jahren und
- Anteil der mit Reintegration beendeten stationären Hilfen nach §§ 34, 35, 35a und 41 SGB VIII.

Der Kreis plant, seine Steuerung über Ziele und Kennzahlen perspektivisch weiter zu intensivieren. Zum Prüfungszeitpunkt stellt der Kreis die Zielwerte bezogen auf den ganzen Kreis Steinfurt dar. Der Kreis plant, diese Kennzahlen künftig auch differenziert für die Sozialräume zu ermitteln und abzubilden. Dies soll im Zusammenhang mit der geplanten Umstellung des Kreises Steinfurt auf eine sozialraumorientierte Jugendhilfe geschehen.

Monatlich werden Jahresdurchschnittswerte sowie Fallzahlentwicklungen zum Stichtag pro Hilfeart in einer Übersicht dargestellt. Hierbei wird auch ein Fokus auf die unbegleiteten minderjährigen Angehörigen gelegt.

Das Finanzcontrolling führt monatliche stichtagsbezogene Auswertungen zur Entwicklung der Aufwendungen auf Grundlage von Jahresdurchschnittswerten und Fallzahlen der HzE-Hilfearten durch. Zudem nimmt das Finanzcontrolling quartalsweise Soll-Ist-Vergleiche bezogen auf die verschiedenen Hilfearten vor. Dabei werden die Aufwendungen und Fallzahlen aus der Planung mit den hochgerechneten Ist-Zahlen abgeglichen und Ursachen besprochen bzw. Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet. Gravierende Abweichungen werden in der Kostenkontrolle dargestellt und die Haushaltsansätze ggf. angepasst. Über die Entwicklungen berichtet das Kreisjugendamt regelmäßig im Jugendhilfeausschuss.

Das Kreisjugendamt erstellt regelmäßig einen Jahresbericht, in dem er die absoluten Fallzahlen in einer dreijährigen Zeitreihe für die einzelnen HzE-Hilfearten darstellt. Zudem bildet der Kreis darin den personellen und finanziellen Ressourceneinsatz für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung ab. Das Kreisjugendamt könnte in seinem Jahresbericht zusätzlich aufwandsbezogene und weitere steuerungsrelevante Kennzahlen abbilden. Denkbar wären hier beispielsweise Kennzahlen wie „Aufwendungen je Hilfsfall“ für einzelne Hilfearten und korrespondierende Zielwerte. Die Erreichung oder auch Abweichung dieser Zielwerte kann wichtige Informationen liefern, und das Kreisjugendamt kann bei Abweichungen zeitnah gegensteuern. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen, wie z.B. „Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugend- einwohner“ oder „Falldichte“, sollten im Haushalt und im Berichtswesen dargestellt werden. Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung könnten damit schneller und besser analysiert werden, um frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln und umsetzen zu können. Dadurch könnte das Kreisjugendamt im Jahresbericht eine größere Kostentransparenz darstellen, aber auch die Wirksamkeit von Maßnahmen aus finanzwirtschaftlicher Sicht ggf. messen.

Zwischen dem Finanzcontrolling des Jugendamtes und der Kämmerei findet regelmäßig unterjährig und anlassbezogen zur Kostenkontrolle sowie zur Erstellung des Jahresergebnisses ein enger Austausch statt. Die Jugendamtssoftware verfügt im Rahmen der Auszahlungen über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware.

Der Kreis Steinfurt nimmt zudem an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der KGSt teil. Aktuell erfolgt der Vergleich in der laufenden Projektphase mit neun anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden einmal im Jahr Daten abgefragt und Auswertungen zu Kennzahlen im Vergleich der teilnehmenden Kreise erstellt. Es findet außerdem ein jährlicher Austausch der Kreise statt. Die Auswertungen der Kennzahlen des Vergleichsringes und die Ergebnisbesprechung mit den teilnehmenden Kreisen helfen dem Kreisjugendamt dabei, die strategische Ausrichtung bedarfsgerecht zu justieren und Arbeitsschwerpunkte zu setzen. Der Kreis Steinfurt nutzt die im Rahmen des KGSt-Vergleichs erhobenen steuerungsrelevanten Kennzahlen zur Unterstützung seiner Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Der Vergleich bildet Kennzahlen zur Leistungsdichte insgesamt, zur Leistungsdichte der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen sowie zu einzelnen Hilfearten ab. Zudem stehen dem Kreis Steinfurt verschiedene Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zur Verfügung. In der letzten Zeit gab es Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der Daten, die dadurch nur bedingt auswertbar waren. Der Kreis Steinfurt rechnet künftig wieder mit einer Verbesserung des Steuerungsnutzens, da die Datenerfassung und das Kennzahlensystem aktuell überarbeitet werden.

4.4.4 Fachcontrolling

- ➔ Das Kreisjugendamt hat ein Fachcontrolling eingerichtet, das die Zielerreichung sowie die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall und fallübergreifend analysiert.

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

Der **Kreis Steinfurt** setzt für das Fachcontrolling der Hilfen zur Erziehung seit 2017 1,0 Vollzeit-Stellen ein. Seit Herbst 2022 hat der Kreis seinen Personaleinsatz auf 1,5 Vollzeit-Stellen im Bereich Qualitätssicherung und –entwicklung erhöht. Die Aufgaben des Fachcontrollings sind als eigene Stabstelle bei der Amtsleitung des Kreisjugendamtes angesiedelt, mit direkter Verknüpfung zu den Sachgebietsleitungen Erziehungshilfe, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Tageseinrichtungen für Kinder sowie zu weiteren Stabstellen des Kreisjugendamtes. Zur Prüfung, ob die die Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden, führt das Fachcontrolling regelmäßige Prozesskontrollen, insbesondere Überprüfungen der Kinderschutzprozesse durch. Nähere Ausführungen dazu folgen in Kapitel 4.5.1.4 Prozesskontrollen. Zwischen Finanz- und Fachcontrolling besteht im Kreis Steinfurt eine sehr enge Verzahnung, insbesondere durch wöchentliche Abstimmungsgespräche. Das Finanzcontrolling fokussiert sich dabei federführend auf finanzielle Aspekte, das Fachcontrolling auf pädagogische und inhaltliche Fragestellungen.

Das Kreisjugendamt evaluiert die Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung, sowohl im Einzelfall als auch fallübergreifend. Um die Wirksamkeit der ambulanten Erziehungshilfen im Rahmen der Fallpauschale zu messen, hat der Kreis Steinfurt ein standardisiertes Formular zur Evaluation der Hilfen nach § 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII entwickelt. Nach Hilfeende bewerten

- die hilfeempfangende Familie bzw. der hilfeempfangende junge Mensch (Teil B),
- die fallzuständige Fachkraft des Kreises Steinfurt (Teil C) und
- der leistungserbringende Träger (Teil D)

jeweils aus ihrer Perspektive insbesondere die Situation der Familie bzw. des jungen Menschen vor und nach der Hilfe, die Zielerreichung und die Zusammenarbeit. Die standardisierte Evaluation der Hilfen zur Erziehung des Kreises Steinfurt ist aus Sicht der gpaNRW zur Qualitätssicherung gut geeignet.

Die Laufzeiten der Hilfen zur Erziehung kann das Kreisjugendamt mit einem Auswertungstool des eingesetzten Jugendamtsfachverfahrens tagesaktuell auswerten. Die Laufzeiten werden in einem Dashboard angezeigt und dienen der Arbeitsgruppenleitung zur Orientierung. Informationen zu unplanmäßigen Beendigungen von erzieherischen Hilfen erhebt der Kreis Steinfurt im Rahmen des KGSt-Vergleichsrings.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Konzepten und Arbeitsanweisungen geregelt.

Ein Kreis sollte die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Der **Kreis Steinfurt** hat für die erzieherischen Hilfen verbindliche Verfahrensstandards für folgende Kernprozesse festgelegt:

- Falleingang und Beratung,
- Hilfeplanung,
- Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII,
- Pflegekinderwesen,
- Einarbeitung (Konzept, Ordner, Checkliste) sowie
- allgemeine Ablaufregelungen organisatorischer Art (Rufumleitung etc.).

Das Kreisjugendamt überprüft seine Prozesse regelmäßig und nimmt bei Bedarf Anpassungen vor. Die Prozesstabellen und Ablaufdiagramme veranschaulichen übersichtlich, welche Prozessschritte einzuhalten sind, wer verantwortlich ist, was das zu erwartende Ergebnis ist, was bis wann zu tun ist, wer zu beteiligen und was zu dokumentieren ist.

Durch Teamsitzungen, Einzelgespräche, Newsletter und die Information der Fachkräfte per E-Mail stellt das Kreisjugendamt sicher, dass alle Beschäftigten die aktuellen Prozess- und Qualitätsstandards kennen.

Das Kreisjugendamt hat darüber hinaus ein eigenes Einarbeitungskonzept erstellt. In Abschnitt 4.6 Personaleinsatz gehen wir näher auf die Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD des Kreises Steinfurt ein.

Der Kreis setzt ein Jugendamtsfachverfahren sowie eine darauf aufbauende Software zur Auswertung der im Fachverfahren erfassten Daten ein. Eine weitere mit dem Jugendamtsfachverfahren kompatible Software soll perspektivisch zur umfassenden elektronischen Aktenablage genutzt werden. Das gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt über den Druckdienst des Jugendamtsfachverfahrens.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Das Hilfeplanverfahren des Kreises Steinfurt ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar.

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 Meldung¹¹ sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Der **Kreis Steinfurt** hat das Hilfeplanverfahren gut strukturiert. Die Workflows zum Hilfeplanverfahren geben den Prozess vor. Der Kreis prüft zunächst in der Falleingangsphase genau, ob

¹¹ Bekanntwerden

vorrangig eine niederschwellige Maßnahme wie z.B. eine Beratung durch den ASD, die Erziehungsberatungsstelle oder eines der vielfältigen Präventivangebote ausreicht.

Nur wenn aufgrund der sozialpädagogischen Diagnostik keine niederschwellige Hilfe ausreicht, leitet die ASD-Fachkraft ein Hilfeplanverfahren ein. Dazu gehören eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Antragstellenden. Je nach individueller Bedarfslage finden mindestens drei bis fünf Beratungsgespräche statt, bevor der Kreis eine Hilfe zur Erziehung installiert. Dabei werden die Personensorgeberechtigten und der junge Mensch im Rahmen von gemeinsamen Gesprächen/Einzelgesprächen beteiligt. Die fallführende Fachkraft informiert dabei auch über die Antragsstellung und die entsprechenden Auswirkungen, wie z.B. zu den Kosten der Hilfe zur Erziehung und zum Datenschutz.

Die Teambesprechungen finden im vierzehntägigen Rhythmus statt. Neben den Mitgliedern der Sozialraumteams und deren Arbeitsgruppenleitung nimmt an den Teambesprechungen eine Fachkraft der WiJu teil. Auf diese Weise hat die WiJu Kenntnis von allen zu beratenden Fällen und ist in den Hilfeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und formelle Aspekte können somit frühzeitig erkannt und geklärt werden. Im Rahmen der Systemsprenger-Runde nimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe auch an der Beratung mit den Trägern teil. An den Hilfeplangesprächen nimmt die WiJu dagegen in der Regel nicht teil, im Bedarfsfall erfolgt aber im Vorfeld eine enge Absprache mit dem ASD.

Zur Vorbereitung der Fallberatungen im Team hat das Kreisjugendamt eine standardisierte Fallvorlage, die sogenannte „Falldarstellung zur Teamberatung“ entwickelt. Die zuständige Fachkraft erfasst darin die personenbezogenen Daten des betroffenen jungen Menschen, seiner Eltern, Geschwister und weiterer wichtiger Personen im Haushalt. Auch wird erfasst, ob die örtliche und sachliche Zuständigkeit bereits geprüft wurde und wie viele Beratungskontakte zwischen Kreisjugendamt und Familie bereits stattgefunden haben. Bisherige Hilfen und Maßnahmen werden in der Fallvorlage einzeln aufgelistet. Die Vorlage enthält eine Situationsbeschreibung sowie eine Problembeschreibung und die Ressourcen aus Sicht des jungen Menschen, seiner Eltern und sonstiger Beteiligter (z.B. Sozialfachkraft des Jugendamtes, Schule, Kindertageseinrichtung, etc.). Außerdem werden in der Fallvorlage die Ziele der Familie und des jungen Menschen erfasst. Die fallzuständige Fachkraft kann in der Fallvorlage auch bereits ihre etwaigen Fragen an das Team formulieren. Spätestens drei Tage vor der Teamsitzung leitet sie die Fallvorlage an die Arbeitsgruppenleitung weiter. Diese bündelt und priorisiert die Fallvorlagen und stellt sie den Teammitgliedern spätestens einen Tag vor der Teamsitzung zur Verfügung. Die Arbeitsgruppenleitung stellt während der Teamberatung sicher, dass das vereinbarte Beratungsverfahren umgesetzt wird und die zeitlichen Vorgaben eingehalten werden. In einem Teamprotokoll werden die Beratungsergebnisse einschließlich der Stellungnahme der Arbeitsgruppenleitung schriftlich dokumentiert. Nach der Teamberatung informiert die fallführende Fachkraft die Personensorgeberechtigten und den jungen Menschen umgehend telefonisch über die geeigneten Hilfsangebote und das weitere Vorgehen.

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

Die verbindliche, schriftliche Leistungsentscheidung erfolgt durch die Kostenbewilligung der WiJu.

Bezüglich der Rückführungsarbeit wird auf Abschnitt 4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII verwiesen.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Durch die Finanzierungsumstellung der ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf Fallpauschalen kann der Kreis das wichtige Steuerungsinstrument konkret und individuell bewilligter Fachleistungsstunden im Hilfeverlauf nicht mehr nutzen. Außerdem beeinträchtigt die Umstellung auf Fallpauschalen die Transparenz über den erforderlichen Mittel- und Ressourceneinsatz der Hilfestellung.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfefall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Der **Kreis Steinfurt** bearbeitet die Falleingänge in einem strukturierten und verbindlich geregelten Prozess. Das Kreisjugendamt hat einen Falleingangsbogen erstellt, in dem erfasst wird, wann und mit wem der Erstkontakt stattfand. Der Falleingangsbogen enthält Daten zur Gesprächspartnerin bzw. zum Gesprächspartner, die Personendaten des jungen Menschen, seiner Eltern und von Geschwistern. Außerdem wird in dem Falleingangsbogen der Anlass des Gespräches und das geplante weitere Vorgehen erfasst. Bei nicht gegebener Zuständigkeit leitet die zuständige Fachkraft des Falleingangsmanagements den Fall an Dritte weiter. Bei bestehender Zuständigkeit hat das Kreisjugendamt seine Zugangssteuerung so gestaltet, dass es zunächst ausführlich prüft, ob eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht. Sofern eine Hilfe zur Erziehung notwendig oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist, führt das Jugendamt nach Ergebnis der Diagnose den entsprechenden Prozess weiter. Das Kreisjugendamt ermittelt den notwendigen Hilfebedarf sowie die

geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt an der Teamberatung HzE des ASD teil und hat somit über alle zu beratenden Fälle frühzeitig Kenntnis um Zuständigkeitsfragen, Kostenerstattungsansprüche, Wirtschaftlichkeitsfragen und weitere formelle Aspekte zu klären.

Der Kreis Steinfurt hat sein Verfahren zur Auswahl eines passenden Leistungserbringers bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung standardisiert. Auf Grundlage der Vereinbarungen in der Teamberatung und unter Berücksichtigung der Wünsche der Eltern nimmt die fallführende Fachkraft Kontakt mit konkreten Leistungsanbietern auf und fordert Angebote an. Dabei verwendet sie einen standardisierten Anfragevordruck. Die Fachkraft leitet eine Durchschrift der Angebote und des vom Jugendamt entwickelten Kriterienbogens regelmäßig an die Arbeitsgruppenleitung (AGL) weiter. Bei eingehenden Angeboten, die von den im Teamprotokoll festgehaltenen Vereinbarungen abweichen, ist eine Rücksprache zwischen fallverantwortlicher Fachkraft und der Arbeitsgruppenleitung (AGL) notwendig. Die Auswahl des Leistungsanbieters erfolgt anhand des Kriterienbogens innerhalb einer Woche nach Angebotseingangs. Die nicht ausgewählten Anbieter erhalten eine standardisierte Absage.

Für die stationären Hilfen zur Erziehung hat das Kreisjugendamt ein Anbieterverzeichnis mit Adressdaten, Trägern, Leistungsschwerpunkten, Personalschlüsseln, Pflegesätzen, Platzzahlen und Altersgruppen erstellt, das ständig aktuell gehalten wird. Diese Daten sind für alle Fachkräfte jederzeit abrufbar und können somit für die Anbieterauswahl herangezogen werden.

Zu den hilfeempfangenden Familien besteht ein enger Kontakt und das Kreisjugendamt achtet auf eine gute Akzeptanz der Hilfe, um insbesondere auch Abbrüchen vorzubeugen. Wie in Kapitel 4.4.4 Fachcontrolling dargestellt, wird der Hilfeverlauf nach Beendigung der Hilfe in einem Feedbackgespräch gemeinsam reflektiert.

Auch mit den leistungserbringenden Trägern arbeitet der Kreis Steinfurt eng zusammen. Im ambulanten Bereich hat das Kreisjugendamt bereits langjährig einen „Qualitätszirkel der ambulanten und flexiblen Hilfen“ installiert, an dem zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung elf freie Träger der ambulanten und flexiblen Hilfen im Kreis Steinfurt teilnehmen. Aufgabe des Qualitätszirkels ist es, die Qualität der Leistungen sicherzustellen und stetig weiterzuentwickeln. Der Qualitätszirkel findet unter Federführung des Kreisjugendamtes Steinfurt mehrmals jährlich statt und greift die Entwicklungen aus der Umwelt der Familien sowie innerhalb der Jugendhilfe auf. Auf diese Weise werden die laufenden Prozesse stetig evaluiert und neue Entwicklungen angestoßen. Dabei zeigt sich immer ein konstruktiver Austausch mit den beteiligten Trägern. Kritische Themen, wie mögliche Versorgungsengpässe werden im Qualitätszirkel immer wieder aufgegriffen, hinterfragt und Lösungsansätze besprochen. Aktuell können die im Qualitätszirkel beteiligten Träger die ambulanten Bedarfe im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Steinfurt decken. Sollte künftig deutlich werden, dass bestimmte Sozialräume oder Randbereiche unterversorgt sind, wird dies in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII Erziehungshilfe thematisiert. Eine Ausweitung des Qualitätszirkels ist perspektivisch bedarfsorientiert möglich.

Der Qualitätszirkel stellte 2018 die Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der ambulanten und flexiblen Hilfen zur Erziehung im Kreis Steinfurt fest. Ziel sollte sein, die begrenzte Reichweite der Einzelfallhilfen durch eine Umstellung des Finanzierungssystems auf so genannte „Fallpauschalen“ zu erweitern. Das Kreisjugendamt ließ zunächst durch das Rechtsamt und durch das

Rechnungsprüfungsamt des Kreises Steinfurt prüfen, ob das geplante Vorgehen rechtskonform ist. Danach verfolgte das Kreisjugendamt seine Planungen zur Umstellung des Finanzierungssystems weiter. Ab Ende 2019 setzte der Kreis eine Arbeitsgruppe aus Vertretenden des Kreisjugendamtes und fünf Trägern des Qualitätszirkels ein, die die Rahmenbedingungen einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung, ein Muster für die Leistungsbeschreibung sowie einen digitalen Evaluationsbogen erarbeitete. Zum 01. Oktober 2021 erfolgte im Rahmen einer zweijährigen Modellphase die Umstellung des Finanzierungssystems für laufende sowie neue ambulante und flexible Hilfen zur Erziehung in Form von Fachleistungsstunden auf Fallpauschalen. An der Erprobung nehmen alle elf am Qualitätszirkel mitwirkenden Träger der ambulanten und flexiblen erzieherischen Hilfen teil. Durch die Nähe zum angrenzenden niedersächsischen Landkreis Osnabrück sind die Träger überwiegend im Umgang mit Fallpauschalen erfahren, da dieser Landkreis ambulante Hilfen zur Erziehung schon langjährig über Fallpauschalen finanziert. Bei den Trägern, die am Qualitätszirkel teilnehmen, werden die Hilfen über Fallpauschalen abgerechnet; bei den übrigen Trägern der ambulanten flexiblen erzieherischen Hilfen werden die Hilfen weiter über Fachleistungsstunden finanziert. Das Kreisjugendamt erwägt nach der Erprobungsphase auch mit anderen Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe eine Vereinbarung zur Finanzierung mittels Fallpauschalen abzuschließen, sofern diese im Kreisjugendamtsbezirk in mehreren Fällen ambulante Hilfen anbieten. Träger, die nur in einzelnen Fällen Hilfen anbieten, sollen weiterhin über Fachleistungsstunden finanziert werden. Auf diese Weise will der Kreis sicherstellen, dass eine Vielzahl an Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe in diesem Bereich sichergestellt und das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfeempfangenden berücksichtigt wird.

Seitdem stellt das Kreisjugendamt den Trägern je Fall eine einheitliche und trägerunabhängige monatliche Fallpauschale in Höhe von 1.100 Euro für die Hilfen nach § 27 Abs. 3 SGB VIII und § 31 SGB VIII sowie in Höhe von 880 Euro für die Hilfen nach § 30 SGB VIII zur Verfügung, die das Kreisjugendamt auf Grundlage der bislang durchschnittlich abgerechneten Fachleistungsstunden und einem durchschnittlichen Fachleistungsstundensatz festgelegt hat. Ab dem 01. Januar 2023 erhöht sich die monatliche Fallpauschale um neun Prozent, um gestiegene Energiekosten und Personalaufwendungen sowie weitere Aufwendungen der Träger zu decken. Damit die monatliche Fallpauschale für den leistungserbringenden Träger auch bei Fällen mit besonders hohen Bedarfen auskömmlich ist, kann die Fallpauschale bedarfsorientiert verdoppelt und maximal vervierfacht werden. Dazu zählen insbesondere Fälle, bei denen der Kinderschutz eine Rolle spielt. Soweit in der Fallberatung des Kreisjugendamtes kein höherer Bedarf vor Hilfebeginn festgestellt wird, kann der leistungserbringende Träger einen höheren Bedarf frühestens drei Monate nach Hilfebeginn schriftlich beantragen. Dabei hat der leistungserbringende Träger anzugeben, in welchen Bereichen er einen Mehrbedarf sieht und weshalb dieser mit der aktuell gewährten Fallpauschale nicht abgedeckt werden kann. Mehrbedarfe bewilligt das Kreisjugendamt erst nach vorheriger Beratung unter Einbeziehung der zuständigen Arbeitsgruppenleitung.

Um die Qualität der ambulanten und flexiblen Hilfen dauerhaft zu gewährleisten, sind im Rahmen der Fallpauschale mindestens zwei Stunden wöchentlich durch pädagogische Fachkräfte zu leisten. Nach Auskunft des Jugendamtes beinhaltet eine Fallpauschale zum Prüfungszeitpunkt zwischen zwei und zehn Stunden wöchentlich, die von pädagogischen Fachkräften erbracht werden. Die Fallpauschale deckt sämtliche Kosten des Trägers in Bezug auf einen Fall ab. Dies schließt auch ergänzende Hilfsangebote mit ein. Der Träger erhält durch das Modell der Fallpauschale einen größeren Entscheidungsspielraum in Bezug auf den Einsatz seiner

Ressourcen und Methoden. Zudem deckt die Fallpauschale die Bedarfe der Familien in der Regel ab, so dass der Träger ausreichend Spielraum hat, um mit den Kindern, Jugendlichen und Familien qualitativ hochwertig zu arbeiten und diese gleichzeitig auf individuellen und bisher unkonventionellen Wegen bei der Zielerreichung zu unterstützen. Durch die Gewährung von Fallpauschalen entfällt somit für das Kreisjugendamt auch die Notwendigkeit, etwaige weitere niederschwellige Leistungen in dem jeweiligen Hilfefall zusätzlich zu bewilligen wie z.B. den Einsatz eines Psychologen bzw. einer Psychologin. Für den Kreis hat das Fallpauschalen-Modell auch den Vorteil, dass die eingesetzten Träger auf Krisen und veränderte Bedarfslagen innerhalb von Familien schnell und unbürokratisch durch eine Stundenerhöhung reagieren können. Sofern ein Träger in einer Familie nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen verbraucht, kann er diese auch flexibel in anderen Familien einsetzen, bei denen z.B. – wie zuvor dargestellt - aufgrund einer Krise ein vorübergehender Mehrbedarf besteht. Darin sieht das Kreisjugendamt einen großen Vorteil im Vergleich zur Fachleistungsstunde, da Familien bei erhöhtem Bedarf schnell und unbürokratisch die notwendige Unterstützung erhalten können. Dieses Vorgehen trägt nach Angabe des Kreisjugendamtes mit dazu bei, die personellen Ressourcen des Jugendamtes zu schonen. Zukünftig sollen die Träger über die Fallpauschalen auch freie Kapazitäten für einzelfallunabhängige Angebote im Sozialraum nutzen und somit das regionale Angebot präventiver und niederschwelliger Hilfen bedarfsorientiert weiter ausbauen. Folglich soll die Fallpauschale im Kreis Steinfurt perspektivisch nicht ausschließlich die Leistungen für die Hilfestellung bei ambulanten und flexiblen Hilfen im Einzelfall abdecken, sondern darüber hinaus auch weitere Leistungen des freien Trägers für einzelfallunabhängige Leistungen. Der Jugendhilfeausschuss und der Kreisausschuss haben dies bereits in 2021 beschlossen, die Umsetzung steht aktuell noch aus. Der Kreis Steinfurt stellt für die Umstellung auf Fallpauschalen bewusst mehr finanzielle Mittel zur Verfügung.

Der Kreis Steinfurt führt für jeden Hilfefall weiterhin ein individuelles Hilfeplanverfahren durch. Der leistungserbringende Träger erhält eine Kostenzusage für den konkreten Einzelfall. Nach Aussage des Kreises Steinfurt findet die Fallsteuerung weiter anhand der im Hilfeplan formulierten Ziele statt. Durch die Umstellung auf Fallpauschalen ist nach Einschätzung des Kreisjugendamtes lediglich die Festlegung der konkret durch den Träger zu erbringenden Stunden weggefallen. Hilfeplangespräche führt das Kreisjugendamt zu Hilfebeginn sowie regelmäßig nach drei und neun Monaten durch. Die Laufzeiten der Hilfen können über die eingesetzte Jugendamtssoftware ausgewertet werden und sind auf maximal 15 Monate begrenzt. Eine Weiterbewilligung über diesen Zeitraum hinaus ist bei diesen ambulanten Hilfen nur mit Zustimmung der Arbeitsgruppenleitung möglich. Das Kreisjugendamt evaluiert den Hilfeverlauf nach drei, neun und 15 Monaten aus eigener Perspektive, aus Sicht der Träger und aus der Perspektive der Klienten. Die leistungserbringenden Träger erbringen keine Nachweise über die geleisteten Stunden. Sie versichern in der von ihnen zu erstellenden Berichtsvorlage für das Hilfeplangespräch von Eides statt, dass sie im Rahmen der Hilfe das geforderte Minimum von zwei Stunden pro Woche durch eine pädagogische Fachkraft erbracht haben. Zudem beschreiben sie die erbrachte Leistung und die erreichten Ziele in einer schriftlichen Vorlage zum Hilfeplangespräch, dem so genannten Entwicklungs-Verlaufsbericht. Durch den Qualitätszirkel erfolgt eine enge Begleitung des Modellprojektes. Im November 2022 führte das Kreisjugendamt einen Fachtag zur Fallpauschale durch, an dem der ASD und die leistungserbringenden Träger teilnahmen. Nach Aussage des Kreisjugendamtes ziehen beide Seiten bislang ein positives Zwischenfazit.

Das Kreisjugendamt sieht im Finanzierungssystem über Fallpauschalen insbesondere einen Vorteil darin, dass den hilfeempfangenden jungen Menschen und Familien individueller, zielgerichteter und schneller geholfen werden kann. Außerdem vereinfacht sich nach Auskunft des Kreisjugendamtes die Abrechnung der Hilfgewährung, und Fachpersonal kann von Alltagsdingen im Rahmen der Hilfen entlastet werden, da die Träger bei dieser Vorgehensweise nicht ausschließlich sozialpädagogische Fachkräfte einsetzen müssen. Dadurch können die leistungserbringenden Träger den bestehenden Fachkräftemangel besser kompensieren. Der Kreis geht auch davon aus, dass die Finanzierung der ambulanten Erziehungshilfen über Fallpauschalen dazu beiträgt, dass das Kreisjugendamt dem gesellschaftlichen Wandel und den veränderten Bedarfslagen innerhalb der Familien besser begegnen kann. Er erwartet, dass über den individuellen und frühzeitigen Zugang zu den Familien stationäre Maßnahmen perspektivisch in geringerem Umfang erforderlich werden. Sobald die Träger künftig auch freie Kapazitäten für einzelfallunabhängige Angebote im Sozialraum nutzen, wird das Kreisjugendamt mit der Umstellung auf Fallpauschalen zudem verstärkt seiner strategischen Ausrichtung „Prävention statt Krise“ folgen. Zukünftig sollen die Träger über die Fallpauschalen und somit das regionale Angebot präventiver und niederschwelliger Hilfen bedarfsorientiert weiter ausbauen. Das Jugendamt will damit erreichen, dass Familiensysteme auf diese Weise im gesamten Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes besser erhalten werden können.

Aus Sicht der gpaNRW stellen die bewilligten Fachleistungsstunden ein großes Steuerungsinstrument bei der Gewährung der erzieherischen Hilfen dar. Gemäß § 27 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz SGB VIII richten sich Art und Umfang der Hilfe zur Erziehung nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall. Durch die Festlegung einer konkreten und individuellen Anzahl von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall und der zur Hilfgewährung notwendigen Qualifikation des leistungserbringenden Trägers, kann die fallzuständige Fachkraft im ASD die größtmögliche Einflussnahme und Steuerung auf den Hilfeverlauf nehmen. In den regelmäßig stattfindenden Hilfeplangesprächen kann anhand der Überprüfung der Zielerreichung eine Anpassung der Fachleistungsstunden zum Erreichen der vereinbarten Ziele jederzeit angepasst werden. Das Heft des Handelns bleibt damit in der Hand der für die Steuerung des Hilfealles verantwortlichen Fachkraft. Die gpaNRW vertritt den Grundsatz, dass Hilfen bezogen auf den erzieherischen Bedarf im Einzelfall gewährt werden sollten und auch entsprechend einzelfallbezogen zu finanzieren sind. Durch die Umstellung auf Fallpauschalen verzichtet der Kreis Steinfurt nicht nur auf die Festlegung der konkret durch den Träger zu erbringenden Stunden. Das Kreisjugendamt hat auch keine Kenntnis über die erbrachten Fachleistungsstunden mehr und kann diese nicht auswerten. Um die Finanzierung über Fallpauschalen im Rahmen der Evaluation auch der Höhe nach bewerten zu können, sollte der Kreis Steinfurt wissen, wie viele Fachleistungsstunden die leistungserbringenden Träger tatsächlich in einem Fall erbracht haben. Daher vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass die leistungserbringenden Träger gegenüber dem Kreisjugendamt Nachweise über die geleisteten Fachleistungsstunden erbringen sollten. Den Bestimmungen nach § 27 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz SGB VIII wird nach Auffassung der gpaNRW bei einer Finanzierung der flexiblen ambulanten Hilfen zur Erziehung mit Fallpauschalen nicht ausreichend Rechnung getragen.

Um die Hilfen zur Erziehung optimal steuern zu können, sollte das Kreisjugendamt die Aufwendungen zudem klar den einzelnen Hilfearten zuordnen können. Durch die Umstellung der Finanzierung auf Fallpauschalen kann sich dies Transparenz des Kreises Steinfurt über die Aufwendungen der ambulanten und flexiblen Hilfen zur Erziehung vermindern. Dies ist dem Kreisjugendamt bewusst. Allerdings geht das Kreisjugendamt davon aus, dass sich die Umstellung

auf Fallpauschalen in Verbindung mit der geplanten Sozialraumorientierung künftig positiv auf die Aufwendungen der Jugendhilfe insgesamt auswirken wird.

Um zu vermeiden, dass das Kreisjugendamt bei den Aufwendungen der Fallpauschalen zukünftig nicht mehr zwischen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und fallunabhängigen Aufwendungen differenzieren kann, sollte das Kreisjugendamt Regelungen mit den leistungserbringenden Trägern treffen. Diese sollten gewährleisten, dass die Träger alle notwendigen Daten zur Bezifferung der individuellen Fallkosten erheben und an das Kreisjugendamt weiterleiten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die derzeitige Leistungsgewährung bei den ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf der Grundlage von Fallpauschalen während der Modellphase eingehend überprüfen. Der Kreis sollte verbindlich sicherstellen, dass die Träger alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten erheben und dem Jugendamt zur Verfügung stellen.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Die Corona Pandemie hatte Auswirkungen auf die Arbeit des Kreisjugendamt Steinfurt. Während der Lockdowns arbeiteten die Beschäftigten vermehrt im Homeoffice. Persönliche Kontakte unterschiedlicher Teams wurden vermieden und Teams aufgeteilt, um den Dienstbetrieb besser aufrecht erhalten zu können. Der ASD kommunizierte zunächst hauptsächlich telefonisch sowie per Videokonferenz. Das Kreisjugendamt hielt während der Pandemie den Kontakt zu den Familien und jungen Menschen aufrecht und die Fachkräfte führten weiterhin Hausbesuche durch. Das Kreisjugendamt fokussierte seine Maßnahmen zunächst primär auf den Kinderschutz. Anschließend führten die Fachkräfte unter Schutzmaßnahmen auch wieder Beratungen in den Büros durch. Es gab in dieser Zeit auch zusätzliche Angebote wie z.B. telefonische Beratungen über eine eingerichtete Hotline.

Hilfeplangespräche fanden entweder per Videokonferenz oder wurden in nicht dringlichen Fällen teilweise auch verschoben, so dass das Kreisjugendamt seine in den Standards festgelegten Fristen nicht immer einhalten konnte.

Im Gegensatz zu den Vorjahren installierte das Kreisjugendamt während der Corona-Pandemie bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung deutlich weniger neue Hilfen nach §§ 27, 30 und 31 SGB VIII. Auch die Inobhutnahmen verringerten sich. Dagegen blieb die Zahl der stationären Hilfen zur Erziehung auf einem konstanten Niveau.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da eine schriftliche Arbeitshilfe zwar in Planung, aber noch nicht vollständig erarbeitet ist.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen

örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist eine der wesentlichen Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe des **Kreises Steinfurt**. Die WiJu prüft die örtliche Zuständigkeit sowie Kostenerstattungen nach §§ 89 ff. SGB VIII für alle Hilfeplanfälle und rechnet bestehende Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich regelmäßig ab. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung in 2022 stehen aufgrund einer hohen Personalfuktuation bei der WiJu keine ausreichenden personellen Kapazitäten zur Verfügung, um Kostenerstattungsansprüche zeitnah geltend zu machen. Um zu verhindern, dass Kostenerstattungsansprüche des Kreisjugendamtes verjähren, erstellt die WiJu eine Liste aller Kostenerstattungsfälle (Kostenerstattungsliste), die sie einmal jährlich überprüft. Die WiJu achtet genau darauf, Kostenerstattungsansprüche fristgerecht geltend zu machen.

Das Kreisjugendamt hat Vorgaben zur Prüfung der Zuständigkeit sowie die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen getroffen. Diese sind noch nicht verschriftlicht, werden aber zum Prüfungszeitpunkt in Form einer schriftlichen Arbeitshilfe erarbeitet. Die Arbeitshilfe ist wichtig, um die Fallsteuerung einheitlich und nachvollziehbar zu gestalten. Eine Checkliste der benötigten Unterlagen für die Prüfung ist bereits vorhanden. Zudem nutzt die WiJu zur Aufgabenerledigung auch eine „Vereinbarung des LWL-Arbeitskreises Wirtschaftliche Jugendhilfe zum Verfahrensablauf bei Zuständigkeitswechsel“. Die Fachkräfte beziehen in ihre Prüfung gesetzliche Grundlagen, Kommentierungen und die Rechtsprechung mit ein. Der Kreis Steinfurt sollte seine schriftliche Arbeitshilfe wie geplant vollständig erarbeiten und in seine Verfahrensstandards mit aufnehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte wie geplant für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eine eigene Arbeitshilfe erarbeiten und diese in seine Verfahrensstandards mit aufnehmen.

4.5.1.4 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**

Der Kreis Steinfurt nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen im Bereich Kinderschutz finden regelmäßig statt und werden schriftlich dokumentiert. Beides wertet die gpaNRW positiv. Durch eine Ausdehnung der prozessunabhängigen Kontrollen auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ließen sich die Prozesskontrollen noch weiter optimieren.

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

Der **Kreis Steinfurt** nutzt standardmäßig verschiedene prozessintegrierte Kontrollen. Alle Hilfen zur Erziehung werden durch verbindlich vorgegebene Hilfeplanprozesse und durch die zu verwendenden Formulare und Vordrucke strukturiert und einheitlich bearbeitet. Durch die Mitwirkung der Arbeitsgruppenleitung in der Teamberatung ist mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Im Vorfeld und Verlauf des Hilfeplanprozesses stellt das Kreisjugendamt durch die Fallbesprechung im Team ein sogenanntes Vier-Augen-Prinzip sicher.

Einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards gewährleistet das Kreisjugendamt auch durch den Einsatz eines Jugendamtsfachverfahrens. Vorgaben zur Erfassung von Daten und der Datenqualität ergeben sich unter anderem aus der Falleingabe in der Fachsoftware. Das Fachverfahren gibt den Prozess der Falleingabe und -bearbeitung vor. Auf diese Weise stellt der Kreis sicher, dass die Fallbearbeitung durch die Fachkräfte entsprechend den vorgegeben Qualitätsstandards erfolgt.

Der Kreis Steinfurt führt viermal jährlich prozessunabhängige Kontrollen der Kinderschutzprozesse durch. Nach einem vorgegebenen System analysiert, prüft und dokumentiert das Fachcontrolling des Kreisjugendamtes dabei insgesamt etwa 50 zufällig gewählte Fälle. Auffälligkeiten werden an die fallführende Fachkraft zurückgemeldet. Das Kreisjugendamt nutzt die Erkenntnisse aus den Kontrollen auch dazu, um weitere Erhebungsmechanismen oder Veränderungsbedarfe zu entwickeln. Weitere Hilfen prüft das Kreisjugendamt bislang noch nicht standardisiert prozessunabhängig. Die prozessunabhängigen Kontrollen des Kreises Steinfurt der Kinderschutzprozesse sind positiv zu sehen, da das Kreisjugendamt auf diese Weise durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, überprüfen kann, ob die Aufgaben regelmäßig erledigt und die Verfahrensstandards eingehalten werden. Regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen sind auch für weitere Aufgabenbereiche der Hilfe zur Erziehung zu empfehlen, insbesondere für kostenintensive HzE-Hilfearten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte seine prozessunabhängigen Kontrollen auch auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ausdehnen.

4.6 Personaleinsatz

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

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

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Der **Kreis Steinfurt** legt viel Wert auf die Gewinnung und Qualifizierung von geeigneten Beschäftigten. Das Kreisjugendamt versucht Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Mitarbeitenden ermöglichen, auch bei vielschichtigen Belastungen eine qualitativ hochwertige Arbeit

zu verrichten und in den unterschiedlichsten Situationen stets die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Um neuen Fachkräften den Einstieg zu erleichtern, hat das Kreisjugendamt die Einarbeitung im ASD standardisiert. Das Kreisjugendamt hat vier Phasen der Einarbeitung definiert:

- Vorbereitungsphase,
- Hospitations- und Orientierungsphase,
- Einarbeitungs- und Etablierungsphase sowie
- Auswertungsphase.

Für neue Beschäftigte gibt es ein Einarbeitungskonzept als verbindlichen Leitfaden, in dem u. a. auch die Arbeitsprozesse beschrieben sind. Zudem beinhaltet das Konzept die Gründe und Ziele einer strukturierten Einarbeitung sowie die Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen für neue Beschäftigte.

Das Kreisjugendamt hat folgende Ziele der Einarbeitung festgelegt:

- Die neue ASD-Fachkraft kennt ihr Aufgabenspektrum.
- Die neue ASD-Fachkraft weiß, welche Qualität zur Erledigung der Tätigkeiten erforderlich ist.
- Die neue ASD-Fachkraft wird in das Team integriert.
- Die neue ASD-Fachkraft kennt die Regelungen und Verfahren im Jugendamt.
- Die neue ASD-Fachkraft erlangt grundlegende Kenntnisse über die Organisation und entwickelt Loyalität.

Um die Ziele zu erreichen, ist das Einarbeitungskonzept von neuen Fachkräften mit Unterstützung aus dem Team strukturiert durchzuarbeiten. Dabei liegt die Federführung zur Einarbeitung neuer Fachkräfte bei der Arbeitsgruppenleitung des jeweiligen Teams. Außerdem stellt der Kreis Steinfurt neuen Fachkräften einen so genannten Einarbeitungs-Paten aus dem jeweiligen Team an die Seite.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	42	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	134	84	125	140	178	236	25

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen

Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

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

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

➔ Feststellung

Die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle ASD liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Auch liegt sie im interkommunalen Vergleich auf hohem Niveau. Dies ist mit darauf zurückzuführen, dass der Kreis Steinfurt einen Teil der Aufgaben des Pflegekinderdienstes an einen freien Träger delegiert hat.

Im Jahr 2020 setzt der **Kreis Steinfurt** im ASD 22,86 Vollzeit-Stellen für die von der gpaNRW definierten Aufgaben der Hilfe zur Erziehung ein. Darin enthalten sind auch 4,80 Vollzeit-Stellen des Pflegekinderdienstes sowie 1,71 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben nach § 35a SGB VIII.

Der ASD bearbeitet in 2020 durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Das liegt oberhalb des dritten Viertelwertes des Vergleiches und deutlich über dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2020 insgesamt 949 Hilfeplanfälle.

Der hohe Kennzahlenwert ist mit darauf zurückzuführen, dass der Kreis Steinfurt vergleichsweise wenig eigenes Personal im Pflegekinderdienst (PKD) einsetzt. Der PKD hat einen Teil seiner Aufgaben an einen freien Träger delegiert, der sich um die Akquise, Qualifizierung, Fortbildung, Beratung und Begleitung der Bewerber kümmert. Die wirkt sich erhöhend auf die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle ASD aus.

Das Kreisjugendamt verfügt zum Prüfungszeitpunkt über eine analytische Personalbemessung für den Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Für alle Bereiche des ASD, einschließlich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind zum Prüfungszeitpunkt prozessorientierte Stellenbemessungen in Planung bzw. in Bearbeitung. Sie sollen im Rahmen einer externen Beratung vorgenommen werden. Die Stellenbemessungen stehen dabei insbesondere im Zusammenhang mit der Absicht des Kreises Steinfurt, die ambulanten und flexiblen Hilfen zur Erziehung im Kreisjugendamtsbezirk Steinfurt künftig sozialräumlich auszurichten. Die Beschäftigten des ASD sollen nachfolgend an die Sozialräume angebunden werden. Derzeit ist der ASD zentral in Steinfurt und dezentral in Tecklenburg untergebracht. Da die Fachkräfte des ASD von zwei Standorten aus für 20 Kommunen zuständig sind, haben sowohl die ASD-Fachkräfte als auch die Hilfeempfangenden teilweise sehr lange Wegstrecken zurückzulegen um Gesprächstermine durchzuführen. Dies soll sich durch die Sozialraumorientierung perspektivisch verändern.

Im Zuge der Umsetzung des neuen Landeskinderschutzgesetzes NRW plant der Kreis Steinfurt, seine Stellenausstattung im ASD ab 2023 zunächst um acht Fachkräfte zu erhöhen. Außerdem sollen ab dem 01. April 2023 zwei weitere Teams mit jeweils einer eigenen Arbeitsgruppenleitung gebildet werden. Die Teams werden dadurch kleiner und die bezirkliche Zuordnung wird sich verändern.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte für den ASD wie geplant eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung vornehmen. So kann er seinen Personalbedarf auf Grundlage seiner Prozesse und Standards sowie unter Berücksichtigung der geplanten sozialräumlichen Ausrichtung und der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

➔ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Steinfurt liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unter dem Median des Vergleiches. Auch der gpa-Richtwert wird unterschritten. Positiv ist, dass der Kreis Steinfurt gezielt personelle Ressourcen zur frühzeitigen Einbindung der WiJu in HzE-Maßnahmen einsetzt.

Der **Kreis Steinfurt** setzt 2020 in der WiJu 7,10 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Die Stellenausstattung der WiJu hat sich gegenüber dem Vorjahr um 0,10 Vollzeit-Stellen verringert, da der Kreis 2020 zeitweise auch Personal der WiJu in seinen Krisenstab berief. Diese Stellenanteile bleiben unberücksichtigt.

In der WiJu werden im Jahr 2020 durchschnittlich 134 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich der Kreis Steinfurt unterhalb des Median des interkommunalen Vergleiches und unter dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden 949 Hilfeplanfälle, davon 537 stationäre Fälle. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu hat sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rund sechs Prozent erhöht.

Die Aufgaben der WiJu werden im Kreis Steinfurt von Beschäftigten des mittleren und gehobenen Dienstes wahrgenommen. Die Beschäftigten im mittleren Dienst sind insbesondere für Abrechnungen zuständig. Für diesen Aufgabenbereich hat der Kreis Steinfurt bereits eine Stellenbemessung vorgenommen. Die Beschäftigten der WiJu im gehobenen Dienst sind für die Grundsatzsachbearbeitung einschließlich der Zuständigkeitsprüfung und der Kostenerstattung und -heranziehung verantwortlich. Wie in Abschnitt 4.5.13 dargestellt, verfügt die WiJu des Kreises Steinfurt nicht über ausreichende personelle Kapazitäten, um Kostenerstattungsansprüche zeitnah geltend zu machen. Die WiJu hat zwar Maßnahmen ergriffen, durch die sie derzeit vermeiden kann, dass Erstattungsansprüche verjähren. In Folge der aktuellen Flüchtlingswelle steigen die UMA-Fälle und damit die Kostenerstattungsfälle weiter an. Das Kreisjugendamt schätzt, dass diese Entwicklung ohne zusätzliche personelle Ressourcen in der WiJu eine zeitnahe Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen weiterhin erschweren wird, und dass

das Risiko einer Verjährung von nicht geltend gemachten Kostenerstattungsansprüchen zunimmt. Aus Sicht der gpaNRW ist eine ausreichende Personalausstattung der WiJu wichtig, um gerade Kostenerstattungsansprüche regelmäßig und rechtzeitig geltend machen zu können.

Zu den Aufgaben gehört auch die Erstellung von Ablehnungsbescheiden nach § 35a SGB VIII bei nicht gegebener Teilhabebeeinträchtigung. Der Kreis Steinfurt weist im Vergleich der Kreise 2020 das höchste prozentuale Verhältnis abgelehnter ambulanter Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII auf. Bezüglich der Ablehnung von Anträgen auf Hilfen nach § 35a SGB VIII wird auf Abschnitt 4.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII verwiesen.

Nach Auskunft des Kreisjugendamtes gab es bei der WiJu in den vergangenen Jahren mehrere Personalwechsel. In den betrachteten Jahren 2019 und 2020 befand sich ein Teil der WiJu-Fachkräfte in der Einarbeitung. Wie in Abschnitt 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren dargestellt, nimmt die WiJu an den Fallberatungen des ASD sowie des Teams § 35a SGB VIII teil. Bei Fallberatungen, die am Standort Tecklenburg stattfinden, entstehen den Beschäftigten der WiJu zusätzliche Rüstzeiten für Fahrtzeiten, die bei einer Stellenbemessung zu berücksichtigen sind. Auch für die Stellen der WiJu im gehobenen Dienst ist eine detaillierte Personalbemessung auf Basis einer genauen Aufgaben- und Prozessbeschreibung aus Sicht der gpaNRW erforderlich.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte auch für die Stellen der WiJu im gehobenen Dienst eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung durchführen und seine Personalausstattung bedarfsgerecht an die örtlichen Besonderheiten, Prozesse und Standards anpassen.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Kreis Steinfurt weist im Jahr 2020 einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre für Hilfen zur Erziehung auf.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 066301 Beratung, frühe Hilfen, Kinderschutz, 066303 Adoption und Pflegekinderdienst, 066304 Stationäre Leistungen der Jugendhilfe und 066305 Ambulante Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Betreuung/Versorgung in Notsituationen des Haushaltsplanes des **Kreises Steinfurt** gleichzusetzen. Das Kreisjugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

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

Fehlbetrag HzE Kreis Steinfurt 2019 bis 2020 in Euro

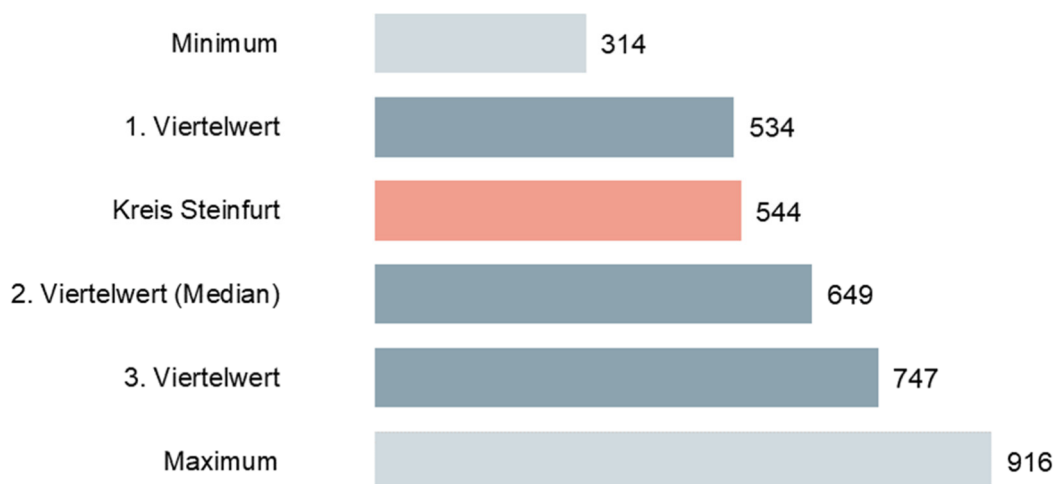
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	Alternativbetrachtung 2020 (ohne Einmaleffekte)
Fehlbetrag HzE absolut in Euro	20.840.487	29.334.778	22.833.344
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	383	544	423

Der Kreis Steinfurt hat 2020 bei der Hilfe zur Erziehung einen Fehlbetrag von rund 29,3 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr liegt der absolute Fehlbetrag um rund 8,5 Mio. Euro höher. Einwohnerbezogen erhöht sich der Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum um etwa 42 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Fehlbetrag des Kreises Steinfurt in 2020 durch Einmaleffekte außerordentlich hoch ist. Zum einen nahm der Kreis 2020 in Folge der Entscheidung des Bundessozialgerichtes aus dem Jahr 2019 zur Anwendung des § 111 SGB X bei den Aufwendungen eine Wertberichtigung in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro vor. Zudem erfolgte im gleichen Jahr bei den Erträgen eine Korrektur der pauschal eingebuchten Forderungen im Rahmen der Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von rund 5,0 Mio. Euro. Ohne diese Einmaleffekte läge der Fehlbetrag des Kreises Steinfurt 2020 bei rund 22,8 Mio. Euro und einwohnerbezogen bei 423 Euro.

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

Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag in Höhe von 29,3 Mio. Euro ins Verhältnis zu den 53.940 jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre innerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Kreisjugendamtes.

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



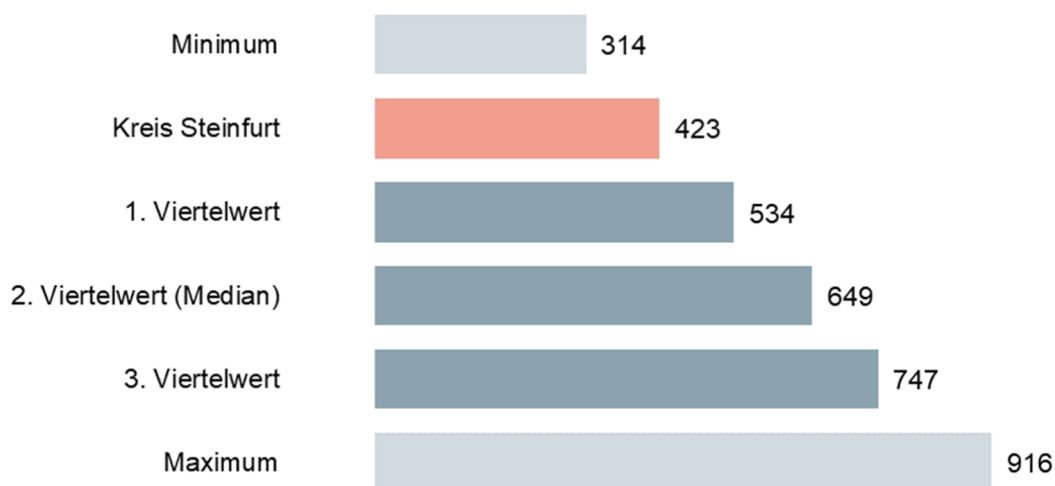
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Steinfurt erreicht eine niedrige Positionierung trotz der den Fehlbetrag belastenden Einmaleffekte. Im Vorjahr war der Fehlbetrag des Kreises Steinfurt noch geringer.

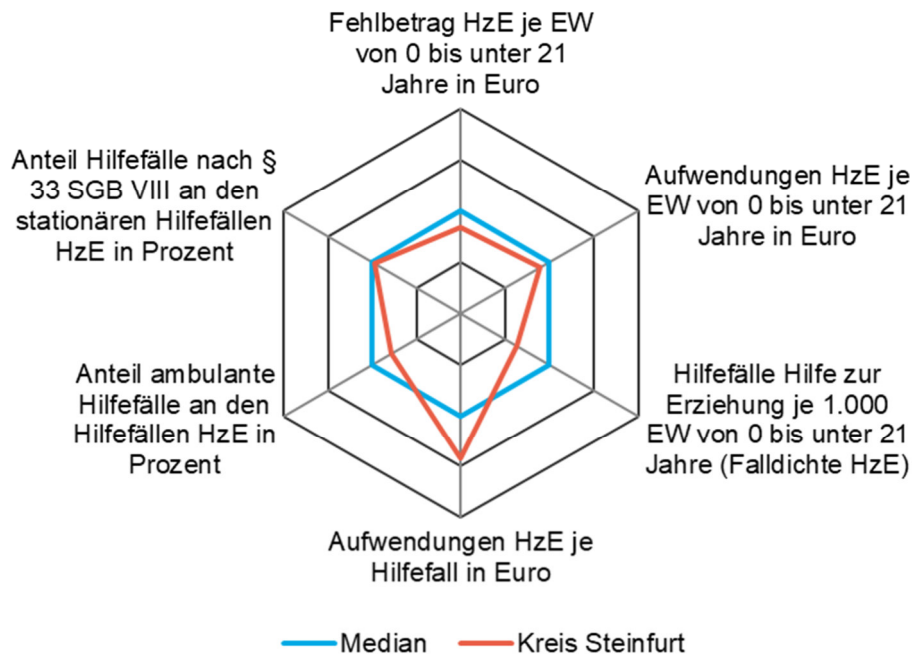
Bei der alternativen einwohnerbezogenen Betrachtung des Fehlbetrages HZE ohne Einmaleffekte verbessert sich die Positionierung des Kreises Steinfurt im interkommunalen Vergleich 2020 folgendermaßen:

Fehlbetrag HZE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020 (Alternativbetrachtung ohne Einmaleffekte)



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

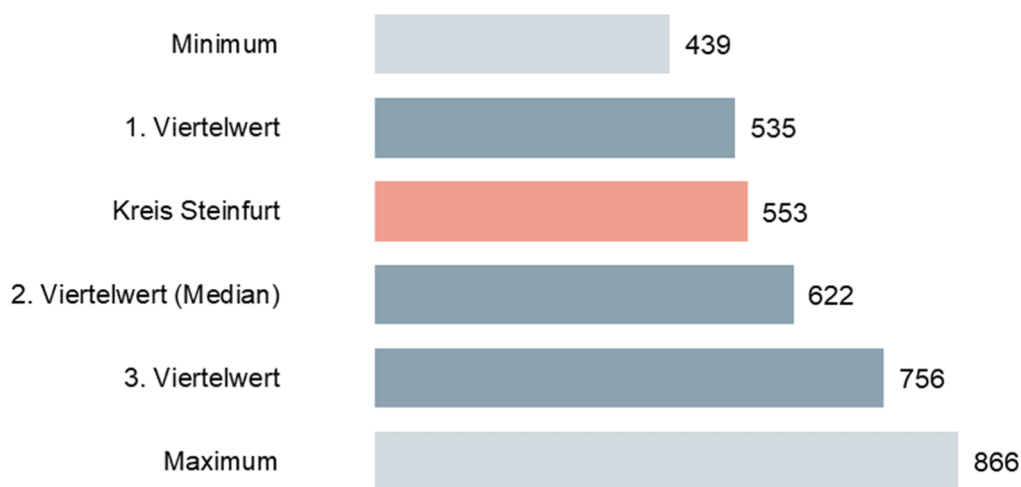
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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 Steinfurt hat bei der Hilfe zur Erziehung eine geringe Falldichte. Dadurch liegen die Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahren auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Die Aufwendungen je Hilfsfall sind dahingegen vergleichsweise hoch.

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



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



Bei den HzE-Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren positioniert sich der Kreis Steinfurt etwa am ersten Viertelwert des Vergleichs.

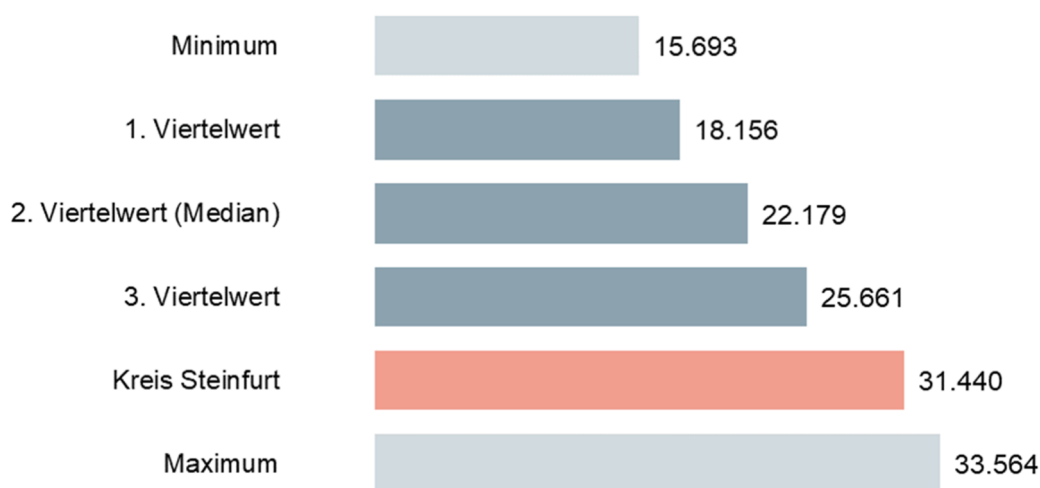
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2019	2020
524	553

Von 2019 bis 2020 sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen um rund ein Prozent gestiegen. Die Höhe der Aufwendungen je Jugendeinwohner wird insbesondere von den Fallzahlen (Falldichte) und den Aufwendungen je Hilfefall bestimmt. Der Kreis Steinfurt hat eine niedrige Falldichte (s. Ausführungen im Abschnitt 4.7.1.4). Das beeinflusst die Aufwendungen je Jugendeinwohner und damit auch den Fehlbetrag positiv.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2020 wurden im Kreis Steinfurt insgesamt rund 949 Hilfefälle bearbeitet, davon 413 ambulant und 537 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



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



Die Positionierung des Kreises Steinfurt bei dieser Kennzahl ist insbesondere auf den hohen Anteil stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen zurückzuführen, da diese Hilfen generell teurer sind als ambulante Hilfen zur Erziehung.

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

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.685	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	45.870	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Der Kreis erbringt 2020 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 5,2 Mio. Euro für insgesamt 413 Hilfeplanfälle. Die stationären HzE-Aufwendungen des Kreises Steinfurt belaufen sich 2020 auf rund 24,6 Mio. Euro für 537 Fälle. Sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Fallaufwendungen ordnet sich der Kreis Steinfurt 2020 im oberen Viertel des Vergleichs der Kreise ein.

Die hohen durchschnittlichen stationären Fallaufwendungen sind beim Kreis Steinfurt zum einen auf einen niedrigen Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen insgesamt zurückzuführen (s. Ausführungen im Abschnitt 4.7.1.3). Zudem liegen die Fallaufwendungen aller stationären HzE-Hilfearten

- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung nach § 34 SGB VIII,
- stationäre „Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE)“ nach § 35 SGB VIII,
- stationäre Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowie
- stationären Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

2020 höher als bei 75 Prozent der Kreise des Vergleiches.

Der Kreis Steinfurt hat Maßnahmen ergriffen, um den steigenden HzE-Aufwendungen gerade bei der stationären Unterbringung in Einrichtungen entgegenzuwirken:

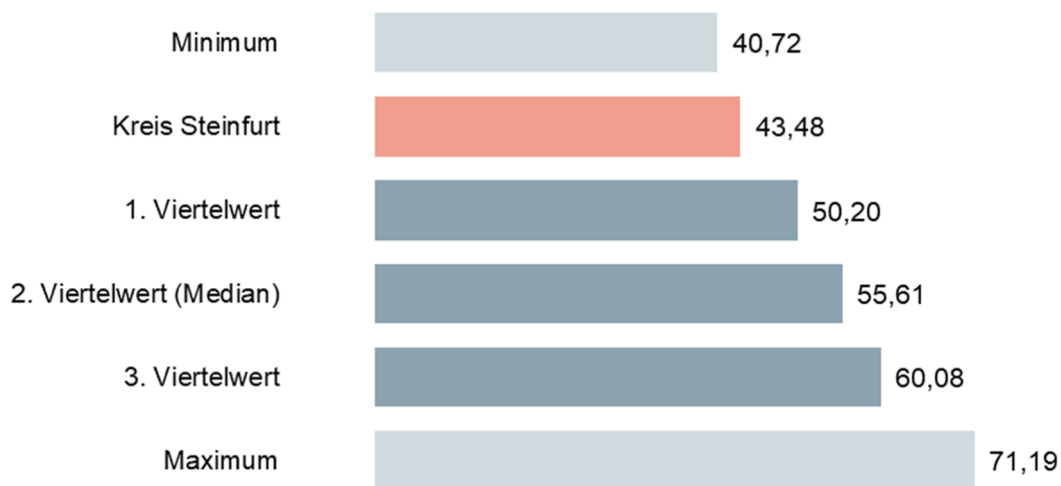
- Bei Entgeltverhandlungen analysiert das Kreisjugendamt die Leistungsbeschreibungen der Träger kritisch mit dem Ziel, Zusatzleistungen möglichst zu vermeiden.
- Zukünftig werden keine Einrichtungen mehr belegt, mit denen keine Leistungsentgeltvereinbarung besteht.
- Deutschlandweite Unterbringungen sollen möglichst vermieden werden. Das Kreisjugendamt ist im Austausch mit stationären Trägern zur Schaffung neuer ortsnaher Kapazitäten.
- Der Kreis hat ein differenziertes Anbieterverzeichnis aller stationären Einrichtungen im Kreis Steinfurt erstellt, das den ASD bei der passgenauen und wirtschaftlichen Auswahl einer Einrichtung unterstützt.

- In den Teambesprechungen des ASD werden drohende Versorgungslücken im ambulanten und stationären Bereich standardmäßig thematisiert um bei Bedarf frühzeitig Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Im Vergleich der Kreise im Jahr 2020 hat der Kreis Steinfurt einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten HzE-Fällen. Aufgrund der niedrigen Falldichte insgesamt ist dies aber nicht negativ zu bewerten.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



Der **Kreis Steinfurt** weist im Vergleich der Kreise 2020 den zweitgeringsten Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten HzE-Hilfefällen auf. Von 949 HzE-Fällen sind 413 Fälle ambulant. Das Kreisjugendamt installiert nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ vorrangig ambulante Erziehungshilfen, da Kinder und Jugendliche grundsätzlich die Möglichkeit haben sollen, in ihren Familien aufzuwachsen. Deshalb prüft das Jugendamt jeden Einzelfall bedarfsgerecht. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Der

vergleichsweise niedrige Anteil ambulanter Hilfen ist im Kreis Steinfurt auf das wirksame Angebot präventiver und niederschwelliger Hilfen zurückzuführen. Zudem hält der Kreis Steinfurt seine Fallzahlen bei der ambulanten Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII durch eine intensive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und die konsequente Ablehnung von Anträgen bei nicht vorliegender Teilhabebeeinträchtigung niedrig. Aufgrund der sehr geringen Falldichte wirkt sich der niedrige ambulante Anteil an den gesamten Hilfen zur Erziehung nicht belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019 bis 2020

2019	2020
41,75	43,48

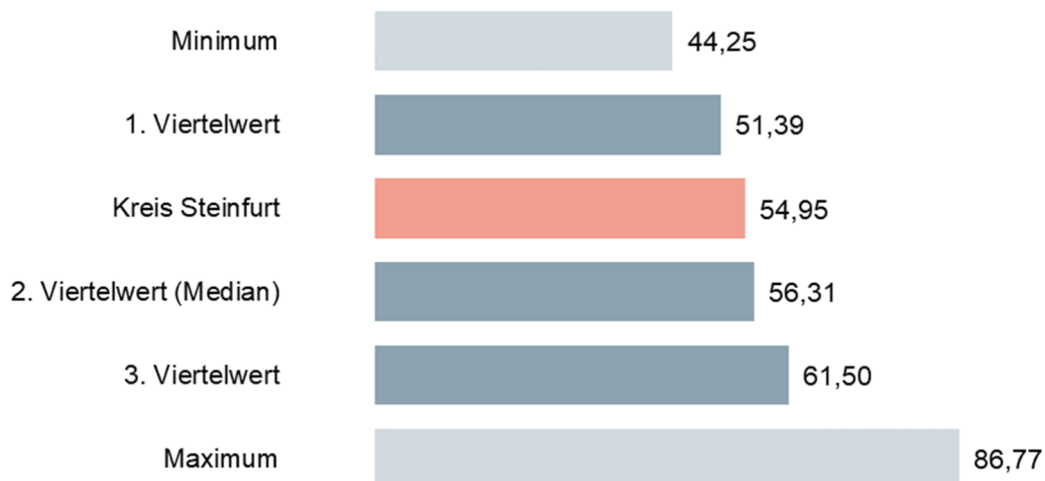
Im Zeitverlauf hat sich der ambulante Anteil insbesondere durch vermehrte Fälle der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII erhöht.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat weniger Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE als die Mehrheit der Kreise des Vergleiches.

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

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



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



Im Zeitverlauf ist der Anteil Vollzeitpflegefälle 2020 gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019 bis 2020

2019	2020
55,03	54,95

Im **Kreis Steinfurt** gab es im Jahr 2020 295 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 537 stationären Hilfefällen. Von den Hilfefällen in Vollzeitpflege sind 284 Fälle den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII und rund elf Fälle den Hilfefällen nach § 41 i.V.m. § 33 SGB VIII zuzuordnen. Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich der Kreis Steinfurt beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen zwischen dem erstem Viertelwert und dem Median des interkommunalen Vergleiches. Aufgrund der hohen Fallaufwendungen der anderen stationären Hilfearten des Kreises Steinfurt, ist das eine Einordnung, die sich belastend auf die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung insgesamt und auf den Fehlbetrag HzE auswirkt.

Je höher der Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist, desto weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen sind zu verzeichnen. Daher wirkt sich ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Der Kreis Steinfurt wendet 2020 für einen Hilfefall in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII durchschnittlich 22.130 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII hingegen durchschnittlich 74.973 Euro. Die Differenz von rund 53.000 Euro je Hilfefall verdeutlicht, wie sehr ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen im Kreis Steinfurt positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nehmen kann. Gleichwohl kann der Kreis Steinfurt die Entwicklung der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII nur eingeschränkt beeinflussen, da ein Großteil der Pflegefamilien im Kreis Steinfurt von anderen Jugendämtern belegt werden. Nach zwei Jahren übernimmt regelhaft der Pflegekinderdienst des Kreises Steinfurt die Fallverantwortung für diese Hilfefälle. Der Kreis hat bei rund 51 Prozent der Fälle nach § 33 SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat im Vergleich der Kreise im Jahr 2020 aufgrund seiner wirksamen Steuerungsmaßnahmen eine sehr niedrige Falldichte HzE. Das gilt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Dies hat positive Auswirkungen auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

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

Hilfefälle Kreis Steinfurt 2019 bis 2020

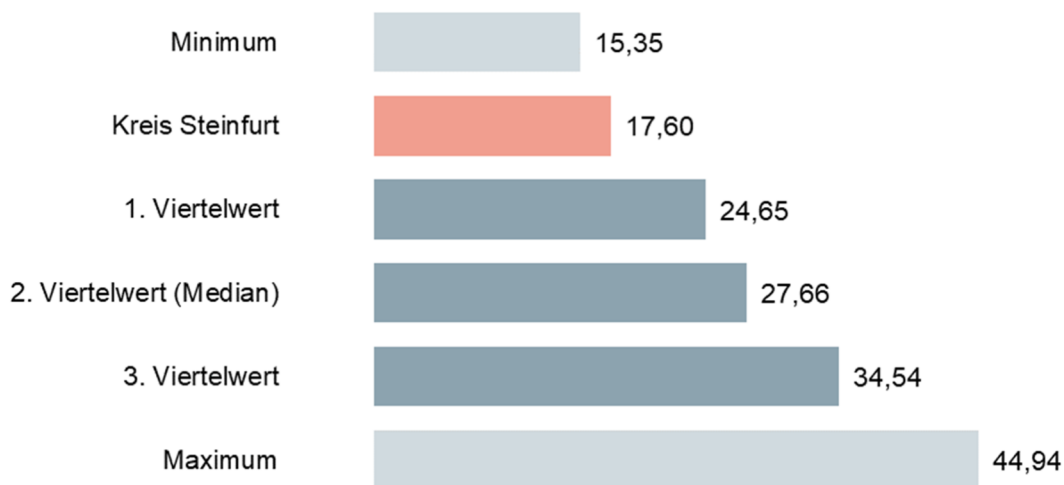
Grundzahl	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	379	413
davon ambulante Hilfefälle UMA	50	38
Stationäre Hilfefälle	528	537
davon stationäre Hilfefälle UMA	33	11
Hilfefälle gesamt	907	949

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist trotz rückläufiger UMA-Fälle im Betrachtungszeitraum insgesamt um rund fünf Prozent gestiegen. Ohne Berücksichtigung der UMA-Fälle hat sich die Zahl der Hilfeplanfälle von 2019 auf 2020 um rund neun Prozent erhöht.

Im ambulanten Bereich waren vermehrte Hilfen insbesondere bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII notwendig, um die in der Pandemie aufgetretenen persönlichen und sozialen Defizite bei Kindern und Jugendlichen und die verschiedenen Problemlagen innerhalb der Familien aufzuarbeiten. Zudem hat sich das Fallaufkommen bei den Hilfen nach § 30 SGB VIII (Erziehungsbeistand) erhöht. Insgesamt betrachtet ist die Anzahl der ambulanten Hilfefälle in 2020 gegenüber dem Vorjahr um etwa neun Prozent angestiegen.

Die stationären Hilfefälle haben sich im Betrachtungszeitraum durch vermehrte Vollzeitpflegen nach § 33 SGB VIII und Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII und rund zwei Prozent erhöht. Die stationären Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII sowie die stationären Hilfen für junge Volljährige zeigen dahingegen eine rückläufige Tendenz.

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. Sie verteilen sich folgendermaßen:



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

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	7,65	6,25	12,61	16,47	21,32	25,62	26
Falldichte HzE stationär in Promille	9,95	8,09	10,30	12,44	15,22	17,24	27

Beim **Kreis Steinfurt** sind die Fallzahlen der ambulanten und stationären Hilfen sehr niedrig. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE sowie auf den Fehlbetrag HzE aus.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten Kreise. Dabei fallen insbesondere auch die langen Laufzeiten ins Gewicht. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.

Der **Kreis Steinfurt** hat in 2020 insgesamt rund 1,4 Mio. Euro für 124 Hilfefälle bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aufgewendet. Im Vorjahr lagen die Aufwendungen bei rund 1,5 Mio. Euro für 121 Hilfefälle. In den betrachteten Jahren 2019 und 2020 gewährte das Kreisjugendamt die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII auf der Grundlage von Fachleistungsstunden, die für jeden Einzelfall individuell und konkret festgelegt wurden. Die Umstellung auf Fallpauschalen (s. Ausführungen Abschnitt 4.5.1.2) erfolgte erst in 2021.

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

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.411	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)	2,31	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	26,34	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	62,86	55,88	70,59	75,00	81,82	93,94	17
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an	37,14	6,06	18,18	25,00	29,41	44,12	17

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
den ambulanten Hilfen in Prozent							

Im interkommunalen Vergleich 2020 hat der Kreis Steinfurt bei einer erhöhten Falldichte höhere Aufwendungen je Hilfefall für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII als 75 Prozent der Kreise des Vergleiches. Dies führt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen, die etwa am dritten Viertelwert des Vergleiches liegen. Somit gibt es beim Kreis Steinfurt viele vergleichsweise kostenintensive Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Die Falldichte wird auch von den Laufzeiten der Hilfe beeinflusst. Der Kreis Steinfurt hat bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII vergleichsweise viele Fälle mit langen Laufzeiten. Nur zwei von 17 verglichenen Kreisen weisen bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII einen höheren Anteil Hilfefälle mit einer Laufzeit über 18 Monate auf als der Kreis Steinfurt. Der Kreis wertet die Laufzeiten der flexiblen, ambulanten erzieherischen Hilfen regelmäßig aus. Im Durchschnitt soll die Laufzeit bei maximal 15 Monaten liegen.

Im Zeitverlauf der Jahre 2019 und 2020 erhöht sich der Anteil Hilfefälle mit einer Laufzeit von über 18 Monaten von 33 auf 37 Prozent. Die einwohnerbezogenen und fallbezogenen Aufwendungen entwickeln sich bei steigender Falldichte rückläufig.

Wie in Abschnitt 4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst dargestellt, werden die Teams des ASD ab dem 01. April 2023 durch zwei neue gebildete Teams mit eigenen Arbeitsgruppenleitungen kleiner. Der Kreis Steinfurt verfolgt damit auch das Ziel, die Zahl der Fälle je ASD-Fachkraft zu reduzieren. Diese Maßnahme soll dazu beitragen, die Steuerung der Hilfefälle zu verbessern und die durchschnittlichen Laufzeiten der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zu verkürzen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte aufgrund seiner hohen Fallaufwendungen bei den flexiblen, ambulanten Hilfen wie geplant darauf hinwirken, seinen Anteil der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer kurzen Laufzeit bis 18 Monate zu erhöhen.

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.

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle in der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH).

Der Kreis Steinfurt hat in 2020 insgesamt rund 1,5 Mio. Euro für 128 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Im Zeitverlauf sind die Aufwendungen rückläufig. Dahingegen haben sich die Fallzahlen von 2019 bis 2020 um rund 18 Prozent erhöht (s. Ausführungen Abschnitt 4.7.1.4). Seit Oktober 2021 hat der Kreis Steinfurt sein Finanzierungssystem auch bei der SPFH auf Fallpauschalen umgestellt. Im zugrundeliegenden Vergleichsjahr 2020 sowie in 2019 erfolgte die Hilfegewährung, wie bei den flexiblen, ambulanten erzieherischen Hilfen, auf der Grundlage von individuell konkret festgelegten Fachleistungsstunden.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.561	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	2,37	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	27,45	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27

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 Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat bei der Vollzeitpflege in 2020 eine niedrigere Falldichte aber vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Für mehr als die Hälfte der Fälle und Aufwendungen hat der Kreis jedoch gegenüber anderen Jugendämtern einen Kostenerstattungsanspruch.

Der **Kreis Steinfurt** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 6,3 Mio. Euro für 284 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis für 146 Hilfefälle einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Die Aufwendungen erhöhen sich von 2019 bis 2020 um rund neun Prozent. Die Zahl der Fälle ist im selben Zeitraum um rund zwei Prozent gestiegen. Dahingegen sind die Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch im Kreis Steinfurt im Betrachtungszeitraum rückläufig.

Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	51,32	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	56,07	23,70	44,58	56,07	64,56	81,57	17

Die Pflegefamilien im Kreis Steinfurt werden in einem erhöhten Umfang von auswärtigen Jugendämtern belegt, was schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Steinfurt führt. Die Aufwendungen je Hilfefall für Fälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch haben sich im Kreis Steinfurt von 21.628 Euro in 2019 auf 24.177 Euro in 2020 erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund zwölf Prozent.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.310	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)	5,27	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	117	59,25	101	111	124	213	27

Die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall sind maßgeblich auf einen erhöhten Anteil kostenintensiver Vollzeitpflegefälle zurückzuführen. Für diese Fälle erhält der Kreis nach der Fallübernahme von anderen Jugendämtern eine Kostenerstattung, er kann aber auskunftsgemäß wenig bzw. keinen Einfluss auf die Intensität und die Ausgestaltung der jeweiligen Pflegeverhältnisse nehmen. Bei den Fällen handelt es sich vielfach um Sonderpflegen nach § 33 Satz 2 SGB VIII, die eine intensive Form der Vollzeitpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche 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**

Der Kreis Steinfurt hat bei der kostenintensiven Heimerziehung nach § 34 SGB VIII eine geringere Falldichte als andere Kreise. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Hilfefall 2020 sowie der Anteil der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den gesamten Aufwendungen HzE sehr hoch. Dies wirkt belastend auf den Fehlbetrag HzE.

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

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

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	251	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	74.973	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,35	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	45,40	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Anteil Hilfefälle für UMA nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII	3,23	0,91	4,21	9,38	14,64	40,98	26
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	21,02	1,08	9,84	15,00	23,63	34,98	17

Im Jahr 2020 hat der Kreis Steinfurt insgesamt rund 13,6 Mio. Euro für 181 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Das sind rund 45 Prozent der gesamten HzE-Aufwendungen des Kreises Steinfurt. Im Kreis Steinfurt belasten die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII den Fehlbetrag HzE maßgeblich.

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 1,1 Mio. Euro und damit um rund neun Prozent erhöht. Die Fallzahlen sind um acht Prozent gestiegen. Insgesamt liegen die Fallzahlen in Heimerziehung beim Kreis Steinfurt auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Allerdings hat der Kreis Steinfurt sehr hohe Fallaufwendungen. Diese liegen 2020 je Hilfefall rund 7.900 Euro über dem Median. Bei 181 Fällen ergibt sich ein Betrag von rund 1,4 Mio. Euro, den der Kreis Steinfurt mehr aufwendet. Dies ist nach Einschätzung des Kreisjugendamtes darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Fälle mit komplexen Hilfebedarfen ansteigt (vermehrte „Systemsprenger“) und gleichzeitig die Zahl der Regel-Unterbringungen sinkt. Außerdem werden manche Kinder im Kreis Steinfurt schon ab dem dritten Lebensjahr in Heimerziehung untergebracht, weil trotz des guten Ausbaus der Vollzeitpflege im Kreis Steinfurt keine passende Pflegefamilie verfügbar ist. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat das Kreisjugendamt operative Ziele festgelegt, nach denen 70 Prozent der neuen stationären Hilfen für Kinder unter zehn Jahren in Pflegefamilien und familienanalogen Wohngruppen erfolgen sollen. Zudem sollen die Heimunterbringungen bei Kindern unter sechs Jahren in 90 Prozent der Heimunterbringungen kürzer als ein Jahr dauern.

Die Erfolge spiegeln sich in einer vergleichsweise hohen Rückführungsquote des Kreises Steinfurt wider. Wie zuvor in Abschnitt 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie dargestellt, hat sich der Kreis Steinfurt zum Ziel gesetzt, die Perspektive für eine Rückführung in die Herkunftsfamilie zu klären. Ein Rückführungskonzept gibt es im Kreis Steinfurt nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob eine Rückführung möglich ist. Dies wird mit den Trägern entsprechend kommuniziert und in der Regel in Zusammenarbeit mit den betroffenen Familien umgesetzt. Vor dem Hintergrund der hohen Fallaufwendungen bei Unterbringungen nach § 34 SGB VIII, sollte das Kreisjugendamt sein Rückführungsmanagement wie geplant weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass der Kreis die Rückkehroption von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen systematisch prüfen und ggf. entsprechend vorbereiten, umsetzen und nachbereiten kann.

Fallzahlen und Transferaufwendungen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII lassen sich durch ein aktives Rückführungsmanagement steuern. Das Rückführungsmanagement kann beispielsweise folgendes beinhalten:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien einer Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

Auch ohne Rückführungskonzept liegt der Anteil der stationären Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen liegt im Kreis Steinfurt 2020 bei rund 21 Prozent und damit überdurchschnittlich hoch.

➔ Empfehlung

Um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung zu verringern sollte der Kreis Steinfurt sein Rückführungsmanagement wie geplant weiter ausbauen.

Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass beim Kreis Steinfurt weder in 2020 noch im Vorjahr Auslandsunterbringungen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII erfolgten. Diese sind häufig kostenintensiver als inländische Unterbringungen. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist. Der Kreis vermeidet möglichst Auslandsunterbringungen. Sie stellen die absolute Ausnahme dar.

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.

- ➔ Der Kreis Steinfurt bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines spezialisierten Teams nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall intensiv geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem spezialisierten Team positiv zu sehen.
- ➔ Der Kreis Steinfurt hat bei der Eingliederungshilfe in 2020 die vergleichsweise niedrigste Falldichte und die geringsten einwohnerbezogenen Aufwendungen. Dahingegen sind die Aufwendungen je Hilfefall im Vergleich am höchsten.

Der **Kreis Steinfurt** bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb eines spezialisierten Teams. Er setzt in 2020 Personal im Umfang von 1,71 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein.

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

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	64,47	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14

Die Fachkräfte prüfen intensiv, ob eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt. Wird im Rahmen der umfassenden Prüfung keine Teilhabebeeinträchtigung festgestellt, lehnt das Jugendamt Anträge konsequent ab. Dies spiegelt sich in Form des interkommunal höchsten prozentualen Anteils abgelehnter ambulanter Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen wider. In 2019 lag der Anteil noch höher. Das Vorgehen des Kreises Steinfurt wirkt sich positiv auf die Fall-dichte der ambulanten Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und auf den Fehlbetrag HzE aus.

Aufwendungen und Hilfefälle nach § 35a SGB VIII Kreis Steinfurt 2019 bis 2020

Grundzahl	2019	2020
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	1.539.004	1.286.698
davon ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	688.865	824.019
davon Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbe-gleitungen in Euro	482.462	507.420
davon stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	850.139	462.678
Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	50,08	45,66
davon ambulante Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	40,25	40,33
davon Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitun-gen	17,58	16,08
davon stationäre Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	9,83	5,33
Abgelehnte Anträge auf Eingliederungshilfe ambulant	67,00	26,00
Abgelehnte Anträge auf Eingliederungshilfe stationär	1,00	0,00

Insgesamt betrachtet, haben sich die Aufwendungen des Kreises Steinfurt für die Eingliede-rungshilfe nach § 35a SGB VIII im Vergleich der Jahre 2019 und 2020 um rund 16 Prozent ver-ringert.

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

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

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Viertel-wert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	23,85	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.180	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.432	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	86.806	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21	0,85	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)							
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	88,33	86,02	90,22	92,73	95,80	98,20	27

Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII

- Der Kreis Steinfurt hat vergleichsweise wenige, aber teure Fälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen.

Die Unterstützungsleistungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im schulischen Bereich haben landesweit in den vergangenen Jahren allgemein an Bedeutung gewonnen. Für Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII hat der Kreis Steinfurt in 2020 rund 507.000 Euro für 16 Hilfefälle aufgewendet.

Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	31.556	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	0,30	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	39,87	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26

Interkommunal hat der Kreis Steinfurt 2020 die höchsten Fallaufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen, aber auch die niedrigste Falldichte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kreis Steinfurt eine sehr intensive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durchführt, und wie zuvor dargestellt, einen Großteil der Anträge ablehnt. Übrig bleiben die Fälle mit einem intensiven Hilfebedarf, und in Folge dessen liegen die Aufwendungen je Hilfefall auf einem hohen Niveau.

Inklusion hat im Kreis Steinfurt einen hohen Stellenwert. Der Kreis Steinfurt hat an 25 Schulen ein Modellprojekt "Lücken schließen", eingerichtet, an dem acht freie Träger teilnehmen. Die Schulen erhalten ein zusätzliches Budget in Höhe von 30.000 Euro um Schulbegleitungen flexibel und bedarfsgerecht einsetzen zu können. Bei diesen Hilfen handelt es sich also nicht um Hilfen zur Erziehung mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, sondern um eine niederschwellige präventive Hilfe. Im Kreis Steinfurt soll dieses Vorgehen dazu beitragen, die Aufwendungen

für Integrationshilfen/Schulbegleitungen als Individualhilfe nach § 35a SGB VIII weiterhin auf einem niedrigen Niveau zu halten. Bislang ist die Zahl der Fälle für Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII im Kreis Steinfurt vergleichsweise niedrig.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat im Vergleich wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.

Aufwendungen und Hilfefälle nach § 41 SGB VIII Kreis Steinfurt 2019 bis 2020

Grundzahl	2019	2020
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro	5.058.843	5.073.722
davon ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro	732.820	788.311
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro	4.326.023	4.285.412
Hilfefälle nach § 41 SGB VIII	136,08	129,59
davon ambulante Hilfefälle nach § 41 SGB VIII	63,58	63,67
davon stationäre Hilfefälle nach § 41 SGB VIII	72,50	65,92

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	567	123	431	508	622	1.033	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.152	15.338	21.986	28.039	31.191	60.018	25
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.381	2.888	6.316	7.377	9.754	13.330	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.009	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	21.345	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	76.588	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 VIII)	14,48	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,65	4,09	9,15	10,29	12,15	15,99	26
Anteil Aufwendungen nach § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	17,00	4,80	10,85	12,19	15,56	19,72	25

Der Kreis Steinfurt hat bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII höhere Fallaufwendungen insgesamt, ambulant und stationär als 75 Prozent der Kreise des Vergleichs. In Folge dessen ergeben sich trotz einer sehr niedrigen Falldichte höhere einwohnerbezogenen Aufwendungen als bei der Hälfte der Kreise des Vergleiches.

Hilfen nach § 41 SGB VIII Kreis Steinfurt 2019 bis 2020

Kennzahl	2019	2020
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.176	39.152
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	15,01	13,65
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.526	12.381
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	59.669	65.009
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	23.125	21.345
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	64.126	76.588
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	14,81	14,48
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	551	567

Ein Verselbständigungskonzept liegt noch nicht vor, die Erarbeitung ist aber bereits geplant. Das Kreisjugendamt hat im Herbst 2022 zwei neue Vollzeit-Stellen für den Aufgabenbereich der jungen Volljährigen eingerichtet und will die zusätzlichen personellen Ressourcen auch dafür einsetzen, ein Verselbständigungskonzept aufzustellen. Zum Prüfungszeitpunkt wird der Verselbständigungsprozess in der praktischen Umsetzung in der Regel durch die Wohngruppe begleitet. Der ASD legt die Hilfeplanziele fest und überprüft die Zielerreichung. Einige freie Träger, mit denen der Kreis Steinfurt zusammenarbeitet, verfügen über besondere Verselbständigungskonzepte und halten beispielsweise Anliegerwohnungen vor.

➔ **Empfehlung**

Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte der Kreis Steinfurt die Verselbständigung weiter forcieren. Er sollte wie geplant eigene Standards für die Verselbständigung definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

- ➔ Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind in 2020 stark rückläufig. Dem Kreis Steinfurt ist es gelungen, die UMA mit vergleichsweise geringen Aufwendungen zu betreuen.

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

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	24.837	20.193	31.677	37.025	43.992	76.447	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,15	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,91	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der **Kreis Steinfurt** hat in 2020 rund 1,2 Mio. Euro für 49 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren 387.000 Euro ambulante und 828.000 Euro stationäre Aufwendungen. Es gab 38 ambulante und elf stationäre Hilfefälle. Im Vorjahr lagen die Aufwendungen für UMA bei rund 2,3 Mio. Euro für 82 Fälle. Damit sind die Aufwendungen in 2020 um 47 Prozent und die Hilfefälle um 41 Prozent zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Insgesamt ist die Auswirkung der Hilfe zur Erziehung für UMAs auf den Kreishaushalt in Steinfurt geringer als bei anderen Kreisen mit weiter rückläufiger Tendenz.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Der Kreis Steinfurt betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Durch die Finanzierungsumstellung der ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf Fallpauschalen kann der Kreis das wichtige Steuerungsinstrument konkret und individuell bewilligter Fachleistungsstunden im Hilfeverlauf nicht mehr nutzen. Außerdem beeinträchtigt die Umstellung auf Fallpauschalen die Transparenz über den erforderlichen Mittel- und Ressourceneinsatz der Hilfestellung.	147	E1	Der Kreis Steinfurt sollte die derzeitige Leistungsgewährung bei den ambulanten Hilfen nach §§ 27 Abs. 3, 30, 31 und 41 SGB VIII auf der Grundlage von Fallpauschalen während der Modellphase eingehend überprüfen. Der Kreis sollte verbindlich sicherstellen, dass die Träger alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten erheben und dem Jugendamt zur Verfügung stellen.	152
F2	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da eine schriftliche Arbeitshilfe zwar in Planung, aber noch nicht vollständig erarbeitet ist.	152	E2	Der Kreis Steinfurt sollte wie geplant für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eine eigene Arbeitshilfe erarbeiten und diese in seine Verfahrensstandards mit aufnehmen.	153
F3	Der Kreis Steinfurt nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen im Bereich Kinderschutz finden regelmäßig statt und werden schriftlich dokumentiert. Beides wertet die gpaNRW positiv. Durch eine Ausdehnung der prozessunabhängigen Kontrollen auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ließen sich die Prozesskontrollen noch weiter optimieren.	153	E3	Der Kreis Steinfurt sollte seine prozessunabhängigen Kontrollen auch auf weitere Bereiche der Hilfe zur Erziehung, z.B. auf kostenintensive HzE-Hilfearten, ausdehnen.	154
Personaleinsatz					
F4	Die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle ASD liegt über dem Richtwert der gpaNRW. Auch liegt sie im interkommunalen Vergleich auf hohem Niveau. Dies ist mit darauf zurückzuführen, dass der Kreis Steinfurt einen Teil der Aufgaben des Pflegekinderdienstes an einen freien Träger delegiert hat.	156	E4	Der Kreis Steinfurt sollte für den ASD wie geplant eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung vornehmen. So kann er seinen Personalbedarf auf Grundlage seiner Prozesse und Standards sowie unter Berücksichtigung der geplanten sozialräumlichen Ausrichtung und der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Steinfurt liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unter dem Median des Vergleiches. Auch der gpa-Richtwert wird unterschritten. Positiv ist, dass der Kreis Steinfurt gezielt personelle Ressourcen zur frühzeitigen Einbindung der WiJu in HzE-Maßnahmen einsetzt.	157	E5	Der Kreis Steinfurt sollte auch für die Stellen der WiJu im gehobenen Dienst eine fortschreibungsfähige Stellenbemessung durchführen und seine Personalausstattung bedarfsgerecht an die örtlichen Besonderheiten, Prozesse und Standards anpassen.	158
Leistungsgewährung					
F6	Der Kreis Steinfurt hat bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten Kreise. Dabei fallen insbesondere auch die langen Laufzeiten ins Gewicht. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.	170	E6	Der Kreis Steinfurt sollte aufgrund seiner hohen Fallaufwendungen bei den flexiblen, ambulanten Hilfen wie geplant darauf hinwirken, seinen Anteil der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer kurzen Laufzeit bis 18 Monate zu erhöhen.	171
F7	Der Kreis Steinfurt hat bei der kostenintensiven Heimerziehung nach § 34 SGB VIII eine geringere Falldichte als andere Kreise. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Hilfefall 2020 sowie der Anteil der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den gesamten Aufwendungen HzE sehr hoch. Dies wirkt belastend auf den Fehlbetrag HzE.	174	E7	Um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung zu verringern sollte der Kreis Steinfurt sein Rückführungsmanagement wie geplant weiter ausbauen.	176
F8	Der Kreis Steinfurt hat im Vergleich wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.	179	E8	Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte der Kreis Steinfurt die Verselbständigung weiter forcieren. Er sollte wie geplant eigene Standards für die Verselbständigung definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.	181

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	244.397	244.857	245.899	246.398
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	45.677	45.289	45.172	44.988
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	55.255	54.837	54.359	53.940
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	9.578	9.548	9.187	8.952

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE in Euro	28.491.968	29.849.515
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	524	553
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	31.423	31.440
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	5.068.284	5.236.806
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	13.389	12.685
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	23.423.684	24.612.709
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.350	45.870
Falldichte HzE		
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	16,68	17,60
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	41,75	43,48
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	55,03	54,95

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.545.167	1.420.662
Hilfefälle	121	125
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.791	11.411

Kennzahlen	2019	2020
Hilfefälle § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	2,22	2,31
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.525.226	1.480.671
Hilfefälle	108	128
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.090	11.561
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	1,99	2,37
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	5.784.625	6.292.103
Hilfefälle	278	284
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.783	22.130
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	5,12	5,27
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	12.462.896	13.551.430
Hilfefälle	168	181
Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	74.405	74.973
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,08	3,35
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.539.004	1.286.698
Hilfefälle	50	46
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.731	28.180
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	0,92	0,85
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	5.058.843	5.073.722

Kennzahlen	2019	2020
Hilfefälle	136	130
Aufwendungen junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.176	39.152
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	14,81	14,48
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer		
Aufwendungen für UMA in Euro	2.298.445	1.214.754
Hilfefälle	83	49
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	27.746	24.837
Hilfefälle UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,52	0,91

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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

Im Kreis Steinfurt leben im Vergleich zu den anderen Kreisen aktuell weniger ältere Menschen. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird nach den Prognosen von IT.NRW aber zukünftig steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Wenn der steigende pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Schon jetzt können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreis Steinfurt die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen.

Dies wird zu steigenden Transferaufwendungen und damit auch zu einem höheren Fehlbetrag bei der Hilfe zur Pflege führen. In 2020 sind die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Steinfurt allerdings vergleichsweise niedrig. Gleichwohl steigen sowohl die ambulanten als auch die stationären Transferaufwendungen im Zeitreihenvergleich von 2017 an deutlich. Die Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege sind zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Im Kreis Steinfurt ist die Anzahl der Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften aktuell noch durchschnittlich, das wirkt sich somit entlastend auf die Transferaufwendungen der ambulanten Hilfe zur Pflege aus. Außerdem achtet der Kreis darauf, dass eine Unterbringung in einer ambulanten Wohngemeinschaft nicht teurer sein darf als eine vollstationäre Unterbringung in einer Pflegeeinrichtung.

Neben steigenden Transferaufwendungen hat auch der Rückgang von Erträgen negative Auswirkungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege. Das Angehörigen-Entlastungsgesetz hat die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt. Auch beim Kreis Steinfurt sind in der Folge die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stark zurückgegangen. Dennoch gehört der Kreis in 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen aus Unterhalt für Hilfe

zur Pflege je Leistungsbezieher. Nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben die weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers an Bedeutung gewonnen. Hierzu zählt z. B. die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen nach § 93 SGB XII. Bei den Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher gehört der Kreis Steinfurt zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Ergebnissen. Die intensive Verfolgung des Nachranggrundsatzes in der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII durch die spezialisierten Fachkräfte zahlt sich somit aus.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine gute Grundlage für eine effektive und einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Der Kreis hat für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege die elektronische Akte eingeführt und alle Neufälle werden mittlerweile vollständig digital bearbeitet. Außerdem sichern verbindliche Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege stationär eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und bieten eine gute Orientierung für neue Fachkräfte. Für die Hilfe zur Pflege ambulant sollte der Kreis Steinfurt ebenfalls eine Prozessanalyse durchführen und entsprechende Verfahrensstandards entwickeln. Außerdem sollte der Kreis den Personaleinsatz in diesem Bereich über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren überprüfen.

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 NRW¹²),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

¹² Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

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

- ➔ Im Kreis Steinfurt leben vergleichsweise wenige ältere Menschen. Das führt zu entlastenden strukturellen Rahmenbedingungen für die Hilfe zur Pflege. Wie in vielen anderen Kreisen auch, wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre aber in den nächsten Jahren zunehmen.
- ➔ Der Kreis Steinfurt beschäftigt sich schon seit Jahren mit den Auswirkungen des demografischen Wandels. Der Kreis hat unter anderem eine Stabsstelle für Sozialplanung eingerichtet. Zu deren Arbeitsschwerpunkten gehören die kommunale Pflegeplanung und die Altenhilfeplanung.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020¹³

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,78	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	13,69	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,41	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Im **Kreis Steinfurt** ist der Anteil der Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung niedriger als bei 75 Prozent aller Kreise. Auch der Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern ab 80 Jahren ist sehr niedrig. Gerade die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht beispielsweise das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre alt sind.¹⁴ Im Kreis Steinfurt leben somit im Vergleich zu den anderen Kreisen weniger potenziell pflegebedürftige Menschen. Gleichzeitig leben im Kreisgebiet durchschnittlich viele Einwohner und Einwohnerinnen im Alter von 45 bis unter 65 Jahre. Die Zahl an potentiellen Pflegepersonen, wie z. B. Angehörige, Nachbarn, usw. ist im Kreis Steinfurt damit unauffällig. Insgesamt ist der Kreis aktuell in der Hilfe zur Pflege gegenüber anderen Kreisen eher strukturell begünstigt. Inwieweit die Pflegebedürftigen im Kreis Steinfurt die Pflege tatsächlich aus eigenen Mitteln sicherstellen können, zeigt das Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Zahl der Pflegebedürftigen im Kreis Steinfurt bis 2040 steigen und parallel dazu die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Es besteht die Gefahr von Versorgungslücken durch zu wenige Pflegepersonen bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Steigende Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung bergen das Risiko höherer Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege.

Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung wird somit auch den Kreis Steinfurt zukünftig vor Herausforderungen stellen. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar, z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziostrukturelle

¹³ Stand zum 31. Dezember 2019; Quelle: IT.NRW

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflegethermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf)

Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen.

Der Kreis Steinfurt hat für die Analyse der sozialen Lage sowie für die Beobachtung von Entwicklungen in den verschiedenen Sozialräumen des Kreises eine Stabsstelle Soziale Planung eingerichtet. Diese ist unter anderem für die Pflegebedarfsplanung zuständig, in der die strukturellen Gegebenheiten berücksichtigt werden.¹⁵ Der Kreis nutzt die Sozialplanung als Steuerungsunterstützung und damit als Grundlage für Handlungsmaßnahmen. Das soll zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur für die Einwohnerinnen und Einwohner des Kreises beitragen.

Der Kreis Steinfurt beschäftigt sich darüber hinaus schon seit vielen Jahren mit den Entwicklungen in der Hilfe zur Pflege und den Auswirkungen des demografischen Wandels. Bereits 2008 hat der Kreis in seinem Kreisentwicklungsprogramm (KEP) den demografischen Wandel in den Blick genommen und Handlungskonzepte sowie -empfehlungen entwickelt, um die kommenden Herausforderungen bewältigen zu können. Seitdem wurde das KEP regelmäßig fortgeschrieben. Der Kreis Steinfurt stellt sich somit auf die durch den demografischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein und berücksichtigt diese in seinen Planungen. Auf die Steuerung des Kreises geht das Kapitel 5.6 Steuerung und Controlling noch näher ein.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher von 17.986 Euro. Der Fehlbetrag ist seit 2017 kontinuierlich gestiegen.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Unterschiede gibt es auch bei der Organisation der Aufgabenerfüllung, beispielsweise bei der Durchführung der Pflege- und Wohnberatung. Das hat ebenfalls Auswirkungen auf den Fehlbetrag. Der Kreis Steinfurt setzt eigenes Personal für die zentral organisierte Pflege- und Wohnberatung ein. Bei der Wohnberatung gibt es als Ergänzung zum kreiseigenen Beratungsangebot außerdem eine Kooperation mit der Caritas. Andere Kreise haben die Pflege- und Wohnberatung vollständig an externe Träger vergeben oder die kreisangehörigen Kommunen führen diese vollumfänglich selbst durch. Zum Teil setzen die Kreise aber auch ausschließlich eigenes Personal für die Pflege- und Wohnberatung ein. Außerdem gibt es im Kreis Steinfurt keine Delegation von Aufgaben der Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen.

¹⁵ Kreis Steinfurt, Kommunale Pflegeplanung 2020 | 2021

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	403
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	17.986

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege des Kreises Steinfurt ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „051104 Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“, „051501 WTG-Behörde“ und „051502 Sozialplanung“ des Haushaltsplans 2020 gleichzusetzen. Der Kreis Steinfurt hat die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für die Hilfe zur Pflege belaufen sich in 2020 auf rund 20,3 Mio. Euro. Davon entfallen rund 16,1 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge eines Kreises. Hierzu zählen für die Hilfe zur Pflege insbesondere die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund eine Mio. Euro.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Steinfurt 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Aufwendungen in Euro	35.246.477	36.000.074	39.381.870	41.965.310	45.844.120
Ordentliche Erträge in Euro	5.827.429	5.578.548	6.286.868	5.633.309	6.784.125
EW ab 65 Jahre	86.186	87.440	88.559	90.056	91.371
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	341	348	374	403	427
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	14.521	15.537	16.490	17.986	18.888

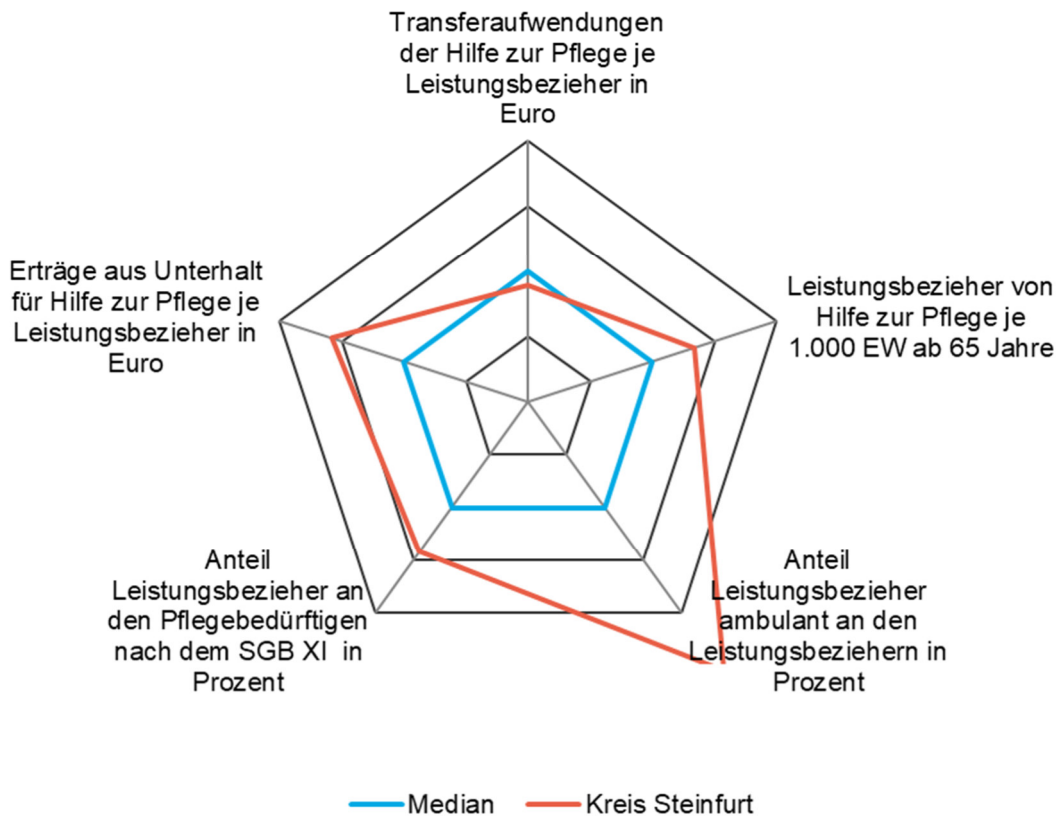
Der Fehlbetrag je Leistungsbezieher ist von 2017 bis 2021 um rund 30 Prozent gestiegen. Zeitgleich hat sich auch der einwohnerbezogene Fehlbetrag um rund 25 Prozent erhöht. Diese Entwicklung lässt sich im Wesentlichen auf die im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegenen ordentlichen Aufwendungen zurückführen. Eine nähere Analyse der Aufwendungen und Erträge für die Hilfe zur Pflege folgt im weiteren Berichtsverlauf.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

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

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des **Kreises Steinfurt** außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab. Der Kreis Steinfurt hat im Jahr 2020 einen Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt in Höhe von rund 28 Prozent. Der Kreis Steinfurt liegt damit nah am Maximum im interkommunalen Vergleich. Deshalb ergibt sich eine deutliche Abweichung zum Median, welcher bei rund 11 Prozent liegt. Weitere Erläuterungen hierzu folgen im Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im

unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

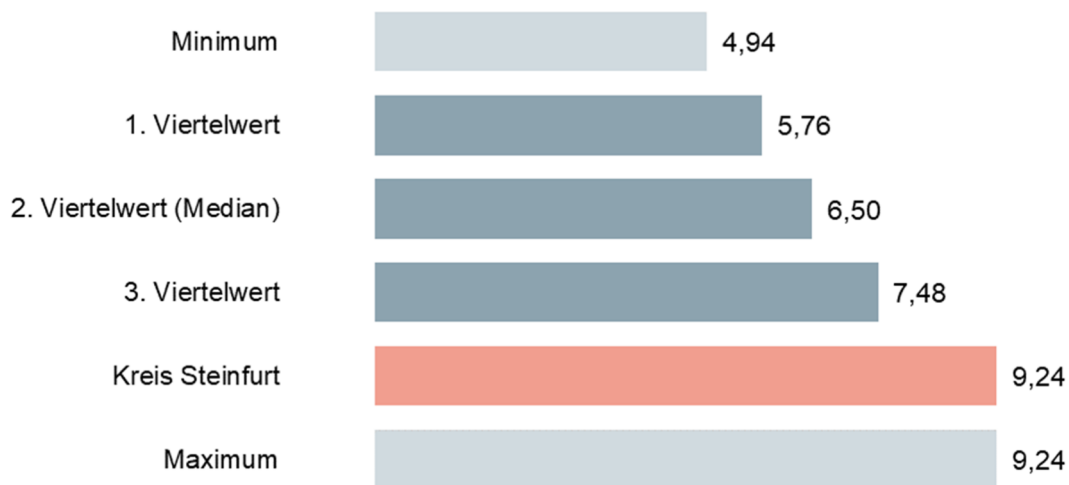
Die Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren wird in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat in 2020 im interkommunalen Vergleich den höchsten Anteil an Leistungsbeziehern SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

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 Steinfurt** hat im interkommunalen Vergleich den höchsten Anteil an Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Inwieweit nicht-pflegeversicherte Leistungsbezieher das Ergebnis beeinflussen, ist dem Kreis nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Personenkreis aufgrund der grundsätzlichen Versicherungspflicht nur eine untergeordnete Rolle spielt. Damit können im Kreis Steinfurt vergleichsweise viele Pflegebedürftige ihre Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegewohngeld nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Der Kreis Steinfurt hat im interkommunalen Vergleich eine sehr niedrige SGB II-Quote. Auffällig ist jedoch die scheinbar im Gegensatz dazu stehende unterdurchschnittliche Kaufkraft im Kreisgebiet. Das spricht dafür, dass die Einwohner und Einwohnerinnen im Kreis Steinfurt zwar seltener auf Leistungen des SGB II angewiesen sind, jedoch nicht über verhältnismäßig viel Einkommen verfügen. Es ist daher davon auszugehen, dass die eigenen Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung bei vielen Pflegebedürftigen allein nicht ausreichen um die Pflegebedarfe zu decken.

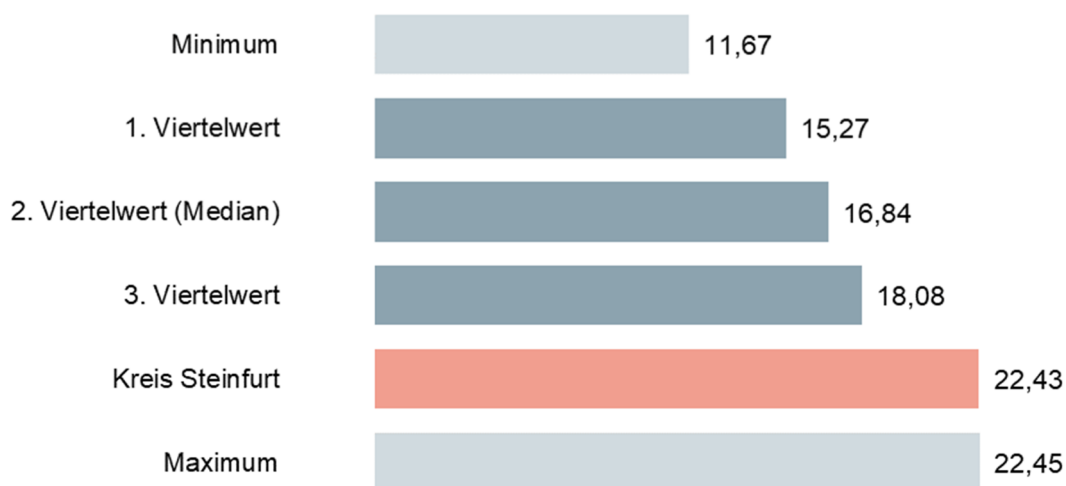
Insgesamt wird der Kreis Steinfurt strukturell durch eine vergleichsweise niedrige Zahl an (potenziellen) Pflegebedürftigen entlastet¹⁶, zeitgleich aber durch einen sehr hohen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises belastet. Beides kann sich auf die Leistungsdichte auswirken, welche nachfolgend näher analysiert wird.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- ➔ Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist in 2020 im Kreis Steinfurt sehr hoch.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



In 2020 ist die Leistungsdichte im **Kreis Steinfurt** sehr hoch.

¹⁶ s. a. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

Entwicklung der Leistungsdichte des Kreises Steinfurt 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege	2.026	1.958	2.007	2.020	2.068
EW ab 65 Jahre	86.186	87.440	88.559	90.056	91.371
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre (Leistungsdichte)	23,51	22,39	22,66	22,43	22,63

Die Leistungsdichte ist von 2017 bis 2021 um rund vier Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist auf einen Rückgang der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ambulant zurückzuführen. In 2017 waren es noch 619 Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ambulant, in 2021 sind es nur noch 578. Diese Entwicklung hängt auch mit den Pflegestärkungsgesetzen zusammen. Zwar ist durch die Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs die Zahl der Pflegebedürftigen insgesamt gestiegen, gleichzeitig hat sich die Zahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege ambulant durch die höheren Leistungen der Pflegeversicherung und die Verkürzung von Versicherungszeiten verringert.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,31	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	16,12	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Der Kreis Steinfurt hat die meisten Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre im interkommunalen Vergleich der Kreise. Auch bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre gehört der Kreis Steinfurt zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Zwar gibt es, wie zuvor ausgeführt, im Kreis Steinfurt einen niedrigen Anteil an älteren Menschen, die potenziell pflegebedürftig sind.¹⁷ Allerdings können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreisgebiet ihren pflegerischen Bedarf nicht aus eigenen Mitteln decken.¹⁸ Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis Steinfurt wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

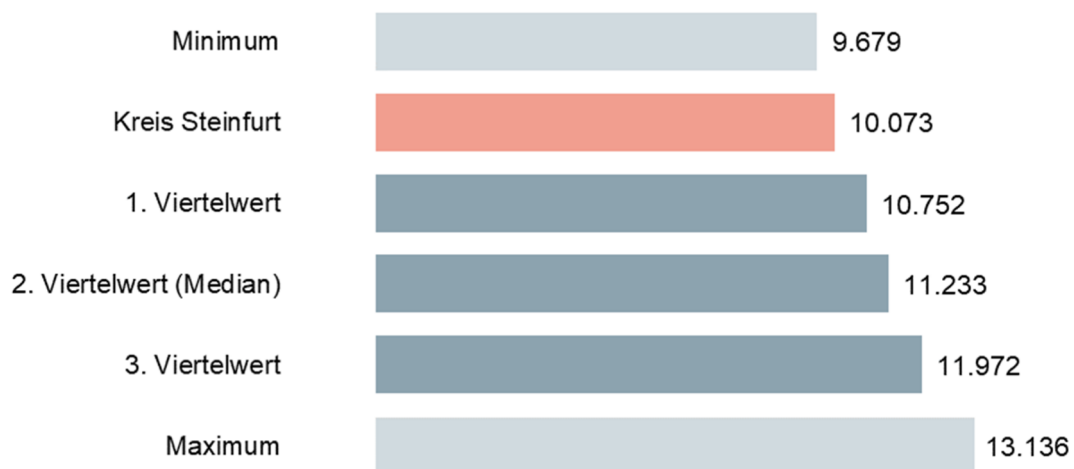
5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat in 2020 sehr niedrige Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Das hängt insbesondere mit den sehr niedrigen ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant und der hohen ambulanten Quote zusammen. Aber auch die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher stationär sind vergleichsweise niedrig.

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:

¹⁷ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

¹⁸ s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent



Der **Kreis Steinfurt** gehört in 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Dieses Ergebnis ist auch auf die hohe ambulante Quote¹⁹ zurückzuführen. Ambulante Hilfen sind in der Regel günstiger als stationäre.

Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen. 2017 lagen diese noch bei 7.680 Euro je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro 2020

Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.555	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Bei den ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant gehört der Kreis Steinfurt zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten fallbezogenen Aufwendungen. Dieser Wert beeinflusst die Gesamtbetrachtung der Transferaufwendungen somit positiv.

Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Nach den Angaben des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege hat auch im Kreis Steinfurt die Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Damit verbunden sind auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher deutlich gestiegen. Die nachfolgend dargestellte Entwicklung im Betrachtungszeitraum bestätigt diese Einschätzung.

Entwicklung Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
4.308	4.725	6.137	7.555	8.445

Es leben aktuell rund 30 Prozent der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant im Kreis Steinfurt in einer Wohngemeinschaft. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist der Anteil an Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften im Kreis Steinfurt damit aber noch als durchschnittlich einzuordnen.

¹⁹ s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich ist die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Auch im Kreis Steinfurt gibt es zum Stichtag 31. Dezember 2020 nur drei selbstverantwortete Wohngemeinschaften und 55 anbieterverantwortete Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Auch bei den entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Kreis Steinfurt hat nach eigenen Angaben mit den meisten anbieterverantworteten Wohngemeinschaften eine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung nach § 75 SGB XII abgeschlossen. Bei Anbietern mit Vereinbarung zahlt der Kreis die Hilfe zur Pflege als Vorschusszahlung, bei Anbietern ohne Vereinbarung erfolgt eine Auszahlung erst nach Rechnungsstellung. Der Abschluss einer Vereinbarung wird deshalb auch von den Anbietern der Wohngemeinschaften angestrebt. Das führt nach eigenen Aussagen zu einem eingespielten Verfahren bei der Bewilligung und Abrechnung von Leistungen der Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften. Unter anderem nutzt der Kreis auch Betreuungspauschalen. Die Übernahme zusätzlicher Pflegekosten wird hierdurch grundsätzlich ausgeschlossen. Über die Vereinbarungen stellt der Kreis außerdem sicher, dass die Kosten für eine Unterbringung in einer Wohngemeinschaft nicht über denen für eine Unterbringung in einer vollstationären Pflegeeinrichtung liegen. Unter anderem führt der Kreis eine genaue Prüfung des notwendigen Personalschlüssels durch.

Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020

Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11.059	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher stationär sind im Kreis Steinfurt vergleichsweise niedrig. Sie lagen im Jahr 2017 noch bei 9.163 Euro je Leistungsbezieher. Die Steigerung lässt sich insbesondere auf die in der Zwischenzeit durch z. B. Tarifsteigerungen gestiegenen Aufwendungen für einen Heimplatz zurückführen.

Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen aber auch im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) liegt mit Stand 01. Juli 2021 bei 947 Euro. Der EEE im Kreis Steinfurt ist mit 1.015 Euro überdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind im Kreis Steinfurt überdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung

im Kreis Steinfurt 2.081 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.²⁰ Das Preisniveau der Einrichtungen im Kreis Steinfurt ist somit vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich belastend auf die Kennzahl aus.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten seit 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. Inwieweit sich also über das Jahr 2022 hinaus tatsächlich eine Reduzierung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt somit abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	7.447	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	125	77,78	115	127	142	173	30

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind im Kreis Steinfurt durchschnittlich. Gleiches gilt für die die einwohnerbezogenen Aufwendungen für Pflegewohngeld.

²⁰ siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
7.288	7.212	7.513	7.447	7.386

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld haben sich von 2017 bis 2019 um rund drei Prozent geringfügig erhöht. Seit 2019 sinken die Aufwendungen wieder und nähern sich damit dem Wert aus 2017 an. Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur sehr eingeschränkt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringe Aufwendungen beim Pflegewohngeld insgesamt.

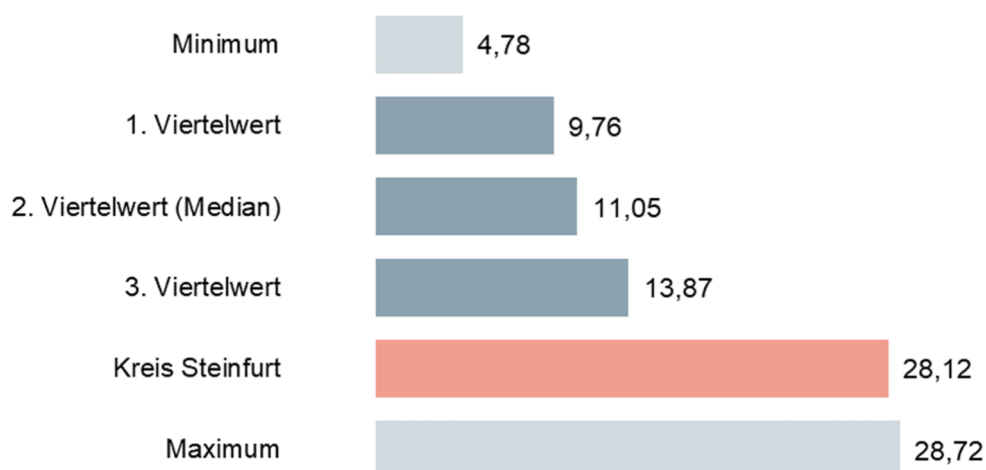
Im Kreis Steinfurt gibt es keine Pflegeeinrichtungen, die aufgrund von fehlenden baulichen Pflichtmaßnahmen den Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW verloren haben. Außerdem gibt es keine Pflegeeinrichtungen, die freiwillig auf die Gewährung von Pflegewohngeld nach dem APG NRW verzichten. Eine Verschiebung der Finanzierung von Investitionskosten zu Lasten der Sozialhilfe gibt es im Kreis Steinfurt somit nicht.

5.4.2.4 Ambulante Quote

- ➔ Der Kreis Steinfurt hat in 2020 einen sehr hohen Anteil an Leistungsbeziehern ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ stehen im Fokus des Kreises.

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:



Mehr als 75 Prozent der Kreise haben einen niedrigeren Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbezieher insgesamt als der **Kreis Steinfurt**.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einen wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege auswirken. Der Kreis Steinfurt hat eine sehr hohe Leistungsdichte. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind aufgrund der hohen ambulanten Quote sehr niedrig.

Entwicklung der Ambulanten Quote in Prozent

2017	2018	2019	2020	2021
30,55	28,86	28,75	28,12	27,95

Die Ambulante Quote ist von 2017 bis 2020 um rund neun Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist auf einen Rückgang der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant und einen gleichzeitigen Anstieg der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege stationär zurückzuführen.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Trotzdem ist eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung weiterhin ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung. Der Kreis Steinfurt lebt nach eigenen Aussagen schon seit vielen Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Das spiegelt sich beispielsweise auch im Haushaltsplan wider. Als operatives Ziel hat der Kreis im Produkt „051104 Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ formuliert, dass die ambulante Quote dauerhaft über 20 Prozent gehalten werden soll. Hauptansatzpunkt hierfür ist die Pflegeberatung, deren Aufgabe es ist, den Verbleib von Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit durch intensive und qualifizierte Beratung zu fördern. Bis vor rund zwei Jahren hat der Kreis außerdem eine Überprüfung der Heimnotwendigkeit bei Anträgen auf Hilfe zur Pflege stationär bis einschließlich Pflegegrad 2 durchgeführt. Dieses Verfahren wurde mittlerweile aufgehoben, weil es nach den Erfahrungen des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege kaum Fälle gab, in denen keine Heimnotwendigkeit gegeben war.

Die Aufnahme in einer vollstationären Einrichtung ist zumeist Folge eines Krankenaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Kreis Steinfurt frühzeitig von einer angeordneten vollstationären Aufnahme Kenntnis erlangt. Die zeitnahe Kenntnis unterstützt eine

rechtzeitige Beratung zu Möglichkeiten der ambulanten pflegerischen Versorgung. Ein Anknüpfungspunkt kann hier nicht nur die aufnehmende Pflegeeinrichtung sein, sondern auch das Krankenhaus bei einem vorherigen Aufenthalt dort. Nach den Angaben des Sachgebiets besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den in der Pflegeberatung eingesetzten Pflegefachkräften und den Sozialdiensten der Krankenhäuser. Ein Kontakt findet demnach auf täglicher Basis statt, insbesondere bei Notfällen. Der Kreis Steinfurt erhält somit in den meisten Fällen bereits durch das entlassende Krankenhaus umfassende Angaben zu den Hilfebedürftigen, bspw. zum Pflegegrad, Erkrankungen, usw. und kann somit rechtzeitig beratend tätig werden.

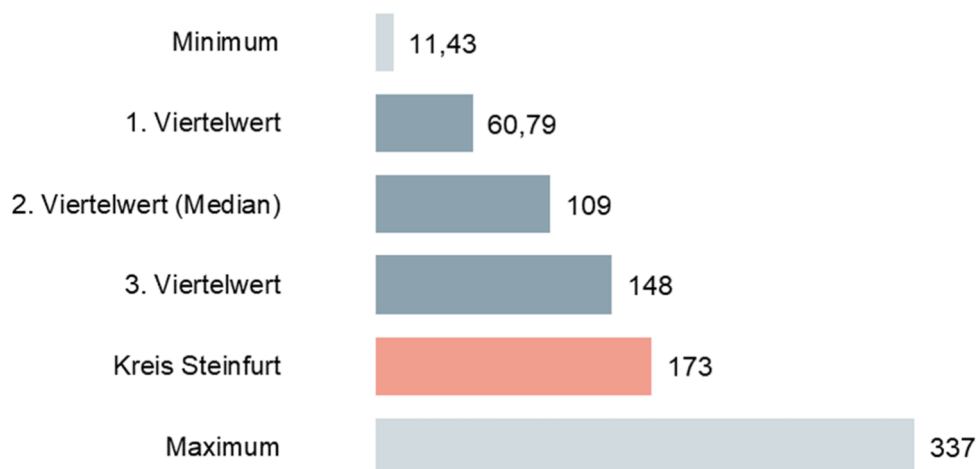
5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Steinfurt hat sehr hohe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Auch die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sind sehr hoch. Der Einsatz von spezialisierten Fachkräften für die Bearbeitung der vorrangigen Ansprüche zahlt sich demnach aus.

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.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Kreis Steinfurt** gehört in 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Die hohen Erträge im Jahr 2020 resultieren nach den Angaben des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege auch aus der rückwirkenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Es ist zu berücksichtigen, dass auch bei den meisten anderen Kreisen Zahlungen für Vorjahre in die Betrachtung eingeflossen sind. Der Kreis Steinfurt erzielt damit insgesamt ein sehr gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär und HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	25,20	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	230	15,26	72,70	121	165	382	23

Die Differenzierung zeigt, dass die Erträge im Wesentlichen aus der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege generiert werden. Aber auch bei den Erträgen aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant gehört der Kreis Steinfurt zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen je Leistungsbezieher.

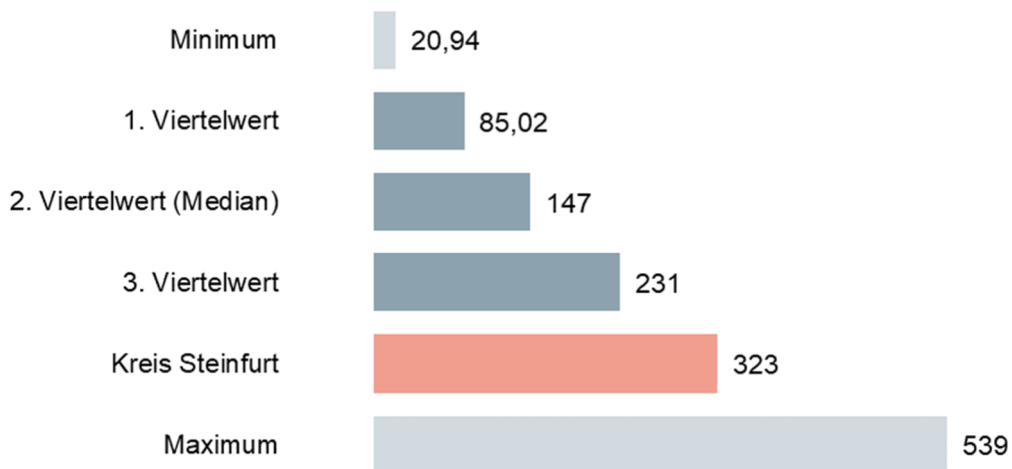
Entwicklung Erträge aus Unterhalt HzP 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	303	369	454	173	101
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	42,97	75,37	91,58	25,20	63,72
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	418	488	600	230	115

Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung insgesamt deutlich zurückgegangen. Beim Kreis Steinfurt sind die auf die Leistungsbezieher bezogenen Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege von 2017 bis 2021 um rund 67 Prozent gesunken. Der Rückgang bei den Erträgen aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär liegt sogar bei 72 Prozent. Bei der ambulanten Hilfe zur Pflege konnte in 2021 hingegen eine Steigerung im Vergleich zu 2017 erreicht werden. Hier wurde das niedrigste Ergebnis im Vergleichszeitraum im Jahr 2020 erzielt. Der Kreis Steinfurt hat hierzu ausgeführt, dass insbesondere die Unterhaltsprüfung im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege in 2021 intensiviert wurde. Neben dem Einsatz von neuen Fachkräften wurde auch die Übergabe an die spezialisierten Fachkräfte verstärkt. Das sehr niedrige Ergebnis im Jahr 2020 ist außerdem auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Aufgrund der Personalgestellung für Corona-Aufgaben konnten nicht so viele Unterhaltsprüfungen durchgeführt werden wie im Jahr 2021.

Aufgrund des Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese Ansprüche können nach § 93 SGB XII auf den Sozialhilfeträger übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	101	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	410	11,89	81,99	142	250	410	19

Die Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Kreis Steinfurt sehr hoch.

Entwicklung Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen HzP 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP je Leistungsbezieher in Euro	296	176	241	323	429
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP ambulant je Leistungsbezieher in Euro	54,51	5,89	50,20	101	49,81
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP stationär je Leistungsbezieher in Euro	402	244	317	410	576

Die Zeitreihe zeigt, dass die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen von 2017 bis 2021 deutlich gesteigert werden konnten. Lediglich bei der ambulanten Hilfe zur Pflege liegt der Wert in 2021 etwas unter dem Ergebnis aus 2017. Hier wurde das beste Ergebnis im Jahr 2020 erzielt, obwohl in diesem Jahr die spezialisierten Fachkräfte in einem großen Umfang abgeordnet waren. Der Kreis Steinfurt hat hierzu ausgeführt, dass diese Entwicklung auf Sondereffekte zurückzuführen ist. Demnach konnten in einzelnen Fällen sehr hohe Erträge generiert werden, die das Ergebnis insgesamt positiv beeinflussen.

Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, gewährt der Kreis Steinfurt, bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, die beantragte Leistung und leitet den Anspruch gem. § 93 SGB XII auf sich über.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis Steinfurt setzt deshalb für die Überleitung und Verfolgung dieser Ansprüche spezialisierte Fachkräfte ein. Die im Vergleich sehr hohen Erträge aus der Verfolgung von Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen bestätigen den Erfolg dieser Spezialisierung. Insgesamt wirkt sich die konsequente Verfolgung von vorrangigen Ansprüchen beim Kreis Steinfurt positiv auf die Erträge Hilfe zur Pflege und damit auch den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege aus. Wie die Aufgabe Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert ist und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege ambulant.

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

Das Aufgabengebiet der Hilfe zur Pflege ist im **Kreis Steinfurt** dem Amt für Soziales und Pflege und damit dem übergeordneten Dezernat II – Dezernat für Schule, Kultur, Sport, Jugend und Soziales zugeordnet. Konkret erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Sachgebiet Sozialhilfe und Pflege.

Verfahrensstandards sichern einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Institutionen/Personen. Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen so optimale Arbeitsabläufe, insbesondere in der Leistungsgewährung. Aktuelle Stellenbeschreibungen sind nach den Angaben des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege vorhanden. Außerdem gibt es Bearbeitungshinweise, einheitliche Vordrucke sowie Vorgaben für die Falleingabe bzw. -bearbeitung in der Fachsoftware. Im Rahmen einer internen Organisationsuntersuchung wurden außerdem die Aufgaben in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege stationär untersucht. Der Kreis hat alle Prozesse analysiert und diese in grafischen Prozessdarstellungen visualisiert.

Schriftliche Prozessbeschreibungen für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege ambulant gibt es bislang nicht. Auch die Schnittstellenprozesse zu bspw. der Unterhaltssachbearbeitung sind aktuell nicht schriftlich definiert. Für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung ist es grundsätzlich sinnvoll, alle Prozesse detailliert zu beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie zu verwendenden Arbeitsmitteln zu hinterlegen. Ergänzende visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. Entsprechende Verfahrensstandards geben somit Sicherheit in den Abläufen und helfen außerdem bei der Durchführung von Prozesskontrollen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Bislang stellt der Kreis für die Hilfe zur Pflege bzw. das Pflegegeld noch keinen Online-Antrag zur Verfügung. Die Antragsunterlagen können auf der Website des Kreises aber als PDF-Dokument heruntergeladen werden. Für eine digitale Antragstellung müssen die Antragsprozesse im Sachgebiet Sozialhilfe und Pflege beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es Prozessbeschreibungen bislang nur für den Bereich Hilfe zur Pflege stationär. Es ist daher auch im Kontext 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 Steinfurt sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege ambulant erstellen.

Generell sollte eine Fachsoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Der Kreis Steinfurt setzt für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege eine solche Fachsoftware ein. Der Kreis hat außerdem die elektronische Akte in der Leistungsgewährung eingeführt. Seit Mai 2022 erfolgt bei allen Neufällen eine vollständige elektronische Sachbearbeitung. Die Fachkräfte scannen Posteingänge in Papierform selbst ein und bearbeiten diese digital weiter. Der Kreis hat sich entschieden die aktuell noch vorhandenen Altakten der Hilfe zur Pflege stationär nicht zu digitalisieren. Diese werden bis zum Fallende weiter in Papierform geführt. Bei der Hilfe zur Pflege ambulant wurden alle Aktenvorgänge digitalisiert, sodass hier eine vollständige elektronische Sachbearbeitung möglich ist.

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.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nimmt der **Kreis Steinfurt** selbst wahr. Der Kreis hat die Delegation der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zum 01. Januar 2010 zurückgenommen. Hintergrund war die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ sowie die bessere Verzahnung zwischen Leistungsgewährung und Beratung.

Eine Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es aktuell bei acht von 31 Kreisen. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl

quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor. Auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan. Der **Kreis Steinfurt** führt eine regelmäßige Personalbedarfsplanung durch. Unter anderem gibt es Quartalsgespräche mit dem Bereich Personal/Organisation.

Soll und Ist der Personalausstattung stimmen nach Aussagen des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege aktuell überein. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es aber zeitweise zu personellen Vakanzen. Fachkräfte aus dem Fachbereich wurden für den Personalpool des Krisenstabes abgestellt. Die Ausfälle mussten durch die anderen Fachkräfte kompensiert werden. Außerdem ist es aufgrund von Stellenvakanzen und der Einarbeitung von neuen Fachkräften zu Rückständen in der Leistungsgewährung gekommen. Neben der Corona-Pandemie haben auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege geführt. Es ist daher wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und ggfs. auf Mehrbelastungen zu reagieren.

Der Kreis Steinfurt hat die Personalausstattung in der stationären Hilfe zur Pflege im Rahmen einer Organisationsuntersuchung überprüft. In der Folge hat der Kreis einen Richtwert von rund 140 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle festgelegt. Außerdem gilt die Maßgabe, dass 90 Prozent der Anträge innerhalb von einem Jahr bearbeitet werden. Um diese Vorgabe zu überprüfen, erfassen die Fachkräfte den Antragseingang sowie das Datum der abschließenden Entscheidung in der Fachsoftware. Die Gesamtzahl der Tage wird regelmäßig durch Führungskräfte überprüft. Bei Nichteinhaltung der Vorgaben gibt es bei Bedarf eine Rücksprache mit der zuständigen Fachkraft.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat in 2020 bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Steinfurt sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte bei anderen Kreisen.

Im **Kreis Steinfurt** werden im Vergleichsjahr 2020 in der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant 1,93 Vollzeit-Stellen und in der Hilfe zur Pflege stationär 14,71 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

Bei der Berechnung des Personaleinsatzes sind nur 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. Der Kreis Steinfurt hat ausgeführt, dass im Vergleichsjahr 2020 rund die Hälfte dieser Fachkräfte in der Leistungsgewährung für Aufgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eingesetzt wurde. Die genaue Höhe der tatsächlichen Stellenbesetzung konnte der Kreis nicht angeben. Das Ergebnis des Kreises Steinfurt ist deshalb nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

Auch die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LWL sind bei der Berechnung berücksichtigt. Ebenfalls sind die Pflegewohngeld-Selbstzahler bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k. A.	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k. A.	88	127	149	172	202	23

Die Leistungsgewährung ist beim Kreis Steinfurt in der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Hilfe zur Pflege angesiedelt. Die Fachkräfte haben homogene Arbeitsplätze. Das bedeutet, dass die Fachkräfte ausschließlich ambulante oder stationäre Hilfe zur Pflege inklusive Pflegewohngeld bearbeiten.

Legt man die Stellenanteile ohne Bereinigung der Corona-Aufgaben zugrunde, ist im Kreis Steinfurt eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant in 2020 für rund 294 Leistungsbezieher ambulant zuständig. Der Kreis würde mit diesem Ergebnis das Maximum im interkommunalen Vergleich darstellen. Das bedeutet, dass die Fachkräfte der ambulanten Hilfe zur Pflege bei allen anderen Kreisen für eine geringere Anzahl an Leistungsbeziehern zuständig sind. Unter Berücksichtigung der Corona-Abordnungen würde dieses Ergebnis noch deutlicher ausfallen.

Im Jahr 2021 beläuft sich der Personaleinsatz für die ambulante Hilfe zur Pflege auf 1,80 Vollzeit-Stellen. Bezogen auf die 578 Leistungsbezieher ambulant ist eine Vollzeit-Stelle damit für 321 Leistungsbezieher ambulant zuständig. Auch in 2021 ist der Personaleinsatz damit sehr gering. Der Kreis hat das Personal in der Zwischenzeit aufgestockt. Im Jahr 2023 setzt der Kreis insgesamt 3,39 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant ein.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein adäquates Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen.

Ohne Bereinigung der Stellenanteile für Corona-Sonderaufgaben ist eine Vollzeitstelle Sachbearbeitung im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege für rund 127 Leistungsbezieher zuständig.

Der Kreis Steinfurt hat damit bei der stationären Hilfe zur Pflege einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz. Der interkommunale Vergleich kann eine eigene Stellenbemessung jedoch nicht ersetzen. Wie bereits dargestellt, hat der Kreis Steinfurt im Rahmen einer Organisationsuntersuchung eine Personalbemessung in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege stationär durchgeführt. Diese ist Grundlage für die Personalausstattung.

➔ **Feststellung**

Die Fachkräfte in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege können bei pflegefachlichen Fragen auf die Expertise der Pflegefachkräfte in der Pflegeberatung zurückgreifen. Die Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII wird bislang nicht durch Pflegefachkräfte vorgenommen.

Der Kreis Steinfurt setzt zur Unterstützung der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. Die Pflegefachkräfte sind in der Pflegeberatung tätig und unter anderem für die Begutachtung von nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen zuständig. Bei pflegefachlichen Fragen oder Rückfragen zu Rechnungen von ambulanten Pflegediensten greift die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant ebenfalls auf das Fachwissen der Pflegefachkräfte zurück. Insgesamt gibt es nach den Darstellungen einen regen Austausch zwischen der Pflegeberatung und den Fachkräften in der Leistungsgewährung. Die Bedarfsfeststellung nach § 63a SGB XII nehmen die Fachkräfte der Leistungsgewährung allerdings selbst vor.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, ob die Pflegefachkräfte gemäß der Empfehlung des Deutschen Vereins²¹ zukünftig bei der Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII grundsätzlich beteiligt werden bzw. diese übernehmen.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- ➔ Der Kreis Steinfurt setzt für die Unterhaltsheranziehung spezialisierte Fachkräfte ein. Diese sind auch für die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zuständig. Der Kreis hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert.

Der **Kreis Steinfurt** setzt in 2020 für die Unterhaltsheranziehung und die Überleitung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen 2,87 Vollzeit-Stellen ein. Eine Aufteilung der Stellenanteile auf die einzelnen Aufgabenbereiche gibt es nicht. Ein Vergleich des Personaleinsatzes mit den anderen Kreisen ist daher nicht möglich. Informatorisch werden nachfolgend die Ergebnisse der anderen Kreise dargestellt.

²¹ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bedarfsdeckung nach dem Dritten Pflegestärkungsgesetz, Seite 6 (https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-02-19_pfle-gestaerkungsgesetz.pdf)

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k. A.	8	33	60	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre	k. A.	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Wie bereits dargestellt, setzt der Kreis Steinfurt für die Unterhaltssachbearbeitung spezialisierte Fachkräfte ein. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik entsprechende Berücksichtigung findet. Der Kreis Steinfurt hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetz reduziert. In den Vorjahren lag der Personaleinsatz für die beiden Aufgabebereiche Unterhalt und sonstige privatrechtliche Ansprüche noch bei bis zu 5,10 Vollzeit-Stellen. In 2021 setzt der Kreis noch 1,97 Vollzeit-Stellen ein.

Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen. So kann der Sozialhilfeträger die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet, überprüfen. Der Kreis Steinfurt hat im Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit der Unterhaltsverpflichteten aufgenommen.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Kreis Steinfurt gibt es im Bereich Unterhalt keine Rückstände. Alle Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis 31. Dezember 2019 sind mittlerweile bearbeitet und geltend gemacht worden.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

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 Steinfurt** sind in 2020 4,82 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 1,82 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 183 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,54	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	38	16	28	34	45	60	30

Durch die Anpassung des WTG in 2023 wird der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Arbeits- und damit auch Personalaufwand führen werden. Der Kreis Steinfurt hat deshalb auch zum 01. Juli 2022 sowie ab dem 01. Januar 2023 Stellenaufstockungen von insgesamt 1,5 Vollzeit-Stellen umgesetzt.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Steinfurt im Amt für Soziales und Pflege und dort im Sachgebiet Sozialhilfe und Pflege angesiedelt. Konkret ist sie der Arbeitsgruppe WTG-Behörde, APG, Pflegeberatung zugeordnet. Die WTG-Behörde des Kreises Steinfurt ist multiprofessionell aufgestellt. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch Pflegefachkräfte eingesetzt. Das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Während der Corona-Pandemie gab es eine intensive Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt. Unter anderem wurden gemeinsame Begehungen durchgeführt.

Gemäß § 23 Abs. 2 WTG sind Regelprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen alle zwei Jahre durchzuführen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Die WTG-Behörde des Kreises Steinfurt konnte diese Pflichtprüfquote seit 2019 nicht einhalten. Dies ist auch auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die WTG-Behörde konnte die Regelprüfungen zeitweise nur eingeschränkt durchführen. Zum einen waren die Beschäftigten der WTG-Behörde im Krisenstab für die Pandemiebekämpfung eingebunden. Zum anderen waren die Regelprüfungen von Mitte März 2020 bis Mitte Juni 2020 aufgrund eines Erlasses des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens vollständig ausgesetzt. Während der Corona-Pandemie lag der Schwerpunkt der WTG-Behörde deshalb auf einem stetigen Kontakt zu allen Einrichtungen sowie der Beratung zu aktuellen Fragen und einrichtungsbezogenen Problemen. Die WTG-Behörde des Kreises Steinfurt hat mit der Bezirksregierung Münster deshalb eine Zielvereinbarung getroffen, dass in 2022 und 2023 in allen Einrichtungen eine Regelprüfung durchgeführt wird. Dieses Ziel wird nach aktuellem Stand erreicht.

Insgesamt hat der Umfang von Beratungstätigkeiten nach den Darstellungen des Kreises deutlich zugenommen. Dies hängt auch stark mit der Corona-Pandemie zusammen und betrifft sowohl die Beratung von Einrichtungen als auch die Beratung von Angehörigen. Auch die Anzahl der Beschwerden hat sich, gerade während der Corona-Pandemie, stark erhöht. 2019 waren es noch 42 Beschwerden, 2020 insgesamt 62. In 2021 lag die Anzahl der Beschwerden bei 46. Überwiegend wurden Beschwerden im Zusammenhang mit der personellen Ausstattung sowie der Pflege und Betreuung vorgetragen. Zutrittsregelungen und anderen Themen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie waren ebenfalls häufiger Bestandteil von Beschwerden. Trotz des Anstiegs an Beschwerden kommen anlassbezogene Prüfungen seit Jahren nur in geringem Umfang vor. In den meisten Fällen konnte die WTG-Behörde durch umfassende Beratung der betroffenen Einrichtungen sowie auch durch moderierte Gespräche zwischen Einrichtungen und Beschwerdeführern eine Lösung erreichen.

Die Zusammenarbeit mit den Pflegeversicherungen gestaltet sich nach den Aussagen des Kreises Steinfurt schwierig. Unter anderem gab es mit dem Medizinischen Dienst die Vereinbarung, Prüftermine abzusprechen. Dieses konnte aber bislang nicht umgesetzt werden.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat ein unterdurchschnittliches Angebot an vollstationären Pflegeplätzen. Prognostisch wird der Bedarf zukünftig weiter steigen.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote, die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Außerdem sind Aspekte der Teilhabe einer alten-

gerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Alle zwei Jahre führt der **Kreis Steinfurt** im Sinne des § 7 APG NRW eine Bestandsaufnahme und Bewertung der pflegerischen Situation durch. Für die Fortschreibung in den gesetzlich vorgeschriebenen Intervallen ist die Stabsstelle Sozialplanung verantwortlich. Als statistische Grundlagen für den Bericht zieht der Kreis unter anderem die Pflegestatistik NRW sowie eigene Bevölkerungsvorausberechnungen heran. Zudem fließen die Ergebnisse der zwei Mal jährlich erfolgenden Belegungsumfrage bei den vollstationären Pflege- und solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen in die Planung ein. Für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen nutzt der Kreis sogenannte Pflegequoten. Die Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung kann der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vornehmen.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeit- und Tagespflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeit-/Tagespflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	42,82	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,14	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,01	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,87	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

In 2020 stehen im Kreis Steinfurt insgesamt 3.856 Plätze in 54 stationären Einrichtungen zur Verfügung. Im Kreis Steinfurt gibt es damit eine unterdurchschnittliche Anzahl vollstationärer Pflegeplätze je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Daraus könnte abgeleitet werden, dass es aktuell einen Bedarf an weiteren Plätzen in vollstationären Pflegeeinrichtungen gibt. Allein die unterdurchschnittliche Pflegeplatzdichte lässt aber tatsächlich noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung mit Heimpflegeplätzen zu. Vielmehr spiegelt sich hier auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Bei einer guten Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten Angeboten und innerhalb fester familiärer Strukturen wird die Nachfrage nach Heimplätzen allgemein weniger stark ausgeprägt sein. In seiner

kommunalen Pflegeplanung 2020/2021 prognostiziert der Kreis Steinfurt einen zusätzlichen Bedarf von 2.152 vollstationären Pflegeplätzen bis 2043.²² Demnach besteht nach Einschätzung des Kreises Steinfurt ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen. Ein Teil dieses Bedarfs konnte in der Zwischenzeit durch vier neue vollstationäre Pflegeeinrichtungen gedeckt werden. In diesem Kontext spielen auch die ambulant betreuten Wohngemeinschaften eine wichtige Rolle. Diese können vorhandene und zukünftige Bedarfe an vollstationären Plätzen auffangen und damit zu einer Stabilisierung der Versorgungssituation beitragen. Auch der Kreis Steinfurt stellt heraus, dass ein Ausbau der ambulanten Infrastruktur den prognostizierten Bedarfsanstieg in der vollstationären Pflege bremsen kann und damit angestrebt werden sollte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Kurzzeit- und Tagespflege ist der Kreis Steinfurt bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre gut aufgestellt. Im Bereich der solitären Kurzzeitpflege gehört der Kreis Steinfurt sogar zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Platzzahlen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Die Kurzzeitpflege hat als Entlastungsangebot für Angehörige besondere Bedeutung und kann zur Stabilisierung einer häuslichen Pflegesituation beitragen. Bei vielen Kreisen sind die Mehrheit der Kurzzeitpflegeplätze sogenannte eingestreute Kurzzeitpflegeplätze. Bei diesen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Im Gegensatz dazu steht im Kreis Steinfurt eine hohe Zahl an verlässlich planbaren Kurzzeitpflegeplätzen zur Verfügung. Auch die Tagespflege kann als Entlastungsangebot für pflegende Angehörige an einem oder mehreren Tagen in der Woche einen wichtigen Baustein für den häuslichen Verbleib darstellen. Das Angebot an Tagespflegeplätzen ist im Kreis Steinfurt sehr gut ausgeprägt.

Limitierender Faktor bei dem Ausbau bzw. der Schaffung neuer Angebote ist bereits jetzt der Fachkräftemangel im Gesundheits- und Pflegesektor. Der Kreis Steinfurt verfolgt deshalb seit einigen Jahren konkrete Handlungsansätze, um dem Fachkräftemangel in Pflegeberufen zu begegnen. Unter anderem hat der Kreis in der Vergangenheit Auszubildende in der Altenpflegehilfe finanziell gefördert. Außerdem hat der Kreis in 2019 einen „Runden Tisch Pflege“ gegründet. Hier sind z. B. Schulen und Träger von Pflegeangeboten vertreten. Über den „Runden Tisch Pflege“ gab es bereits verschiedene Bestrebungen, um für eine Entlastung des Personalmangels in der Pflege zu sorgen, beispielsweise durch die Gewinnung von ausländischen Pflegefachkräften. Aktuell veranstaltet der Kreis zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Jobcenter ein Webinar zum Thema Fachkräftegewinnung und -bindung in der Pflege.

²² Kreis Steinfurt, Kommunale Pflegeplanung 2020/2021, Seite 33

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Im Kreis Steinfurt wird die Pflege- und Wohnberatung von eigenen Fachkräften durchgeführt. Die Wohnberatung der Caritas ergänzt das Beratungsangebot. Die Angebote sind gut miteinander vernetzt und tragen maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. An dieser Stelle kann eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung erfolgen und damit auch dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung getragen werden. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral durchgeführt werden. Der **Kreis Steinfurt** setzt für die Pflege- und Wohnberatung eigenes Personal ein. Das Personal ist der Arbeitsgruppe WTG-Behörde, APG, Pflegeberatung des Sachgebietes Sozialhilfe und Pflege zugeordnet. Die Wohnberatung wird zusätzlich auch durch die Caritas durchgeführt. Diese wird für die Aufgabenwahrnehmung finanziell durch den Kreis Steinfurt unterstützt. Es besteht nach den Angaben der Abteilung eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Bausteinen der Pflege- und Wohnberatung sowie im Zusammenspiel mit der Leistungssachbearbeitung. Diese Vernetzung ist wichtig, um die Bündelung von Ressourcen zu unterstützen und die Qualität der Beratung zu steigern.

Die Pflege- und Wohnberatung informiert und berät ältere und pflegebedürftige Menschen sowie ihre Angehörigen zum Thema Pflege. Die Beratungen erfolgen persönlich oder telefonisch. Vielfach findet eine aufsuchende Beratung in Form von Hausbesuchen statt. Außerdem strebt der Kreis Steinfurt langfristig auch eine Online-Beratung an, um den Zugang zur Pflegeberatung noch weiter zu vereinfachen. Für eine umfassende und qualitative Beratung setzt der Kreis Steinfurt Fachkräfte verschiedener Professionen ein. Neben Pflegefachkräften, Sozialpädagogen sowie Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen, ist in der Wohnberatung auch eine Architektin beschäftigt. Damit ist der Kreis auch im Hinblick auf Beratungen zu der barrierefreien Anpassung von Wohnräumen und Wohnumfeldern zur Erleichterung und Ermöglichung von häuslicher Pflege fachlich gut aufgestellt. Um einheitliche Standards bei der Pflegeberatung sicherzustellen und die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, setzt der Kreis mittlerweile eine fachliche Teamleitung in der Pflegeberatung ein. Diese ist auch für die Netzwerkarbeit zuständig und trägt so dazu bei, das Angebot der Pflegeberatung noch weiter auszubauen und bekannt zu machen. Denn damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann, ist entscheidend, dass die betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsange-

bot informiert werden. Das kann z. B. über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Informationen zu den Angeboten sind unter anderem auf der Homepage des Kreises Steinfurt abrufbar bzw. werden über die örtliche Presse bekannt gemacht. Regelmäßig werden weitere Maßnahmen durchgeführt, um die Menschen auf die Beratungsangebote aufmerksam zu machen.

Der Kreis Steinfurt setzt in der Pflegeberatung eine Fachsoftware ein. Hierüber dokumentiert die Pflegeberatung die Anzahl und Inhalte der durchgeführten Beratungen. Die elektronische Dokumentation erleichtert die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Pflegeberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren.

Im Kreis Steinfurt gibt es außerdem drei Pflegestützpunkte. Diese werden vom Kreis Steinfurt selbst, der Knappschaft bzw. der AOK betrieben. Die Zusammenarbeit mit den Pflegestützpunkten gestaltet sich aktuell sehr unterschiedlich. Der Kreis strebt deshalb eine Intensivierung der Zusammenarbeit an.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

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.

Nach den Angaben des Sachgebiets Sozialhilfe und Pflege besteht das Controlling im Amt für Soziales und Pflege des **Kreises Steinfurt** zurzeit aus monatliche Fallzahlenerhebungen und Abfragen zum Budgetstand. Außerdem gibt es drei Mal im Jahr Berichte für die politischen Gremien, in denen die Entwicklung von Aufwendungen und Erträge dargestellt wird.

Im Haushaltsplan hat der Kreis auf Produktebene Ziele und Kennzahlen festgelegt. Jedes Produkt wird zunächst den Handlungsfeldern und strategischen Zielen des KEP²³ zugeordnet. Darauf aufbauend sind für die einzelnen Produkte strategische und operative Ziele formuliert. Für

²³ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

das Produkt „051104 Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ sind die folgenden strategischen Ziele festgelegt:

- Finanzielle Absicherung von Bedarfslagen des anspruchsberechtigten Personenkreises durch zeit- bzw. bedarfs- und vertragsgerechte Leistungsgewährung.
- Stärkung des Grundsatzes „ambulante Pflege vor stationärer Pflege“.

Daraus leitet sich das operative Ziel „die Quote der Personen, die ambulante Pflege (gemessen an der Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege) erhalten, soll dauerhaft über 20 Prozent gehalten werden“ ab. Zur Messung der Zielerreichung wird unter anderem die Kennzahl „Quote ambulante Leistungsbezieher zu Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent“ dargestellt.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrahmen einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele. Das Sachgebiet Sozialhilfe und Pflege wertet im Sinne einer Qualitätskontrolle drei Mal im Jahr die Bearbeitungszeiten von Anträgen aus. Darüber hinaus werden die durchgeführten Beratungen der Pflegeberatung ausgewertet, um Beratungsschwerpunkte evaluieren zu können.

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
Organisation und Personaleinsatz					
F1	Der Kreis Steinfurt hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege ambulant.	208	E1	Der Kreis Steinfurt sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege ambulant erstellen.	209
F2	Der Kreis Steinfurt hat in 2020 bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Steinfurt sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte bei anderen Kreisen.	210	E2	Der Kreis Steinfurt sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein adäquates Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen.	211
F3	Die Fachkräfte in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege können bei pflegefachlichen Fragen auf die Expertise der Pflegefachkräfte in der Pflegeberatung zurückgreifen. Die Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII wird bislang nicht durch Pflegefachkräfte vorgenommen.	212	E3	Der Kreis Steinfurt sollte prüfen, ob die Pflegefachkräfte gemäß der Empfehlung des Deutschen Vereins zukünftig bei der Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII grundsätzlich beteiligt werden bzw. diese übernehmen.	212
Steuerung und Controlling					
F4	Der Kreis Steinfurt hat ein unterdurchschnittliches Angebot an vollstationären Pflegeplätzen. Prognostisch wird der Bedarf zukünftig weiter steigen.	215	E4	Der Kreis Steinfurt sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.	217

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	444.409	446.565	447.614	448.220	448.197
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	138.545	139.073	138.675	137.982	137.007
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	61.302	61.442	61.277	61.346	61.530
Einwohner ab 80 Jahre	24.884	25.998	27.282	28.710	29.841

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	619	565	577	568	578
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	1.407	1.393	1.430	1.452	1.490
Summe	2.026	1.958	2.007	2.020	2.068
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	2.666.500	2.669.500	3.541.000	4.291.000	4.881.000
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	12.893.000	12.850.000	14.304.000	16.057.000	18.565.000

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe in Euro	15.559.500	15.519.500	17.845.000	20.348.000	23.446.000
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	26.600	42.584	52.841	14.314	36.833
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	588.138	679.935	857.592	334.440	171.903
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	614.738	722.519	910.433	348.754	208.736
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	33.742	3.327	28.963	57.160	28.789
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	565.662	340.445	453.805	595.276	857.654
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	599.404	343.772	482.768	652.436	886.443

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die untere Bauaufsicht des **Kreises Steinfurt** setzt zur Bearbeitung der Genehmigungsanträge eine **fachspezifische Software** ein. Für die überörtliche Prüfung konnten jedoch aus dem Programm heraus keine einzelnen Fallzahlen für den Zeitraum 2019 und 2020 ermittelt werden. Fallzahlen liegen vor, allerdings nicht im geforderten Detaillierungsgrad. Kennzahlen und interkommunale Vergleiche können daher nur teilweise dargestellt werden.

Die untere Bauaufsicht bereitet die Einführung der **digitalen Bauakte** vor. Sie will eine Portallösung eines externen Anbieters ab März 2023 nutzen. Damit wird das Onlinezugangsgesetz (OZG) in diesem Bereich umgesetzt.

Das Bauamt verfügt über einen **einheitlichen Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Wochen nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 hält die untere Bauaufsicht ein. Durch organisatorische Rahmenbedingungen und entsprechende Regelungen wie beispielsweise das Vieraugenprinzip bei Bescheiden sollte die Korruptionsprävention gestärkt werden.

Die Personalkennzahl „**Anzahl der Bauanträge je Vollzeitstelle**“ ist im Vergleich leicht überdurchschnittlich. Allerdings fehlen für eine vertiefende Analyse weitere Daten und Kennzahlen, wie z.B. die Dauer der Genehmigungsverfahren oder die Anzahl der unerledigten Bauanträge. Auch der Anteil der unvollständig eingereichten Anträge ist nicht bekannt.

Die **Prozesslaufzeiten** kann der Kreis Steinfurt für die Jahre 2019 und 2020 nicht vollständig und gemäß der gpaNRW-Definition auswerten.

Neben einer Bauberatung unterstützt der Kreis die Antragstellenden mithilfe ausführlicher Informationen zum Bauantragsverfahren auf der kreiseigenen Homepage.

Zur Unterstützung der Steuerung sollte die untere Bauaufsicht **Kennzahlen bilden**.

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 Steinfurt als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Die untere Bauaufsicht des **Kreises Steinfurt** ist zuständig für die Städte Lengerich, Hörstel, Ochtrup, Tecklenburg und Horstmar. Dazu kommen die Gemeinden Neuenkirchen, Lotte, Mettingen, Recke, Westerkappeln, Altenberge, Nordwalde, Lienen, Wettringen, Hopsten, Saerbeck, Ladbergen, Metelen und Laer. In 2020 leben in diesen Städten 212.073 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von 1.218 qkm. Damit ist die Gebietsfläche im Zuständigkeitsbereich der unteren Bauaufsicht des Kreises größer als bei allen anderen Kreisen in NRW. Die Anzahl der dort lebenden Einwohnerinnen und Einwohnern liegt im oberen Viertel.

Der Kreis Steinfurt liegt im Norden des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Kreis grenzt im Norden und im Osten an Niedersachsen. Das landesweit zweitgrößte Kreisgebiet entstand mit der Gebietsreform mit der Zusammenlegung der Kreise Steinfurt und Tecklenburg und den Gemeinden Greven und Saerbeck. Der Kreis unterhält eine Nebenstelle der Verwaltung in Tecklenburg.

Die untere Bauaufsicht kann die Art der Genehmigungsverfahren nicht mit ihrer Fachsoftware auswerten. Fallzahlen liegen nur als Summe vor. Einige Kennzahlen lassen sich so nicht berechnen. Dies ist jedoch wichtig, da u.a. der Bearbeitungsaufwand für die verschiedenen Genehmigungsarten unterschiedlich ist.

→ Feststellung

Fallzahlen können für die verschiedenen Genehmigungsarten mit der eingesetzten Fachsoftware beim Kreis Steinfurt nicht ausgewertet werden.

→ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte seine Fachsoftware um das Auswertungsmerkmal „Genehmigungsart“ ergänzen, damit differenzierte Fallzahlen vorliegen. Anschließend können Kennzahlen gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	62	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,08	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

2020 hat der Kreis Steinfurt im Vergleich zu den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens ein Fallaufkommen unter dem Median. Die Tendenz von leicht ansteigender Belastung mit Neuanträgen zeigt sich in der Betrachtung der Jahre 2019 und 2020:

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Steinfurt

Grundzahlen	2019	2020
Summe Bauanträge	1.266	1.320

(Antragszahlen der Städte Lengerich, Hörstel, Ochtrup, Tecklenburg, Horstmar und den Gemeinden Neuenkirchen, Lotte, Mettingen, Recke, Westerkappeln, Altenberge, Nordwalde, Lienen, Wettringen, Hopsten, Saerbeck, Ladbergen, Metelen und Laer)

Das Kreisgebiet weist zahlreiche Landschafts- und Naturschutzgebiete aus. Bauanträge werden sowohl für Wohnbebauung, als auch für landwirtschaftliche Betriebe gestellt. Im Kreis ansässig sind weiterhin Gewerbe- und Industriebetriebe mit Anträgen für Sonderbauten.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Steinfurt in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten. Ein Vieraugenprinzip bei Entscheidungen ist nicht organisatorisch verankert.

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.

Die Interviewfragen zur Rechtmäßigkeit betreffen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Das Bauamt des **Kreises Steinfurt** hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 in der Regel ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde nach Eingang des Bauantrages prüfen,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Die Frist wird beim Kreis Steinfurt immer eingehalten.

Der Paragraph § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 besagt, dass die Bauaufsichtsbehörde über den vollständig vorliegenden Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden hat,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder

- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 71) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

Beim Kreis Steinfurt wird auch diese Frist immer eingehalten.

Die Eigentümer und Eigentümerinnen angrenzender Grundstücke (Angrenzende) benachrichtigt der Kreis entsprechend der Regelungen des § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt das Bauamt der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller bereits in der Eingangsbestätigung mit, dass sie bzw. er eine derartige Zustimmung der Angrenzenden selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Wird der Kreis Steinfurt hier tätig, werden dafür Gebühren erhoben. Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht das Bauamt in der Regel nicht.

Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen ist wichtig. Zum einen sollten objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung gefunden werden, damit eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist. Zum anderen wird so die Rechtssicherheit verbessert.

Bei der unteren Bauaufsicht werden die Ermessensentscheidungen in einem gemeinsamen Intranet-Ordner oder in der Fachsoftware gespeichert. Im Intranet sind ebenfalls Erlasse, wichtige Informationen, Gebührenänderungen und Urteile hinterlegt.

Regelmäßige Besprechungen tragen ebenfalls dazu bei, die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter über Ermessensentscheidungen zu informieren. Bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Steinfurt gibt es diese in großer Runde pandemiebedingt seit 2020 nicht mehr. Online-Konferenzen konnten 2020 und 2021 ebenfalls nicht durchgeführt werden, da die IT-Ausstattung das nicht ermöglichte. Stattdessen wurden anlassbezogen Termine in den Dienststellen durchgeführt, z.B., wenn sich die Rechtsprechung geändert hat. Ab Januar 2023 finden wieder regelmäßige Besprechungstermine mit allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern statt. Der Informationsaustausch wird so verbessert.

Ein Vier-Augen-Prinzip ist bei der unteren Bauaufsicht nicht explizit vorgesehen. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden vollumfänglich bearbeitet und nur bei Bauvorhaben im Außenbereich (nach § 35 BauGB) der Amtsleitung vorgelegt. Da die Sachbearbeitung in die Bereiche Bauverwaltung und die technische Sachbearbeitung aufgeteilt ist, sind regelmäßig bei versagten Bauanträgen zwei Beschäftigte eingebunden. Auch wenn bei einem Bauantrag bis zur Entscheidung mehrere Personen zu beteiligen sind (zum Beispiel bei der Einholung von Stellungnahmen), so ist diese Vorgehensweise aus Sicht der gpaNRW zur Korruptionsprävention nicht ausreichend. Um Entscheidungen im Vier-Augen-Prinzip zu überprüfen, ist es erforderlich, dass eine weitere Person beteiligt wird, die fachlich geeignet ist, den zu prüfenden Sachverhalt in seiner Gesamtheit zu beurteilen.

→ **Empfehlung**

Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.

Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis Steinfurt nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren. Der Kreis Steinfurt hat die erforderlichen Daten und veröffentlicht sie im Rahmen des Jahresabschlusses.

Der Gebührenrahmen ist in der Fachsoftware hinterlegt. Der Kreis Steinfurt hat ihn mit den kreisangehörigen Kommunen abgestimmt. Er wird regelmäßig aktualisiert.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- ➔ Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bereits umfassend. Die Entscheidungsbefugnisse sind nicht schriftlich fixiert.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Der **Kreis Steinfurt** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt vier Dezernate²⁴ verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben dem Dezernat des Landrats unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter bzw. Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat III angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 63 (Bauamt) angegliedert. Das Amt ist in die Sachgebiete SG 1 „Baurechtliche Prüfung“, SG 2 „Verwaltungsaufgaben, Obere Bauaufsichtsbehörde“ und SG 3 „Wohnraumförderung“ gegliedert.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bearbeiten die Anträge eigenverantwortlich. Die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse sind allgemein in der „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (AGA)“ des Kreises Steinfurt geregelt. Danach entscheidet und unterschreibt jeder Beschäftigte „die Schriftstücke aus dem eigenen Verantwortungsbereich, soweit sich nicht eine höhere Führungsebene die Entscheidung und damit auch die Unterschrift Vorbehalten hat“ (§ 5.6.3 „Unterzeichnung von Schriftstücken“). Weitergehende Regelungen gibt es nicht.

Die in der unteren Bauaufsicht eingesetzte Software bietet für alle Arten der Genehmigungsverfahren Bearbeitungsbögen an, mit denen die Sachbearbeitenden durch die Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Da die BauO NRW in unregelmäßigen Abständen aktualisiert wird, muss der Kreis Steinfurt auf korrekte Anforderungen achten – die Bearbeitungsbögen müssen auf aktuellem Stand gehalten werden. Bei der unteren Bauaufsicht war das im Prüfungszeitraum 2019 bis 2020 aufgrund personeller Ressourcen nicht immer gegeben. Inzwischen werden die Bearbeitungsbögen auf aktuellem Stand gehalten. Mit der Einführung der digitalen Bauakte im März 2023 ist dies auch durch die Fachsoftware sichergestellt.

²⁴ Organigramm des Kreises Steinfurt Stand 01. August 2022

Es gibt beim Bauamt feste Bezirke für die Bearbeitung der Anträge. Sie richten sich nach der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner, damit die Arbeitsauslastung annähernd gleich verteilt ist. Für rund 17.000 Einwohnerinnen und Einwohner ist eine Sachbearbeiterin bzw. ein Sachbearbeiter zuständig. Für einige Gemeinden sind daher zwei Personen verantwortlich. Die Bearbeitungsbezirke werden neu aufgeteilt, wenn eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter längerfristig ausfällt.

In der Fachsoftware sind Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt bisher teils in Papierform, teils digital. Eine rein digitale Bearbeitung ist geplant. Derzeit wird nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens eine vollständige Papierakte erstellt. Dazu werden alle nicht in Papierform vorliegenden Unterlagen aus der Fachsoftware ausgedruckt. Diese Akten werden durch externe Unternehmen digitalisiert, sobald der Vorgang abgeschlossen ist.

Die Annahme eines elektronischen Antrages ist beim Kreis Steinfurt bisher technisch nicht möglich. Anträge gehen ausschließlich in Papierform ein. Sie werden nach Eingang auch nicht eingescannt, um den gesamten Bearbeitungsvorgang digital abzuarbeiten. Ein Einscannen der Anträge und Antragsunterlagen direkt nach Eingang der Unterlagen würde das Verfahren beschleunigen und die spätere Archivierung vereinfachen. Die Hardware dafür wurde in 2022 eingerichtet. Mit der Einführung der digitalen Bauakte im März 2023 werden alle Anträge gescannt, die in Papierform eingereicht werden. Die Bearbeitung erfolgt dann rein digital. Die untere Bauaufsicht des Kreises Steinfurt nutzt ein Dokumentenmanagementsystem.

6.3.4 Schnittstellen

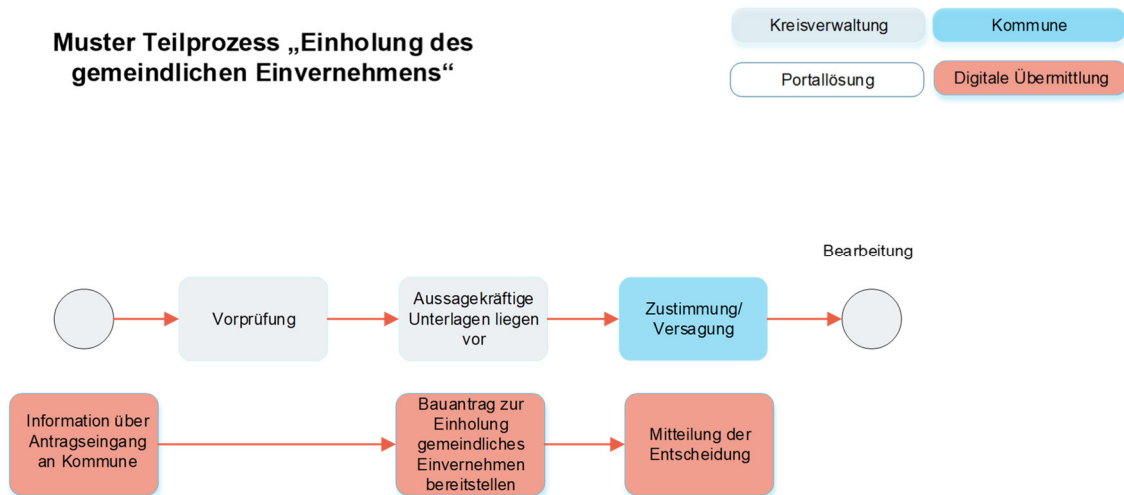
➔ Feststellung

Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungnahmeverfahren erfolgt nicht digital.

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“



Wie in der vorstehenden Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des **Kreises Steinfurt** sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung.

Allerdings könnte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragsingang eine Information an die Kommune automatisiert generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert. Zur Digitalisierung folgen detaillierte Ausführungen im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes.

Derzeit werden bei einem eingehenden Bauantrag zunächst die Stammdaten erfasst. Dann wird eine Akte angelegt und die Unterlagen vorgeprüft. Liegt der Antrag vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, erhält die betreffende Kommune ein Exemplar per Post mit einer Fristsetzung von zwei Monaten.

→ Empfehlung

Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollte digital erfolgen.

Seit März 2023 wird diese Empfehlung umgesetzt.

Das gemeindliche Einvernehmen ist erforderlich

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB),
- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB). Hier gilt der § 36 BauGB, nach dem die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen ist und

bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB). Gilt keiner der vorgenannten Tatbestände nach dem BauGB, muss die Kommune eine Stellungnahme abgeben. Für all diese Fälle stehen Kommunen Formblätter zur Verfügung, die sie im Anschluss an die Prüfung an den Kreis Steinfurt ausgefüllt zurückschicken. Das erfolgt bereits digital.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt sie dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Erfolgt die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht, gilt das Einvernehmen nach § 36 Abs. 2 BauGB als erteilt. Es gilt die sog. Genehmigungsfiktion.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,97	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Bezogen auf einen Bauantrag werden beim Kreis Steinfurt durchschnittlich fast drei Stellungnahmen eingeholt.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Für interne Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Ämter innerhalb von vier Wochen antworten. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, geht die untere Bauaufsicht davon aus, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion). Nur wenn bekannt ist, dass bei einem Amt ein personeller Engpass besteht wird vor Fristablauf nachgefragt.

Die Kommunikation mit den Fachämtern und Dienststellen erfolgt im Prüfungszeitraum 2019 bis 2020 überwiegend auf dem Postweg. Diese erhalten je ein Antragsexemplar. Bei durchschnittlich drei Stellungnahmen je Bauantrag können diese nicht immer gleichzeitig eingeholt werden. Mit eingescannten Antragsunterlagen ließe sich das Verfahren beschleunigen.

➔ **Empfehlung**

Die Stellungnahmen sollten per Mail angefordert werden.

Seit März 2023 holt die untere Bauaufsicht Stellungnahmen über eine digitale Plattform ein. Dazu erhalten die Ämter und Dienststellen einen Link für die Plattform per Mail.

Die zu einer Stellungnahme aufgeforderten Behörden bzw. Ämter können die Stellungnahmen ebenfalls per Mail versenden. Eine Schnittstelle ist vorhanden, mit der die Dateien in die Fachsoftware eingelesen werden können.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, dass die jeweiligen Fachämter die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet letztlich weniger Aufwand für die Bauaufsicht. Beim Kreis Steinfurt wird das durch die Verwendung von Formblättern erreicht, die direkt aus der Fachsoftware generiert werden. Das erleichtert die Sachbearbeitung, denn eventuelle Einschränkungen können direkt in das Genehmigungsschreiben übernommen werden.

Um zu entscheiden, welche Ämter zu beteiligen sind, gibt es in der Fachsoftware Vorgaben. Die entsprechenden Ämter erhalten automatisiert ein Anschreiben.

Um den Kreis der beteiligten Stellen zu reduzieren, ist ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) hilfreich. So werden nur die Stellen der Bereiche beteiligt, zu denen keine Informationen für die Bauaufsicht online abrufbar sind. Mit dem Geodatenatlas des Kreises stehen u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- für einige Kommunen im Zuständigkeitsbereich rechtskräftige Bebauungspläne und solche im Entwurf,
- Gewerbegebiete,
- Flurgrundstücksgrenzen,
- aktuelle und historische Luftbilder
- Bodenrichtwerte und
- topografische Karten

zur Verfügung. Auch der oder die Antragstellende kann diese Karten einsehen, da sie auf der kreiseigenen Homepage veröffentlicht sind.

Die Baulasten liegen nicht digital vor. Es ist geplant, das Baulastenverzeichnis zu Digitalisieren. Neben den öffentlich zugänglichen Informationen hat die untere Bauaufsicht weitere Geodaten, z. B. aus dem Liegenschaftskataster digital zur Verfügung. Sie werden in der Regel 14-tägig aktualisiert.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig zur Verfügung.

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.

- ➔ Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Kreis Steinfurt sichergestellt. Eingehende Bauanträge sollten eingescannt und medienbruchfrei bearbeitet werden.

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.

Beim **Kreis Steinfurt** ist ein einheitlicher Ablauf im Baugenehmigungsverfahren gegeben. Die Darstellung des Prozessablaufes für ein einfaches Genehmigungsverfahren stellt die Bearbeitung 2020 in vereinfachter Form dar. Sie ist in der Anlage abgebildet.

Die Bauanträge gehen beim Kreis Steinfurt dezentral ein, obwohl es bei der Bauaufsicht eine eigene Bauantragsannahmestelle gibt. Antragstellende geben ihre Unterlagen bei der Poststelle der Kreisverwaltung in Steinfurt oder Tecklenburg ab, die die Unterlagen an die Bauaufsicht weiterleitet. Mit elektronisch eingereichten Unterlagen kann für die Antragstellenden die Bearbeitungszeit kürzer werden. Ein Hinweis darauf sollte sich auf der kreiseigenen Homepage finden, sobald die elektronische Antragsannahme freigeschaltet ist.

Aus der Lage der Baugrundstücke ergibt sich die Zuständigkeit. Der Antrag geht zunächst an den Schreibdienst. Hier werden die Stammdaten erfasst. Dann erhält die Sachbearbeitung diese zur inhaltlichen Vorprüfung. Im Anschluss wird der Antrag auf Vollständigkeit und evtl. Baulasten hin geprüft. Ggf. werden Altakten aus dem Archiv angefordert. Diese werden derzeit digitalisiert.

Das anzuwendende Planungsrecht wird ebenfalls geprüft. Es wird unterschieden, ob sich das Baugrundstück im Gebiet eines Bebauungsplanes, im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich befindet.

Nun erhält die oder der Antragstellende eine Eingangsbestätigung und die Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Für fehlende Unterlagen wird die in der BauO NRW festgelegte Gebühr erhoben. Auch wird sie oder er darüber informiert, ob zusätzli-

che Exemplare des Bauantrages oder einzelner Unterlagen erforderlich sind. Die dafür gesetzten Fristen sind in der Fachsoftware hinterlegt. Die offenen Anträge werden automatisiert durchgesehen. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus. Sind die nachgereichten Unterlagen weiterhin unvollständig oder wurden nicht fristgerecht nachgereicht, erhält die Bauverwaltung den Antrag. Der gilt nun als zurückgenommen. Das Bauamt wendet die neue BauO NRW 2018 somit konsequent an.

Die Antragsunterlagen werden bisher nicht eingescannt. Ab Januar 2023 wird das geändert, dann werden alle eingehenden Bauanträge gescannt und digital bearbeitet.

Für den notwendigen Schriftverkehr hat das Bauamt Standardbriefe in der EDV hinterlegt.

Sind die Antragsunterlagen aussagekräftig, leitet der Kreis das Stellungnahmeverfahren ein. Entscheidungen und Stellungnahmen holt die Bauaufsicht in der Regel gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Die Antragstellenden werden diesbezüglich informiert.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Ggf. wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen. Diese werden bei der oder dem Antragstellenden zeitnah angefordert.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis prüft die Sachbearbeitung, ob der Antrag nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist oder ob er abgelehnt wird. Der oder die Antragstellende wird diesbezüglich beraten. Falls das ausgeschlossen ist, muss der oder die Antragstellende den Bauantrag gebührenpflichtig zurücknehmen. Sind die Stellungnahmen positiv, erhält der oder die Antragstellende die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

6.3.6 Digitalisierung

- ➔ Der Kreis Steinfurt setzt das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge ab März 2023 um. Ab diesem Zeitpunkt werden alle eingehenden Bauanträge medienbruchfrei bearbeitet.

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 etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein sollen. 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 Größe²⁵ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBD²⁶ 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.

Die Bauaufsicht des **Kreises Steinfurt** plante bereits zum 01. Oktober 2021 die digitale Bauakte einzuführen. Das Datum konnte nicht gehalten werden, da aufgrund der Corona-Pandemie Personal abgeordnet wurde. Die digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren startet im März 2023.

Für die digitale Bauakte wird das Bauamt ein Bauportal eines externen Anbieters nutzen. Über die Beteiligungsplattform wird dann die gesamte Kommunikation mit z.B. den Antragstellenden oder anderen Dienststellen und Behörden abgewickelt. Der oder die Antragstellende erhält mit Einreichung ihres oder seines (nach Möglichkeit digitalen) Antrags einen Zugangscode zu einem virtuellen Projektraum. Er oder sie kann dort Unterlagen einstellen oder auch den Bearbeitungsstand einsehen. Um Unterlagen zu erfassen, die in Papierform eingereicht werden, ist die Ergänzung der Hardware um u. a. großformatige Bildschirme, digitale Whiteboards und großformatige Scangeräte erforderlich. Außerdem benötigt die Bauaufsicht mobile Geräte (Tablets), um Anträge vor Ort, z. B. bei Bauzustandsbesichtigungen, sichten und bearbeiten zu können. Die Hardware ist bereits geliefert. In der zweiten Jahreshälfte 2022 erfolgen Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Testbetrieb der Hard- und Software.

Daneben müssen die Signaturen von Dokumenten und der elektrische Schriftverkehr geregelt werden. Ein Dokumentenmanagementsystem ist für die gesamte Kreisverwaltung vorhanden.

Für die Sachbearbeitung ändert sich bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge durch die Einführung der e-Akte wenig: die derzeit vorhandene Fachsoftware kann weiter genutzt werden.

²⁵ von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

²⁶ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Für Lagepläne und Bauzeichnungen sind dazu entsprechend große Bildschirme für die Sachbearbeitung erforderlich.

Bauanträge werden im Kreis Steinfurt bisher ausschließlich in Papierform angenommen, um beispielsweise die von Bauwilligen unterzeichneten Bauvorlagen zu erhalten. Die Bearbeitung erfolgt dann mit der Fachsoftware. Daher werden die Verfahren in Hybrid-Form sowohl digital als auch parallel in analoger Form geführt.

Mit der Einführung der digitalen Bauakte werden sich die Prozessabläufe beim Kreis Steinfurt u.a. in folgenden Punkten ändern:

- Die Annahme von Genehmigungsanträgen wird digital möglich sein. Das Bauamt nutzt eine fachspezifische Software, die eine Aktenordnung vorgibt. In der Aktenordnung sind auch Berechtigungen (Änderungsrechte, Leserechte) hinterlegt. Ein Dokumentenmanagementsystem gibt es bereits jetzt.
- Die für die Umstellung auf die e-Akte erforderliche Hardware ist dann vorhanden. Schriftlich eingereichte Antragsunterlagen können zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und digital bearbeitet werden. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden die Bauakten digital archiviert.
- Es gibt bereits eine zentrale Mailadresse für die Antragstellenden.
- Genehmigungsanträge können Antragstellende über die Portallösung stellen. Es gibt eine elektrische Signatur, mit der der Antrag unterschrieben werden kann. Die Anträge werden über eine Schnittstelle direkt in die Fachsoftware der unteren Bauaufsicht eingelesen. Die manuelle Übertragung der Daten entfällt. Die Kommunikation zwischen dem oder der Antragstellenden und dem Bauamt erfolgt vollständig auf dem Portal.
- Antragstellende können sich jederzeit über den Bearbeitungsstand des Antrags informieren. Sie erhalten die entsprechenden Leserechte.

Den Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheid erhalten die Antragstellenden digital. Bereits seit 2013 lässt der Kreis Steinfurt seine Bauakten durch einen externen Dienstleister digitalisieren. Mit einem Abschluss dieser Arbeiten wird 2023 gerechnet.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 im Kreis Steinfurt zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreises Steinfurt	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8

Anforderung	Status des Kreises Steinfurt	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	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.	nein	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

Der Kreis Steinfurt ist 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder jährlich erfasst noch hinsichtlich der Veränderungen analysiert.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden können. Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

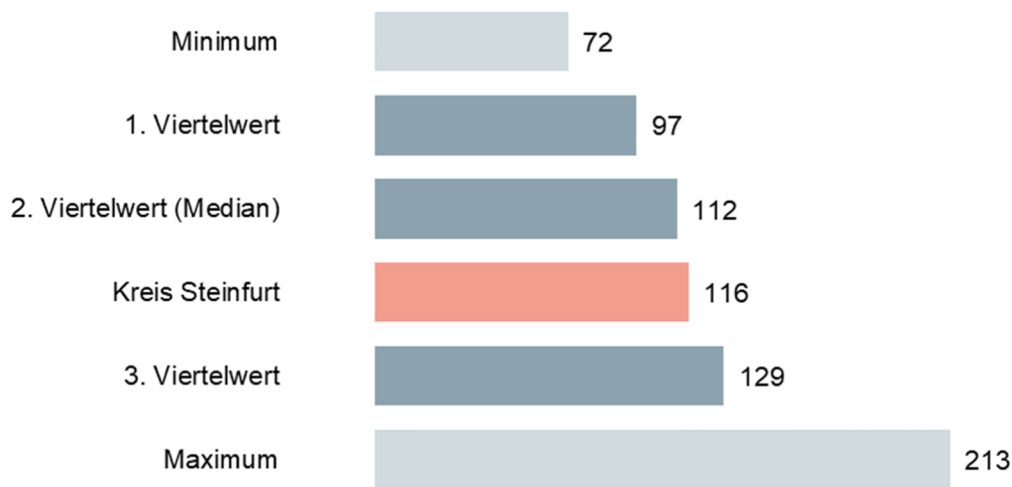
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht bei allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW zusammenfassend die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese berücksichtigt die im Jahr 2020 beim Kreis Steinfurt eingegangen 1.320 Bauanträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 89 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 12,10 Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber²⁷. Wir betrachten dabei nur Bauanträge und Vorbescheide, zählen aber keine Nachträge und Verlängerungen.

²⁷ 2020 gesamt 1.409 Fälle bei 12,10 Stellen; 2019 1.345 Fälle bei ebenfalls 12,10 Stellen

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Der leicht über dem Median liegende Wert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 im Vergleich weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand als bei der Hälfte der anderen Kreise.

Im Jahr 2020 wurden bei gleichem Personaleinsatz etwa fünf Prozent mehr Anträge als im Vorjahr bearbeitet. Daher steigt die Kennzahl von 111 im Jahr 2019 auf 116 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 an.

Die Leistungskennzahl muss jedoch auch im Verhältnis zu anderen Kennzahlen, u.a. zu der Laufzeit der Genehmigungsverfahren, gesehen werden. Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten in der Bauaufsicht und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Das Bauamt des Kreises Steinfurt konnte die Zahl der zu bearbeitenden unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr nicht angeben.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht des Kreises Steinfurt sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreihenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	155	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	103	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k. A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahlen „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ und „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegen nahe oder im oberen Viertel im Vergleich. Daraus kann geschlossen werden, dass zum einen die Belastung mit eingehenden Anträgen überdurchschnittlich ist, zum anderen aber Erfahrung oder Routine bei der Sachbearbeitung gegeben sind.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzt der Kreis Steinfurt 2019 0,53 und 2020 0,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Es handelt sich in 2019 um 79, in 2020 um 89 förmliche Bauvoranfragen.

Bei einer Bauvoranfrage wird geklärt, ob eine geplante Maßnahme genehmigungsfähig ist. Die untere Bauaufsicht rät Antragstellenden zu einer förmlichen Bauvoranfrage bei komplexen Anträgen. So z.B. bei solchen, die nicht in der Bauberatung so umfassend vorbereitet werden können, dass die Genehmigung nach Antragseingang zeitnah erfolgen kann.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	156	69	107	135	156	253	17

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	88	0	61	69	111	237	17

Für den Kreis Steinfurt ergeben sich im Vergleich Kennzahlen, die einen geringeren Personaleinsatz im Verhältnis zu den abzuwickelnden Fallzahlen der Teilbereiche Bauanträge und förmliche Bauvoranfragen aufzeigen. Allerdings fehlen für eine weitergehende Analyse weitere Daten und Kennzahlen, wie z.B. die Dauer der Genehmigungsverfahren oder die unerledigten Bauanträge.

6.3.8 Bauberatung

→ Feststellung

Der Kreis Steinfurt stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sowohl telefonisch als auch per Mail. Dennoch ist der Anteil der zurückgenommenen Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der **Kreis Steinfurt** hält auf seiner Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für die Antragstellenden vor. Neben den für die verschiedenen Verfahren erforderlichen Formularen sind Kontaktdaten der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner hinterlegt. Die Formulare können online ausgefüllt und dann ausgedruckt werden. Weiterhin gibt es Formblätter zur Prüfung des Artenschutzes, des Brandschutzes und Anlagen zu einem Bauantrag für landwirtschaftliche Vorhaben. Ergänzt wird das Angebot mit Informationen zur Statistik.

Mit Beginn der Corona-Pandemie hat der Kreis seine persönliche Bauberatung eingeschränkt. Gesprächstermine vor Ort in der Kreisverwaltung oder der Nebenstelle in Tecklenburg finden seitdem nur noch im Ausnahmefall statt. Soweit das dem Bauamt bekannt ist, gibt es keine zusätzliche Bauberatung, z.B. durch Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreises.

Eine zentrale Anlaufstelle oder einen Servicepunkt gibt es nicht. Die Bauberatung sollte so organisiert sein, dass die Mitarbeitenden ausreichend Zeit zur ungestörten Sachbearbeitung haben. Sprechtag gibt es bei der unteren Bauaufsicht zwar nur dienstags zwischen 8:00 und

16:30 Uhr und freitags zwischen 8:00 und 13:00 Uhr. An diesen Tagen werden nach Möglichkeit Termine für ausführliche Gespräche vereinbart. Die übrige Woche stehen die Sachbearbeitenden aber zusätzlich für Fragen zur Verfügung (Servicezeiten).

→ Empfehlung

Die organisatorischen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass der Sachbearbeitung genügend Zeit zur ungestörten Arbeit bleibt.

Dazu können die Servicezeiten z.B. abwechselnd durch je einen Mitarbeitenden in Steinfurt und in Tecklenburg wahrgenommen werden. Die Telefone könnten dazu stundenweise auf diese Mitarbeiterin oder diesen Mitarbeiter umgestellt werden.

Die Sachbearbeitenden haben ihren Zuständigkeitsbereich, sodass Bauwillige je nach Lage des Baugrundstücks ihre oder ihren Sachbearbeitenden direkt anrufen oder per Mail erreichen können. Es können auch außerhalb der regulären Sprechzeiten Beratungstermine vereinbart werden.

Um Hinweise zu erhalten, wie erfolgreich die Bauberatung ist und ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachtet die gpaNRW parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge. Wie die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche zeigen, ist der Anteil zurückgenommener Bauanträge im Kreis Steinfurt sehr hoch. Den Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge kann die untere Bauaufsicht nicht angeben.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	17,35	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,36	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	k. A.	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Die Erfolgsaussichten ihres eingereichten Bauantrages schätzen die Antragstellenden häufig falsch ein, dies zeigt der vergleichsweise hohe Anteil an Ablehnungen. Diese Anträge binden aber dennoch in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen. Der Kreis Steinfurt muss dabei die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Ablehnung. Dies sollte den Interessenten schon vor der Antragstellung bewusst sein.

Die Antragstellenden erhalten im Beratungsgespräch baurechtliche Informationen zu einem geplanten Bauvorhaben. Hat die betroffene Gemeinde eine Gestaltungssatzung erlassen, wird auf diese hingewiesen. Für eine verbindliche Genehmigungsaussage müssen die Antragstellenden eine Bauvoranfrage stellen. Eine Bauakte zum Beratungsgespräch wird nicht angelegt, weil nur ein Teil der Beratungsgespräche tatsächlich in einen Bauantrag münden.

Der Kreis Steinfurt hat die Zeitanteile für die persönliche Beratung und die Beantwortung von Telefonaten oder Mails mit zehn Stunden je Sachbearbeitenden angegeben. Das würde 3,03 Vollzeit-Stellen entsprechen. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreises wäre der Personaleinsatz überdurchschnittlich hoch. Das gilt auch für den Stellen-Anteil für die Bauberatung in Bezug auf die gesamte Sachbearbeitung.

Sachbearbeitung Bauberatung 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	14,29	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	25,04	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

Mit der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens wird eine Abnahme der Zeitanteile für Auskünfte zum Bearbeitungsstand einzelner Bauanträge erwartet. Antragstellerinnen und Antragsteller können diese Informationen dann online abrufen.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Dauer der Genehmigungsverfahren ist nicht automatisiert auswertbar. Sofern sich die geschätzte durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge bestätigt, liegt sie im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019²⁸ 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

²⁸Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01 Januar 2019.

Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

Der **Kreis Steinfurt** kann die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten ab Vollständigkeit für 2020 nicht angeben.

➔ Empfehlung

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit und die Laufzeit ab Vollständigkeit sollte künftig ermittelt werden.

Sobald diese Daten vorliegen, können sie in den interkommunalen Vergleich gestellt und zur Analyse genutzt werden.

Laufzeiten Bauanträge 2020 in Kalendertagen

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	19	41	55	60	86	13
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	58	106	124	150	256	17

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	42	81	89	119	215	18

Die Differenz zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit zeigt, wieviel Zeit die Antragsstellenden durchschnittlich benötigen, um den Antrag zu vervollständigen. Aufgrund der Datenlage fehlen dem Kreis Steinfurt diese Informationen.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende diese Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren. Die untere Bauaufsicht des Kreises Steinfurt setzt eine Frist von vier Wochen. Fehlen z.B. Gutachten, wird eine längere Frist vereinbart.

→ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurze Fristen für die Nachlieferung fehlender Antragunterlagen vorgeben.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat strategische und operative Ziele formuliert. Die Zielerreichung wird nicht über Kennzahlen gemessen.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Steinfurt** hat zwei allgemeine strategische Ziele formuliert, die in den jährlichen Haushaltsplänen genannt werden:

- Eine rechtmäßige, schnelle und wirtschaftliche Entscheidung der eingereichten Anträge und
- Kundenzufriedenheit.

Als operative Ziele werden

- die Kostendeckung und
- die Einhaltung der Prüfintervalle bei Sonderbauten (Wiederkehrende Prüfungen)

genannt.

Maßnahmen und Kennzahlen zur Zielerreichung, sind nicht definiert.

Als Grundzahlen erfasst der Kreis Steinfurt:

- die Anzahl der Verfahren im Sachgebiet „Baurechtliche Prüfung“
- die Anzahl der Verfahren im Sachgebiet „Verwaltungsaufgaben“.

Daneben stellt das Bauamt jährlich die Gebühreneinnahmen zusammen.

Kennzahlen werden nicht gebildet. Auch gibt es keine Zielwerte. Damit hat die untere Bauaufsicht keine gute Steuerungsgrundlage.

Jeder Kreis sollte jedoch Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren, um auf dieser Grundlage den Aufgabenbereich zu steuern. So könnte der Kreis Steinfurt auf eintretende Veränderungen schneller und effektiver reagieren, ggf. gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen und auch dokumentieren inwieweit er die gesetzten Ziele erreicht.

➔ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

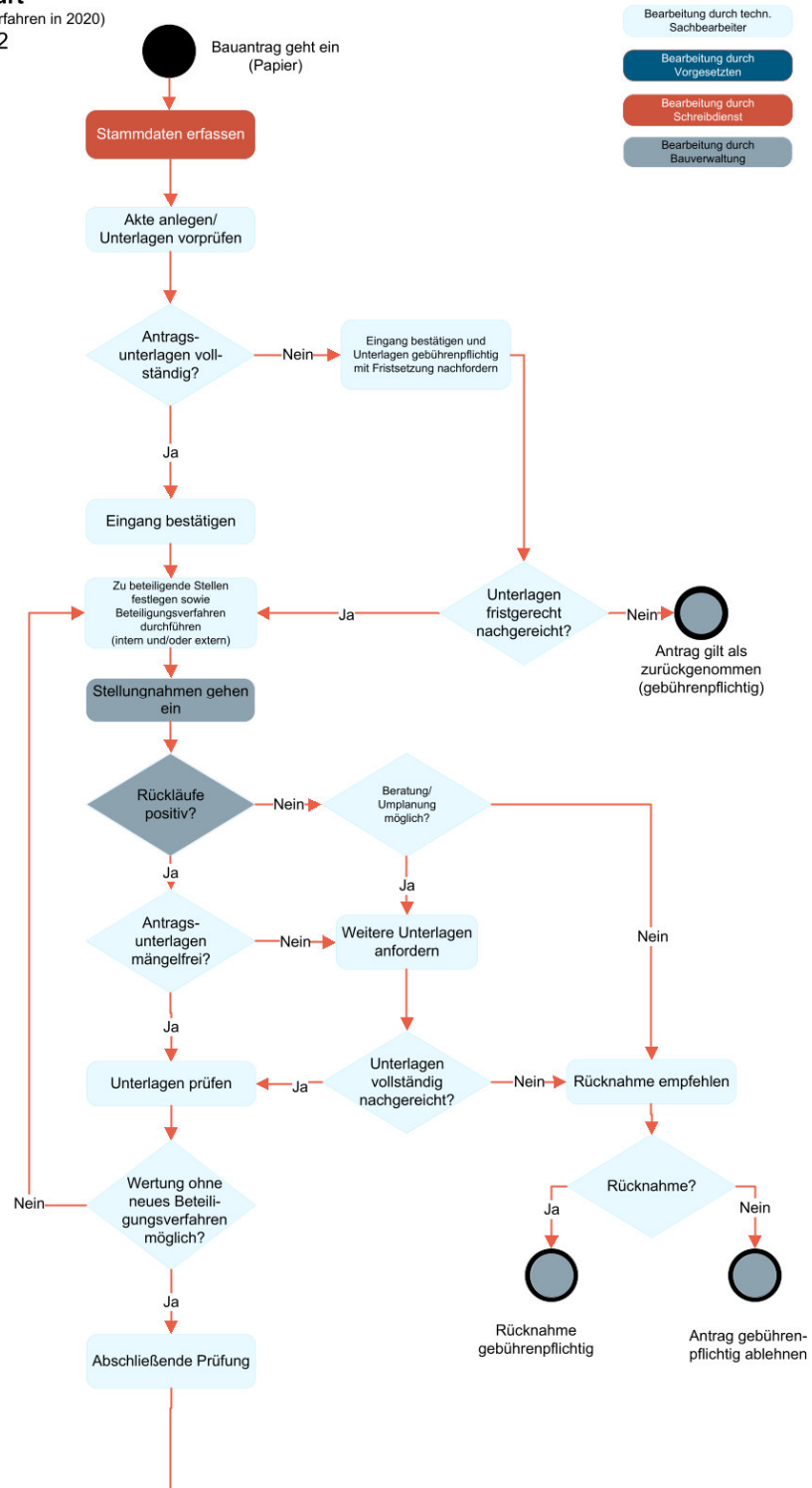
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Fallzahlen können für die verschiedenen Genehmigungsarten mit der eingesetzten Fachsoftware beim Kreis Steinfurt nicht ausgewertet werden.	227	E1	Der Kreis Steinfurt sollte seine Fachsoftware um das Auswertungsmerkmal „Genehmigungsart“ ergänzen, damit differenzierte Fallzahlen vorliegen. Anschließend können Kennzahlen gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.	227
F2	Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Steinfurt in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten. Ein Vieraugenprinzip bei Entscheidungen ist nicht organisatorisch verankert.	228	E2	Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.	229
F3	Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungnahmeverfahren erfolgt nicht digital.	231	E3.1	Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollte digital erfolgen.	232
			E3.2	Die Stellungnahmen sollten per Mail angefordert werden.	234
F4	Der Kreis Steinfurt ist 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder jährlich erfasst noch hinsichtlich der Veränderungen analysiert.	239	E4	Die Bauaufsicht des Kreises Steinfurt sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreihenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.	241
F5	Der Kreis Steinfurt stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sowohl telefonisch als auch per Mail. Dennoch ist der Anteil der zurückgenommenen Anträge und auch der Ablehnungen vergleichsweise hoch.	243	E5	Die organisatorischen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass der Sachbearbeitung genügend Zeit zur ungestörten Arbeit bleibt.	244

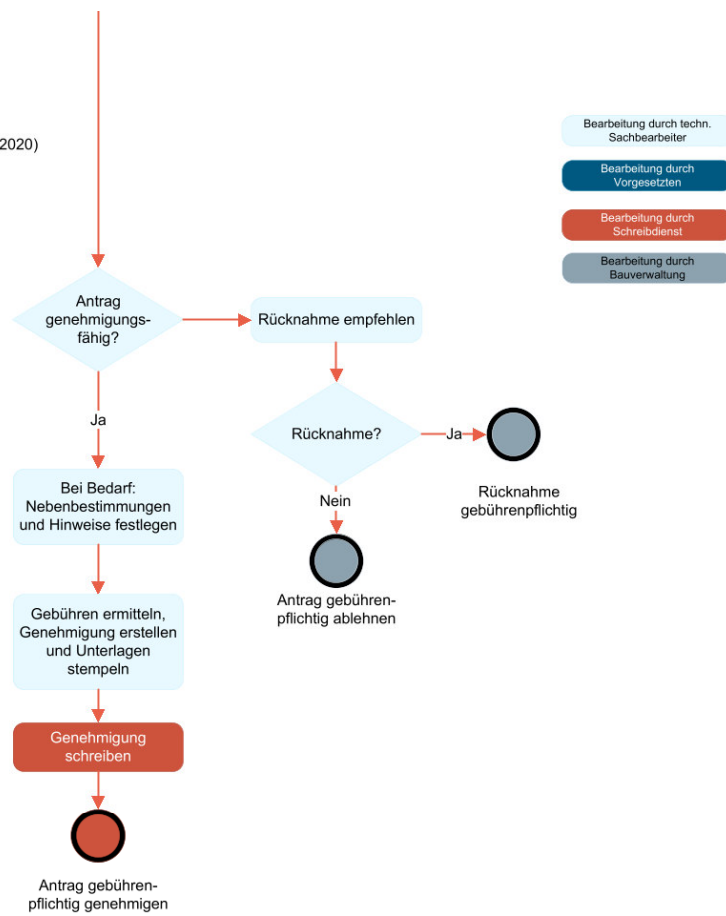
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Dauer der Genehmigungsverfahren ist nicht automatisiert auswertbar. Sofern sich die geschätzte durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge bestätigt, liegt sie im unteren Viertel der Vergleichskommunen.	245	E6.1	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit und die Laufzeit ab Vollständigkeit sollte künftig ermittelt werden.	246
			E6.2	Der Kreis Steinfurt sollte nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurze Fristen für die Nachlieferung fehlender Antragunterlagen vorgeben.	247
F7	Der Kreis Steinfurt hat strategische und operative Ziele formuliert. Die Zielerreichung wird nicht über Kennzahlen gemessen.	247	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	248

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Kreis Steinfurt (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 2



**Prozessablauf
Kreis Steinfurt**
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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

Die **zentrale Vergabestelle** und die **örtliche Rechnungsprüfung** im Kreis Steinfurt sind **gut organisiert**. Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten.

In der **Dienstanweisung für die Vergabe öffentlicher Aufträge** sollte der Kreis noch den Aspekt der **Binnenmarktrelevanz** aufgreifen.

Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart zeichnet sich der Kreis Steinfurt durch **niedrige Wertgrenzen für Direktaufträge** aus. **Beschränkte Ausschreibungen** nimmt der Kreis Steinfurt nur **ausnahmsweise** vor. Da wir die Ansicht des Kreises teilen, dass öffentliche Ausschreibungen die meisten Vorteile für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit bieten²⁹, befürworten wir diese Entscheidung.

Bei der **Prozessbetrachtung** haben wir festgestellt, dass die Fachämter noch mit Aufgaben betraut sind, die zu einer frühzeitigen Kontaktaufnahme zwischen den Bietenden und den die Maßnahme begleitenden Beschäftigten führen. Aus korruptionspräventiven Gründen sollte der Kreis auch für diese Aufgaben auf eine **Funktionstrennung** achten.

Der Kreis Steinfurt hat sich gegen die Einführung einer **Vergabemanagementsoftware** entschieden. Über das bestehende Dokumentenmanagementsystem und die ausschließlich elektronische Abwicklung der Vergabeverfahren ab 25.000 Euro über eine Vergabeplattform, gestaltet sich die Durchführung der Vergabeverfahren jedoch weitestgehend papierlos.

Es gibt im Kreis Steinfurt deutlich erkennbare Bestrebungen, das Thema **Nachhaltigkeit** in allen Bereichen der Verwaltung zu integrieren. Mit dem **50-Punkte-Handlungsprogramm Klimaschutz** setzt der Kreis hierzu ein deutliches Zeichen. Für sein Beschaffungswesen erarbeitet der Kreis nun konkrete Handlungsanweisungen zur Umsetzung des Handlungsprogramms.

Wichtige Elemente zur Korruptionsprävention hat der Kreis Steinfurt bereits implementiert. Hierzu zählen die **Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption** und zum Schutz der

²⁹ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Ernennung eines **Antikorruptionsbeauftragten**. Darüber hinaus hat der Kreis bereits eine umfassende **Gefährdungsanalyse** zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze durchgeführt, die er regelmäßig aktualisiert.

Mit der Umsetzung der **EU-Hinweisgeber-Richtlinie** hat sich der Kreis Steinfurt im Zeitraum der Berichterstellung noch nicht vertieft auseinandergesetzt. Sobald die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt ist, gilt es ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen gesicherten Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen.

Mit der Inanspruchnahme von **Sponsoringleistungen** geht der Kreis Steinfurt sehr zurückhaltend um. Dementsprechend gibt es auch kaum verbindliche Regelungen zur Durchführung solcher Maßnahmen. Sollte der Kreis ggf. zukünftig Sponsoringleistungen in Anspruch nehmen wollen, wäre ein verbindliches Regelwerk und das Vorhalten von Musterverträgen eine dringend anzuratende Voraussetzung.

Ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt der Kreis Steinfurt noch nicht. Wir konnten bei der Prüfung aber sehr vielversprechende Ansätze feststellen, die der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln.

Wir haben beim Kreis Steinfurt die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Der Kreis liegt hierbei nahe dem mittleren Wert der Vergleichskreise. Dies ist ein Indiz für die bereits bestehende **gute Leistungsfähigkeit und Planungsgüte** der Fachämter, die aber auch noch Optimierungspotenzial birgt.

Zur Abwicklung von **Auftragsänderungen** hat der Kreis Regelungen in der Dienstanweisung Vergabe getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab niedrigen Wertgrenzen als Kontrollinstanz etabliert und erhebt bereits umfassende Daten zu den ihr vorgelegten Nachträgen. Mit einem zentralen systematischen **Nachtragsmanagement** könnte der Kreis weitergehende Auswertungen der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Steinfurt bestätigen den **positiven Grundeindruck** der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Bei der Dokumentation der Maßnahmen haben wir noch Empfehlungen aussprechen können.

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 Steinfurt aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Das Vergabewesen des Kreises Steinfurt ist gut organisiert. Die Dienstanweisung für die Vergabe öffentlicher Aufträge bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind klar formuliert.

Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung getroffen.

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. Bietenden während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Steinfurt** hat eine **zentrale Vergabestelle**. Diese ist organisatorisch im Dezernat I angesiedelt und dort dem Rechtsamt zugeordnet. Zuständig ist die zentrale Vergabestelle gemäß Ziffer 1.2 der **Dienstanweisung** für die Vergabe öffentlicher Aufträge (**DA Vergabe**) für die gesamte Verwaltung einschließlich der Beteiligungen des Kreises, sofern dies durch Satzung bestimmt ist.

Die zentrale Vergabestelle ist mit zwei Teilzeitbeschäftigten besetzt, die sich gegenseitig vertreten. So gewährleistet der Kreis eine kontinuierliche Verfügbarkeit dieser für alle Fachämter so wichtigen Schlüsselfunktion.

Die Beschäftigten der zentralen Vergabestelle bilden sich regelmäßig fort, sind darüber hinaus in verschiedenen vergaberelevanten Foren vertreten und beziehen einschlägige Newsletter.

Die Zuständigkeit für einzelne Verfahren wechselt regelmäßig zwischen beiden Beschäftigten, was einen zusätzlichen Beitrag zur Korruptionsprävention darstellt.

Zur Regelung des Vergabewesens hat der Kreis mit Wirkung vom 15. April 2019 eine neue DA Vergabe erlassen. Die Dienstanweisung wird regelmäßig alle fünf Jahre oder anlassbezogen aktualisiert.

- ➔ Die Dienstanweisung Vergabe ist in vielen Bereichen vorbildlich ausgearbeitet. Durch die niedrigen Wertgrenzen sowohl für Direktaufträge als auch für die Vergabeart der öffentlichen Ausschreibung, leistet der Kreis einen wertvollen Beitrag für mehr Transparenz und Wettbewerb bei seinen Vergabeverfahren.

Die Prüfung der Regelungen zu den Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart hat ergeben, dass der Kreis Steinfurt deutlich niedrigere Wertgrenzen zu Grunde legt, als die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes Nordrhein-Westfalen aktuell zulassen.

Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart beim Kreis Steinfurt in Euro (netto)

Leistungsart	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Direktauftrag	bis 5.000	bis 5.000
Freihändige Vergabe	bis 25.000	
Verhandlungsvergabe		bis 25.000
Öffentliche Ausschreibung	über 25.000	über 25.000
EU-Verfahren	gemäß Schwellenwert	gemäß Schwellenwert

Eine **Besonderheit** hierbei ist, dass der Kreis Steinfurt die Vergabeart der **beschränkten Ausschreibung grundsätzlich nicht mehr vorsieht**. Beschränkte Ausschreibungen führt er somit nur noch ausnahmsweise und verbunden mit einer einzelfallbezogenen Begründungspflicht durch. Durch diese Vorgehensweise öffnet der Kreis sein Beschaffungswesen schon ab niedrigen Wertgrenzen für eine maximale Anzahl potenzieller Bietender. So erhält der Kreis bei seinen Vergaben über 25.000 Euro durchschnittlich 5,5 Angebote, was deutlich höher ist, als bei vielen anderen Kreisen. Dabei wurde die Kennzahl bereits um Vergabemaßnahmen mit einer traditionell besonders hohen Angebotsanzahl bereinigt. Hierzu zählen beispielsweise die Schulbuchbeschaffungen. Viele Kreise haben besonders in den letzten Jahren mit deutlich reduzierten oder gar ganz ausbleibenden Angebotsabgaben zu kämpfen. Daher scheint sich die Entscheidung des Kreises Steinfurt bewährt zu haben, ab niedrigen Wertgrenzen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Die Reduzierung der Verfahrensarten führt zudem zu einer Vereinfachung und Standardisierung des Vergabewesens, was wiederum die **wirtschaftliche und rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren begünstigt**.

Da der Kreis Steinfurt die beschränkte Ausschreibung grundsätzlich nicht mehr als Vergabeart vorsieht, finden sich hierzu auch keine Regelungen in der DA Vergabe. Kommt diese Vergabeart dann aber in Ausnahmefällen doch einmal zum Tragen, (siehe Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8.3), fehlen hierzu Regelungen wie zum Beispiel die erforderliche Anzahl der einzuholenden Angebote. Für diese Ausnahmefälle sollte der Kreis zumindest einen Verfahrenshinweis in die DA Vergabe aufnehmen. Dieser könnte beispielsweise darin liegen, dass bei ausnahmsweise durchgeführten beschränkten Ausschreibungen entsprechend den freihändigen Vergaben und den Verhandlungsvergaben auch mindestens fünf Angebote einzuholen sind.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte in der Dienstanweisung Vergabe einen Hinweis zur Anzahl der mindestens einzuholenden Angebote bei den ausnahmsweise durchgeführten beschränkten Ausschreibungen aufnehmen.

Gemäß Ziffer 2.1 der DA Vergabe **begleitet die zentrale Vergabestelle** alle Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von über **25.000 Euro netto**. Zusätzlich sind die Vergabeunterlagen der **örtlichen Rechnungsprüfung** vor der Zuschlagserteilung gemäß Ziffer 2.18 der DA Vergabe i.V.m. § 8 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Steinfurt bei allen Vergaben über **5.000 Euro netto** Auftragswert vorzulegen.

Bis zu einem Auftragswert von **5.000 Euro netto** können die Fachämter gemäß Ziffer 2.3 einen **Direktauftrag** vornehmen. Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind auch bei Direktbeauftragungen zu berücksichtigen. Die Fachämter müssen zudem regelmäßig zwischen den Auftragnehmern wechseln und mindestens drei Vergleichsangebote einholen. Hierbei sind die Fachämter dokumentationspflichtig.

Aufträge **zwischen 5.000 und 25.000 Euro** Auftragswert führen die Fachämter gemäß der Ziffern 2.4 und 2.5 bei **Bauleistungen als freihändige Vergabe** und bei **Liefer- und Dienstleistungen als Verhandlungsvergabe** durch. Dabei sind mindestens fünf Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Auch bei diesen Verfahren besteht eine Dokumentationspflicht.

Bei der Vergabe von **freiberuflichen Leistungen** ist gemäß Ziffer 2.6 der DA Vergabe im Wesentlichen homogen zu den Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen zu verfahren. Auch für die freiberuflichen Leistungen ist die **zentrale Vergabestelle** ab einem geschätzten Auftragswert von mehr als **25.000 Euro netto zu beteiligen**.

- Da aus Sicht der gpaNRW bei der Vergabe von freiberuflichen Leistungen aus korruptionspräventiven Gründen ebenfalls eine Funktionstrennung zwischen Vergabedurchführung und Maßnahmenbegleitung erfolgen sollte, befürworten wir die hierbei gepflegte Praxis des Kreises Steinfurt ausdrücklich.

Fördermittelfähige Maßnahmen können durchaus die Wertgrenze von 25.000 Euro unterschreiten und werden dann nicht standardisiert durch die zentrale Vergabestelle begleitet und unter 5.000 Euro auch nicht verbindlich der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt.

Die Fördermittelgeber binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter Vergaberechtsvorschriften, mit denen die Fachämter nicht selten überfordert sind. So kann der Zuwendungsgeber beispielsweise abweichend von den Regelungen in den Kommunalen Vergabegrundsätzen vorsehen, dass Direktaufträge nur bis zu einer Auftragssumme von 1.000 Euro netto getätigt werden dürfen. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderprogrammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren sollte der Kreis daher so weit wie möglich durch die grundsätzliche Einbindung der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung reduzieren. Sachdienlich ist auch ein Hinweis in der DA Vergabe, dass bei geförderten Maßnahmen mit dem Einleitungsvermerk stets auch der Zuwendungsbescheid bei der zentralen Vergabestelle einzureichen ist.

→ **Empfehlung**

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung stets vorab zur Prüfung vorzulegen.

Der Kreis erläutert in der DA Vergabe auch die Handhabung praxisrelevanter Vergabegrundsätze. Unter Ziffer 2.13 beschreibt er beispielsweise das Gebot der Losbildung. Schließt das Fachamt die Losbildung aus, ist dies im Vergabevermerk begründet zu dokumentieren.

Ergänzen sollte der Kreis die DA Vergabe noch um Ausführungen zur **Binnenmarktrelevanz**. Bei der Binnenmarktrelevanz geht es um die Frage, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein grenzüberschreitendes Interesse besteht, also ob z.B. ein niederländisches Unternehmen an einem Auftrag im Kreis Steinfurt interessiert sein könnte. Das Kriterium der Binnenmarktrelevanz erhöht die vergaberechtlichen Anforderungen an Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich und geht auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurück.

Die zentrale Vergabestelle des **Kreises Steinfurt** fragt im Vergabevermerk eine mögliche Binnenmarktrelevanz ab. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 hat jedoch gezeigt, dass die Fachämter im Wesentlichen lediglich auf den Auftragswert abstellen, um eine mögliche Binnenmarktrelevanz auszuschließen.

Die Kriterien, anhand derer die Binnenmarktrelevanz eines öffentlichen Auftrags ermittelt wird, sind gesetzlich nicht geregelt. Die Unterschwellenmitteilung³⁰ nennt aber folgende nicht abschließende Kriterien, die anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen sind:

- Grenznahe Lage des Leistungsortes,
- Geschätzter Auftragswert,
- Auftragsgegenstand,
- Kenntnis des Sprach- oder Rechtsrahmens,
- Besonderheiten des betroffenen Sektors.

Bei der Gesamtbewertung ist nicht isoliert auf eines der o. g. Kriterien abzustellen. Es ist vielmehr eine Gesamtschau vorzunehmen, bei der alle Aspekte zu berücksichtigen sind.

Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, müssen Interessenten aus den EU-Mitgliedstaaten Kenntnis von dem öffentlichen Auftrag erlangen können. Zudem gilt das Diskriminierungsverbot. Es ist daher sicherzustellen, dass die Bekanntmachung oder die Vergabeunterlagen keine Anforderungen enthalten, die nur von nationalen Bietenden erfüllt werden können. Zudem müssen angemessene Fristen vorgesehen werden.

Wenn für einzelne Maßnahmen oder Gewerke bereits in der Vergangenheit Angebote aus anderen EU-Ländern beim Kreis Steinfurt eingegangen sind, sollte dies zentral dokumentiert werden. Auch die Ergebnisse einer solchen Statistik mit Erfahrungswerten zu Bietenden aus dem EU-Ausland lassen sich ergänzend für das Bestehen oder Nichtbestehen einer Binnenmarktrelevanz heranziehen.

³⁰ „Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen“ (Unterschwellenmitteilung)

Die Fachämter sollten also bei der Verneinung einer Binnenmarktrelevanz im Vergabevermerk eine einzelfallbezogene Begründung aufnehmen und damit die fundierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik dokumentieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Dienstanweisung Vergabe aufnehmen und die Fachämter für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt **Regelungen für eine ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe**. In § 97 Abs. 3 GWB³¹ und § 31 Abs. 3 VgV³² heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggebende zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von **Nachhaltigkeitsaspekten** in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Nachhaltig sind Produkte dann, wenn sie im Einklang von Mensch, Wirtschaft und Natur hergestellt werden. Ein praktisches Beispiel ist die nachhaltige Forstwirtschaft, die dafür Sorge trägt, dass gefällte Bäume nachgepflanzt werden. Ein anerkanntes Label für Holzprodukte, die dieses Merkmal erfüllen, ist beispielsweise das FSC-Warenzeichen oder vergleichbare. Aber auch soziale Aspekte wie beim Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sind bei der nachhaltigen Beschaffung zu berücksichtigen.

Der **Kreis Steinfurt** hat sich mit dem Thema Nachhaltigkeit in der Beschaffung bereits vertieft auseinandergesetzt. Unter Ziffer 1.4 der DA Vergabe stellt der Kreis deutlich heraus, dass er Wert auf eine nachhaltige Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen legt. So sollen beispielsweise die Fachämter umweltbezogene Aspekte wie energiesparende Produkte und die Nutzung von Recyclingmaterial bereits in den Leistungsbeschreibungen festlegen.

Mit dem **50-Punkte-Handlungsprogramm Klimaschutz** für den Kreis Steinfurt hat der Kreistag am 13. Dezember 2021 weitergehende Maßnahmen zum Erreichen der Klimaschutzziele beschlossen. Als bedeutendes Ziel sei hier die ab 2040 avisierte Klimaneutralität genannt. Die aus diesen Zielen abzuleitenden Konsequenzen für das Beschaffungswesen des Kreises arbeitet die zentrale Vergabestelle im Zeitraum der Berichtserstellung sukzessive in die DA Vergabe ein.

Darüber hinaus bietet es sich an, den Aspekt der nachhaltigen Beschaffung einschließlich einer Begründungspflicht in den Vergabevermerken zu verankern.

³¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

³² Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18.04.2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02.08.2021

Ergänzend empfehlen wir, Nachhaltigkeitskriterien für alle öffentliche Ausschreibungen zu definieren und systematisch zu erfassen. Dabei sollte der Kreis vorab festlegen, wie die entsprechenden Nachweise für die ökologische und soziale Unbedenklichkeit von Produkten und Dienstleistungen erbracht werden sollen.

➔ **Empfehlung**

Die bereits bestehenden strategischen Vorgaben für eine nachhaltige Beschaffungswirtschaft sollte der Kreis Steinfurt nun für die praktische Anwendung konkretisieren und kontinuierlich optimieren.

Zur Organisation des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Zuschlagserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. An Abnahmetermeninen nimmt die Rechnungsprüfung bisher nicht teil.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Gemäß Ziffer 2.18 der Dienstanweisung für die Vergabe öffentlicher Aufträge beim **Kreis Steinfurt** (DA Vergabe) in Verbindung mit § 8 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung sind alle Verträge und Vereinbarungen (Vergaben) mit finanziellen Auswirkungen **ab 5.000 Euro netto** bei der örtlichen **Rechnungsprüfung vor der Zuschlagserteilung vorzulegen**. Mit Kreistagsbeschlusses vom 08. Juli 2019 erfolgte eine Anhebung der Beteiligungswertgrenze auf 25.000 Euro netto. Hintergrund für die Anhebung waren personelle Vakanzen in der örtlichen Rechnungsprüfung. Diese Wertgrenzenanhebung wurde zum 01. August 2020 zurückgenommen und liegt seitdem wieder bei 5.000 Euro netto.

Wie begrüßen die Rücknahme der erhöhten Wertgrenzen, da sich die Beteiligung der Rechnungsprüfung aus korruptionspräventiven Gründen an möglichst niedrigen Wertgrenzen orientieren sollte.

- ➔ Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaben ab einer niedrigen Wertgrenze von 5.000 Euro ist aus korruptionspräventiver Sicht vorbildlich.

Erhebt die Rechnungsprüfung Einwände gegen eine geplante Vergabe, liegt die abschließende Entscheidung über die Vergabe gemäß Ziffer 2.18, letzter Absatz, in der Verantwortung der Verwaltungsleitung. Die Rechnungsprüfung wird über die Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

Die Vorlagepflicht besteht vor der Zuschlagserteilung. Wenn die Rechnungsprüfung in diesem Stadium der Auftragsvergabe Mängel feststellt, kann es ggf. bereits zu spät sein, diese noch zu heilen. Ein Mangel könnte beispielsweise darin liegen, dass zu Beginn des Vergabeverfahrens die falsche Vergabeart ausgewählt wurde. Dann müsste das Vergabeverfahren unter Umständen aufgehoben und neu eingeleitet werden. Dadurch entstünde zusätzlicher zeitlicher, personeller und damit auch wirtschaftlicher Aufwand. Darüber hinaus könnten ggf. Schadensersatz-

forderungen der Bietenden auf den Kreis zukommen, wenn Vergabeverfahren auf Grund eigenen Verschuldens aufgehoben werden müssten.

Daher prüft die örtliche Rechnungsprüfung in vielen Kreisen **zusätzlich präventiv** die Vergabeverfahren zu einem früheren Zeitpunkt und zwar vor der Bekanntmachung der Ausschreibung. Da der Kreis Steinfurt eine gut organisierte und fachlich versierte zentrale Vergabestelle unterhält, sprechen wir an dieser Stelle keine ausdrückliche Empfehlung für die zusätzliche frühzeitige Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung aus. Sollte der Kreis der Anregung trotzdem folgen wollen, müsste er entsprechende personelle Ressourcen bei der Rechnungsprüfung vorsehen.

Darüber hinaus ist immer dann die **Zustimmung** der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß Ziffer 2.7 der DA Vergabe einzuholen, wenn ab einem Wert von über 25.000 Euro netto bis zum Erreichen der EU-Schwellenwerte von dem **Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung abgewichen werden soll**. Mit dieser Kontrollregelung unterstreicht der Kreis Steinfurt die Verbindlichkeit für die Wahl öffentlicher Ausschreibungsformen ab der benannten Wertgrenze.

Über Öffnungstermine erhält die örtliche Rechnungsprüfung laut Auskunft der zentralen Vergabestelle eine elektronische Information über das Vergabeportal. Die Rechnungsprüfung nimmt stichprobenhaft an Öffnungsterminen teil.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine Einbindung der örtlichen **Rechnungsprüfung** bei der **Abnahme von Baumaßnahmen**. Eine Mitteilungspflicht über Abnahmetermine ist bisher nicht vorgesehen.

Die Einbindung der Rechnungsprüfung bei den Abnahmeterminen ist zur Bündelung des technischen Sachverstandes der Verwaltung vor Ort sowie zur Korruptionsprävention zu befürworten.

→ Empfehlung

Die Fachämter sollten die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverstandes sowie zur Korruptionsprävention an den Terminen teilnehmen.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine in vielen Kreisen häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Der Kreis Steinfurt nutzt diese Vergabeart gemäß seiner DA Vergabe nur in wenigen Ausnahmefällen. Dabei hat sich der Kreis bewusst gegen eine Anlehnung an die aktuell auf Grund der Corona-Krise erhöhten Wertgrenzen für nichtöffentliche Verfahrensarten in den Kommunalen Vergabegrundsätzen entschieden. Dadurch liegen die Wertgrenzen, bis zu denen eine freihändige Vergabe oder eine Verhandlungsvergabe möglich ist, vergleichsweise niedrig. Beschränkte Ausschreibung sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

Die gpaNRW hat den Prozessablauf für die Durchführung einer beschränkten Ausschreibung für alle Kreise in einem Prozessablauf-Diagramm dargestellt. Dadurch machen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent und können mögliche Unterschiede zu den anderen Kreisen leichter erkennen. Für den Kreis Steinfurt ist der Prozessablauf als Anlage beigefügt.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Steinfurt führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen nur ausnahmsweise und dann im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch.

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.

Beim **Kreis Steinfurt** fällt die Anzahl der **beschränkten Ausschreibungen zu Gunsten** der **öffentlichen Ausschreibungen** sehr **niedrig** aus.

Diese Vorgehensweise begrüßen wir. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietenden richtet. Daher ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.

Dem als Anlage beigefügten **Prozessablauf** ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte zum einen das Fachamt und zum anderen die zentrale Vergabestelle verantwortlich sind. Und auch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist in der bildlichen Darstellung aufgeführt.

Im Vorfeld einer beschränkten Ausschreibung führt das Fachamt die Bedarfsermittlung durch. Es schätzt die voraussichtlichen Kosten und stellt den von der zentralen Vergabestelle vorgegebenen Einleitungsvermerk einschließlich der erforderlichen Unterlagen zusammen. Darüber hinaus schlägt das Fachamt die Bietenden vor und prüft deren Eignung. Es stimmt mit der Kämmererei die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel ab und schlägt die Wahl der Vergabeart vor. Da beim Kreis Steinfurt ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro netto grundsätzlich öffentlich auszuschreiben ist, muss das Fachamt die Wahl der **Verfahrensart „beschränkte Ausschreibung“** ausdrücklich **begründen**.

Die zentrale Vergabestelle prüft die so vom Fachamt zusammengestellten Unterlagen sowie den vorgeschlagenen Bietendenkreis. Bei **Vergaben mit Zuwendungsbezug** achtet sie auf die Berücksichtigung von **auswärtigen Bietenden**. Ansonsten nimmt die zentrale Vergabestelle so gut wie keine Änderungen oder Ergänzungen der Bietendenlisten vor. Grund hierfür ist, dass die zentrale Vergabestelle nicht über eine **Bietendendatenbank** verfügt, aus der sie gewerkescharf geeignete Bietende entnehmen könnte. Die Durchmischung bzw. Änderung und Ergänzung der Bietenden bei beschränkten Ausschreibungen ist indes aus korruptionspräventiven Gründen anzuraten. Eine Bietendendatenbank ließe sich beispielsweise über die Beteiligung von Unternehmen aus den überwiegend öffentlich durchgeführten Verfahren aufbauen.

Zudem sollten **auswärtige Bewerbende** auch bei Verfahren ohne Fördermittelbezug berücksichtigt werden. Denn gemäß § 6 Abs. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Daraus folgt, dass eine Beschränkung des Bewerbenden- oder Bietendenkreises auf eine bestimmte Region (z.B. eines Kreises) oder gar auf einen bestimmten Ort nicht zulässig ist.

➔ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte bei allen beschränkten Ausschreibungen stets auch auswärtige Bietende berücksichtigen und eine entsprechende Regelung in die DA Vergabe aufnehmen. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bietendendatei aufbauen und den Vorschlag der Fachämter zum Bietendenkreis regelmäßig ändern bzw. ergänzen.

Die zentrale Vergabestelle prüft die vorgeschlagene Vergabeart einschließlich der Begründung und legt diese dann endgültig fest. Sie bereitet die elektronische Ausschreibung vor und gibt die überarbeiteten Unterlagen zur abschließenden Freigabe noch einmal an das Fachamt zurück. Anschließend nimmt die zentrale Vergabestelle die gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A erforderliche Veröffentlichung, die sogenannte **Ex-ante-Veröffentlichung**, für einen Zeitraum von im Regelfall 14 Tagen über den Vergabemarktplatz vor.

Die **Kommunikation** während des Vergabeverfahrens erfolgt **ausschließlich elektronisch** und in **anonymer Form über die zentrale Vergabestelle**. Dadurch verhindert der Kreis, dass die Bietenden und die Beschäftigten, die die Maßnahmen fachlich begleiten, in direkten Kontakt zueinander treten.

Die Öffnung der Angebote zum Submissionstermin erfolgt stets durch eine Beschäftigte der zentralen Vergabestelle und eine Person aus dem Fachamt. So gewährleistet der Kreis das **Vieraugenprinzip**. Die zentrale Vergabestelle fertigt sodann die Niederschrift, prüft die Angebote formal und füllt ein Übergabeformular mit Angabe von festgestellten Ausschlussgründen oder fehlenden und somit nachzufordernden Unterlagen aus.

Die **Fachämter** führen im Anschluss die fachlich-rechnerische Prüfung durch, erstellen den Preisspiegel und werten die Angebote. Bei Bedarf **fordern sie Unterlagen nach** und nehmen erforderliche **Ausschlüsse** vor. Zudem müssen sie ggf. die **Auskömmlichkeit** der Bestgebote prüfen.

Nachdem das Fachamt den Vergabevorschlag erstellt hat, leitet es die Vergabeunterlagen einschließlich des Entwurfs der Auftragserteilung an die **örtliche Rechnungsprüfung**. Stellt die Rechnungsprüfung Mängel fest, hat das Fachamt ggf. die Möglichkeit diese zu heilen oder den Vergabevorschlag auf Grund der Eingabe der Rechnungsprüfung zu ändern. Die letztendliche Entscheidung liegt in diesen Fällen gemäß Ziffer 2.18 der DA Vergabe bei der Verwaltungsleitung. Ggf. muss das Verfahren aufgehoben werden.

Im Regelfall stellt die Rechnungsprüfung aber die ordnungsgemäße Verfahrensabwicklung fest. Dann informieren die Prüfenden den Geschäftsbuchführer der Kämmererei und holen einen Auszug aus dem Wettbewerbsregister ein.

Die Fachämter bereiten nun die **Vergabeentscheidung** vor, **informieren die unterlegenen Bietenden** gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A und holen die erforderlichen Unterschriften ein. Ggf. ist noch ein Fach- oder der Kreisausschuss zu beteiligen. Anschließend fertigt das Fachamt das Auftragsschreiben und erteilt den Zuschlag.

Die zentrale Vergabestelle nimmt abschließend noch die **Ex-post-Veröffentlichung** gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vor und schließt den elektronischen Vergabevorgang ab.

Aus Sicht der gpaNRW ist es aus **korruptionspräventiven Gründen vorteilhaft**, wenn die **Fachämter** so lange wie möglich **nicht in direkten Kontakt mit den Bietenden** treten. Demzu-

folge sollte das **Nachfordern von Unterlagen, die Abfrage der Auskömmlichkeit von Angeboten, die Benachrichtigung der unterlegenen Bietenden** und die Auftragserteilung möglichst **durch die zentrale Vergabestelle erfolgen**.

Sollte der Kreis den Empfehlungen der gpaNRW folgen und die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle ausweiten, müssten die hierfür erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden.

➔ **Empfehlung**

Aus korruptionspräventiven Gründen sollte es zwischen den Bietenden und den Bedarfsstellen bis zur Auftragserteilung keinen Kontakt geben. Daher empfehlen wir, dass die Vergabestelle notwendige Kontaktaufnahmen im laufenden Verfahren zentral vornimmt. Hierzu zählt zum Beispiel die Nachforderung von fehlenden Unterlagen.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietenden verpflichtend³³. 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 revisionsgerechten Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Steinfurt nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen ab 25.000 Euro netto eine digitale Vergabeplattform. Er hat sich gegen die Implementierung einer Vergabemanagementsoftware ausgesprochen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren erfolgt im Wesentlichen papierlos.

³³ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Die zentrale Vergabestelle des **Kreises Steinfurt** wickelt **alle Vergabemaßnahmen** ab 25.000 Euro netto Auftragswertschätzung **elektronisch** über eine **Vergabepattform** ab, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten.

Der Kreis hat sich auch mit der Einführung einer Vergabemanagementsoftware auseinandergesetzt. Der Testbetrieb war für die zentrale Vergabestelle jedoch nach eigenen Angaben nicht zufriedenstellend. Daher hat der Kreis von einer Anschaffung der Software Abstand genommen. Aus Sicht der zentralen Vergabestelle hätte eine Vergabemanagementsoftware nur dann Sinn, wenn alle Fachämter an dieses System angeschlossen würden. Ansonsten müsste die zentrale Vergabestelle zu viele Daten aufwändig nacherfassen. Die Fachämter werteten die Nutzung der getesteten Software als zusätzliche Belastung. Darüber hinaus hätte der Kreis für jeden betroffenen Arbeitsplatz eine eigene Lizenz anschaffen müssen.

Die zentrale Vergabestelle hat Vordrucke zur Einleitung des Vergabeverfahrens sowie Vergabevermerke für die verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens entwickelt. Diese arbeiten die Fachämter überwiegend verlässlich ab. Dabei füllen die Fachämter die Vermerke PC-gestützt aus und leiten diese per E-Mail an die zentrale Vergabestelle. Außerdem bedienen sich sowohl die zentrale Vergabestelle als auch die Fachämter für die Ablage ihrer Dokumente des bestehenden Dokumentenmanagementsystems. So kommt die zentrale Vergabestelle für den Ausschreibungsvorgang nahezu ohne Papier aus. Allerdings sind immer noch die händischen Übertragungen aus den Meldungen der Fachämter in die digitale Vergabepattform erforderlich.

Auch wenn die Lösung über das Dokumentenmanagementsystem sicher nicht alle Vorteile einer speziellen Vergabemanagementsoftware bietet, stellt sie eine sinnvolle prozessbegleitende Unterstützung dar und kommt einer vollständigen digitalen Aktenführung zumindest nahe. Zusätzlich erhebt die zentrale Vergabestelle statistische Daten zur Anzahl der Verfahren in einer Excel-Tabelle. Hierüber halten die Beschäftigten beispielsweise auch nach, wie viele Angebote pro Ausschreibung eingehen.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware bietet darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung. Auch umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die Software möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

➔ **Empfehlung**

Die Vergabemanagementsysteme entwickeln sich fortlaufend weiter. Daher regen wir einen erneuten Testversuch für eines oder verschiedene dieser Fachprogramme zu einem späteren Zeitpunkt an. So ließen sich noch bestehende Medienbrüche für händische Übertragungen und separat geführte Statistiken weiter reduzieren.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt übernimmt Aufgaben des Beschaffungswesens in unterschiedlicher Intensität für 22 der 24 kreisangehörigen Kommunen. Die Modalitäten sind über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt.

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.*

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen, die keine eigene zentrale Vergabestelle haben. Hierzu gehört auch der **Kreis Steinfurt**. Der Kreis übernimmt im Zeitraum der Berichterstellung die Durchführung der förmlichen Vergabeverfahren für **22 seiner 24 kreisangehörigen Kommunen**. Die Zusammenarbeit ist über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt.

Die betreuten Gebietskörperschaften bestehen aus großen, mittleren und kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die Intensität der Aufgabenübernahme ist dabei sehr unterschiedlich. Sie reicht von Urlaubsvertretungen, über die Einzelbegleitung von ausgesuchten Verfahren wie beispielsweise Förderverfahren, energetischen Sanierungen oder EU-Verfahren bis zur vollständigen Vergabeabwicklung aller Verfahren ab bestimmten Wertgrenzen.

Die Vereinbarungen enthalten die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit sowie die Regelungen zur Kostenerstattung. Die Kommunen zahlen für jede über die zentrale Vergabestelle des Kreises abgewickelte Ausschreibung unabhängig von der Verfahrensart eine einheitliche Pauschale. Diese Pauschale berechnet der Kreis auf Basis von KGSt-Personal- und Sachkosten in Bezug zur Gesamtzahl der Ausschreibungsverfahren pro Jahr. Nach Abschluss der Verfahren erstellt die zentrale Vergabestelle eine Rechnung für die betreffenden Kommunen. Die kreisangehörigen Kommunen sind somit sehr flexibel und wissen im Vorfeld verlässlich, welche Kosten bei einer Inanspruchnahme der zentralen Vergabestelle des Kreises auf sie zukommen. Der Kreis hat allerdings auch die Möglichkeit, die Übernahme einer Ausschreibung abzulehnen, wenn beispielsweise Personalengpässe bestehen. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle ist eine solche Absage in den letzten Jahren lediglich einmal in der Praxis vorgekommen. In Voraussicht auf die ggf. zum Tragen kommende Umsatzsteuerpflicht gemäß § 2 b Umsatz-

steuergesetz (UStG) bzw. weiterer Steuerverpflichtungen hat der Kreis auch eine entsprechende Übernahmeregelung in seine Vereinbarungen aufgenommen. Die Vereinbarungen verlängern sich jeweils um ein Jahr, wenn sie nicht zuvor von einer der Parteien gekündigt werden.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungspflichtig sein könnte. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarungen gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

➔ Feststellung

Der Kreis Steinfurt erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG³⁴. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen als auch einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt. Der Kreis aktualisiert seine Gefährdungsanalyse regelmäßig. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *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,*

³⁴ 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)

- 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 Steinfurt** hat in seiner am 01. Februar 2019 in Kraft getretenen Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (**DA Korruptionsprävention**) allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstanweisung zugreifen. Allen neu eingestellten Beschäftigten wird eine Ausfertigung der Dienstanweisung ausgehändigt. Der Erhalt und die Kenntnisnahme sind durch Unterschrift zu bestätigen.

Nach der Novellierung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 haben sich deutliche Änderungen ergeben und vor allem nahezu alle Paragraphenbezeichnungen geändert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die zum 01. Juni 2022 erfolgten Änderungen des KorruptionsbG in der DA Korruptionsprävention aktualisieren.

Der Kreis Steinfurt hat einen **Antikorruptionsbeauftragten** benannt. Der Beauftragte ist gemäß Ziffer 4 der DA Korruptionsprävention die Amtsleitung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die **Führungskräfte** sollen ihre **Beschäftigten** gemäß Ziffer 4 mindestens **einmal jährlich** für das Thema der Korruptionsprävention **sensibilisieren**. Konkrete Vorgaben, wie diese Sensibilisierung zu erfolgen hat, macht der Kreis nicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Vorgabe zur jährlichen Sensibilisierung seiner Beschäftigten konkretisieren. In Frage kommen zum Beispiel Schulungen oder gezielt aufbereitete Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

- Der Kreis Steinfurt hat einen Gefährdungsatlas zur Korruptionsprävention erstellt und aktualisiert diesen regelmäßig.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen.

Die Dienstanweisung führt unter Ziffer 4 hierzu aus, dass eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretungen des Haupt- und Personalamtes, der oder dem Personalratsvorsitzenden bzw. dessen oder deren Vertretung, der Gleichstellungsbeauftragten sowie des oder der Antikorruptionsbeauftragten in Abstimmung mit den Fachämtern die korruptionsgefährdeten Bereiche feststellen. Abgebildet sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppe im **Gefährdungsatlas Korruption** des Kreises. In den Gesprächen zwischen dem Haupt- und Personalamt und den Fachämtern findet ein jährlicher Austausch zum Gefährdungsatlas statt. Die Ergebnisse dieses Austausches erhält die **Arbeitsgruppe Korruptionsprävention**, welche daraufhin die Gefährdungsstufen und die

erforderlichen Präventionsmaßnahmen im Gefährdungsatlas anpasst. Bei Unstimmigkeiten entscheidet der Landrat.

Um weitergehende Erkenntnisse zur individuellen Gefährdungslage zu erlangen, hat sich das Instrument der **Befragung** der Beschäftigten bewährt. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Die Befragung ermöglicht es den Beschäftigten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen.

→ **Empfehlung**

In einem festzulegenden Turnus sollte der Kreis zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse auch die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einbinden.

Gemäß Ziffer 8 der DA Korruptionsprävention sollen Beschäftigte in **Verdachtsfällen** unverzüglich die unmittelbar vorgesetzte Führungskraft informieren. Erst wenn die Klärung von Auffälligkeiten durch die Führungskraft nicht herbeigeführt wird, ist der oder die Antikorruptionsbeauftragte zu beteiligen.

Für die einzelnen Beschäftigten kann es durchaus leichter sein, sich im Verdachtsfall einer unabhängigen Person anzuvertrauen. Daher bietet es sich an, den oder die Antikorruptionsbeauftragte mindestens alternativ als Ansprechperson zur unmittelbaren Führungskraft zu benennen. Dies ist vor allem dann angeraten, wenn sich der Verdachtsmoment gegen die Führungskraft selbst richtet.

Darüber hinaus sollte der Kreis die Kanäle ausdrücklich benennen, über die ein Verdachtsfall gemeldet werden kann. Also beispielsweise per E-Mail, in einem vertraulichen Gespräch, telefonisch oder über einen dann noch zu erarbeitenden Vordruck.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst **keine Vergünstigungen** annehmen. Der Kreis kann jedoch **Ausnahmen** schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Kreis Steinfurt in seiner Dienstanweisung Gebrauch gemacht. Gemäß Ziffer 7.2 gelten als allgemein anerkannte Zuwendungen geringwertige Aufmerksamkeiten wie Werbeartikel, Kalender, Kugelschreiber oder Schreibblöcke. Zudem gilt eine übliche und angemessene Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen als zulässig. Einfache Erfrischungen, die bei Gelegenheit dienstlicher Besprechungen etc. angeboten werden, dürfen die Bediensteten ebenfalls annehmen.

Grundsätzlich ist die vorgesetzte Führungskraft über jede Art der Annahme von Vorteilen zu informieren, sofern diese die Regeln des oben beschriebenen gesellschaftlichen Verkehrs überschreiten.

Es bietet sich an, für die geringwertigen Werbeartikel eine Wertgrenze in Höhe von beispielsweise zehn bis 15 Euro festzulegen. Eine Wertgrenzen-Regelung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Die Kontrolle und Umsetzung der **Veröffentlichungspflichten** von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG sowie nach § 8 KorruptionsbG zur Anzeige der Nebentätigkeiten des Landrates fallen gemäß Ziffer 4 der Dienstanweisung in die Zuständigkeit des Haupt- und Personalamtes.

Beim Kreis Steinfurt füllen die Kreistagsmitglieder sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger bei Mandatsaufnahme schriftlich ein Formular aus, dass die verschiedenen Mitgliedschaften und Funktionen abfragt. Anschließend fragt der Kreis jährlich vereinfacht ab, ob sich Änderungen zum Vorjahr ergeben haben und falls ja, welche. Die Veröffentlichung erfolgt jeweils zum Jahresende im Amtsblatt. Über das Suchwort „Korruptionsbekämpfung“ gelangen interessierte Bürgerinnen und Bürger auf den Internetseiten des Kreises an die Aufstellungen der verschiedenen Jahre.

Zurzeit testet der Kreis eine Online-Anwendung, über die die Gremienmitglieder nach der Anmeldung mit persönlichen Zugangsdaten elektronisch ein Formular ausfüllen können. Die daraus resultierende Datenbank könnte dann dauerhaft im Internet veröffentlicht werden.

Der **Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger**, sich über die Tätigkeiten ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte **so gering wie möglich** gehalten werden. Daher begrüßen wir die Planungen für ein **digital gestütztes und einfach zu findendes Anzeigesystem** des Kreises. Viele Kommunen und Kreise sind bereits dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen³⁵. So leisten sie nicht nur ein **Höchstmaß an Transparenz**, sondern auch einen Beitrag zur **Digitalisierung** des Kreishauses.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Der Landrat des Kreises Steinfurt informiert den Kreistag jährlich über seine Nebentätigkeiten. Die Angaben veröffentlicht der Landrat – ebenfalls jährlich – im Amtsblatt des Kreises Steinfurt. Das Amtsblatt ist über die Homepage des Kreises Steinfurt für jedermann einsehbar. Ohne zu wissen, nach welchem Volltext bzw. welcher Nummer zu suchen ist, ist die Einsicht für interessierte Bürgerinnen und Bürger jedoch erschwert.

Auch hierbei böte der Kreis ein Höchstmaß an Transparenz, wenn die Tätigkeiten direkt auf der Internetseite des Landrats oder im Kreistagsinformationssystem veröffentlicht würden.

Kreisinterne verbindliche Regelungen zum Umgang mit den Veröffentlichungsvorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gibt es zurzeit nicht. Das sich jährlich wiederholende Prozedere ist aber über die Ablage der Dateien der verschiedenen Verfahrensschritte in der digitalen Akte erkennbar. Die Anzeige im Kreistag gehört zu den sich jährlich regelmäßig wiederholenden Tagesordnungspunkten.

→ **Empfehlung**

Um den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich zu halten sowie für eine größtmögliche Transparenz, sollte der Kreis seine Planungen für ein digital gestütztes Anzeigesystem für die Veröffentlichungspflichten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats nun zeitnah umsetzen.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**³⁶ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im

³⁵ Siehe beispielsweise die Kreise Coesfeld und Mettmann

³⁶ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, beispielsweise die Presse, zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschrieb, liegt im Zeitraum der Berichtserstellung lediglich der Referentenentwurf der Bundesregierung vor. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kommunen zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Dem **Kreis Steinfurt** ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Vorkehrungen zu deren Umsetzung sind noch nicht erfolgt.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der EU-Richtlinie auf die öffentliche Verwaltung ist aus Sicht der gpaNRW bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die **Einführung eines geschützten Hinweisgebersystems** und das **Einrichten eines vertraulichen Workflows**. Hierbei ist zu beachten, dass Hinweisgebende Anspruch auf Aufklärung haben, wie mit ihren Hinweisen verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund der Hinweise erfolgt sind.

Der **Referentenentwurf** sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebendensystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Beim Kreis Steinfurt spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat keine Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen verbindlich festgelegt. Das zurzeit der

Berichtserstellung in der Erarbeitung befindliche Tax-Compliance-Handbuch soll zukünftig auch Regelungen zum Sponsoring enthalten.

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 Steinfurt** beabsichtigt nach eigenen Angaben, Regelungen zum **Sponsoring** in das zurzeit der Prüfungsdurchführung in der Erarbeitung befindlichen **Tax-Compliance-Handbuch** aufzunehmen. So soll beispielsweise verbindlich geregelt werden, dass vor dem Abschluss eines potenziellen Sponsoringvertrages die Kämmerei mit ihren **Steuerexperten** pflichtig zu beteiligen ist. Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Kreishaushalts durch Steuernachforderungen ist die Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoringleistung einzubeziehen. Daher ist die **Beteiligung** bzw. Abstimmung mit der **Kämmerei** auch aus Sicht der gpaNRW wichtig.

Ob das Handbuch noch weitergehende Regelungen zum Sponsoring enthalten wird, konnte auf Nachfrage nicht geklärt werden. Im Übrigen hat der Kreis Steinfurt mitgeteilt, die Vorgaben der Ziffer 4 zum Sponsoring des Erlasses zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 20. August 2014 vom MIK NRW anzuwenden.

Laut Auskunft des Kreises betreibt er aktuell **keine** praktischen **Sponsoringmaßnahmen**. Für den Fall, dass der Kreis zukünftig Sponsoringverträge schließt, sollten er die nachfolgend aufgeführten Aspekte berücksichtigen.

Ein Sponsoring-Vertrag sollte für den Kreis grundsätzlich **kostenneutral** sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoringvertrag **zeitlich zu befristen**. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoring-Verträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen sollte der Kreis zudem die **Haftung begrenzen**. Ersatzansprüche der Sponsoren oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens von Sponsoren kann der Kreis damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, beispielsweise von einer nicht ordnungsgemäß aufgebauten Hüpfburg für Kinder.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der kommunalen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige **Transparenz des Umfangs und der Art des Sponsorings** ist dringend zu empfehlen. Der Kreis sollte daher dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres einen **Bericht** vorlegen, falls er Sponsoringleistungen in Anspruch nehmen sollte.

→ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoringverträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Der Kreis Steinfurt betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits einzelne ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.

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 Steinfurt** hat kein vollumfassendes Bauinvestitionscontrolling eingerichtet, auch eine Dienstanweisung zur Regelung eines Bauinvestitionscontrollings gibt es nicht. Das Amt für Gebäudewirtschaft setzt aber schon einige Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings um, auf die der Kreis aufbauen kann.

Nach der Bedarfsfeststellung in den Fachämtern bezieht die Gebäudewirtschaft zu Beginn der geplanten Baumaßnahmen **unterschiedliche Interessengruppen** mit ein. Hierzu zählen beispielsweise Feuerwehrkräfte beim Bau einer feuerwehrtechnischen Zentrale. Darüber hinaus bindet die Gebäudewirtschaft auch die anderen von dem Bauvorhaben betroffenen Ämter, hier zum Beispiel das Amt für Bevölkerungsschutz ein. Von dort erhalten die Projektverantwortlichen ein Raumprogramm mit den fachspezifischen Raum-Anforderungen sowie die zu berücksichtigende Elektrik- und IT-Infrastruktur. Die Gebäudewirtschaft betrachtet auch - falls möglich - Alternativkonzeptionen. Die politischen Gremien werden frühzeitig über die Planung informiert

und der Kreistag entscheidet über die anstehenden Bau-Projekte in den Haushaltsplanberatungen.

Die Gebäudewirtschaft erstellt eigenständig oder unter Hinzuziehen eines Planungsbüros die Kostenschätzung für die geplante Maßnahme auf Basis eines bepreisten Leistungsverzeichnisses. Nach der Durchführung des Vergabeverfahrens durch die zentrale Vergabestelle, begleiten die Projektverantwortlichen die Maßnahmen kontinuierlich dem Baufortschritt entsprechend. Hierfür stehen bereits einzelne **Projektsteuerungselemente** wie ein **Baukostencontrolling** zur Verfügung. Dieses führt eine Person zentral im Amt für Gebäudewirtschaft für alle laufenden Projekte. So kann bei Bedarf oder bei anstehenden Auftragsänderungen eine **tagesgenaue Baukostenaufstellung** projektscharf erstellt werden.

Die Gebäudewirtschaft erfasst alle gemeldeten Bedarfe und erstellt hieraus einen **Bedarfsdeckungsplan** mit **Priorisierung nach Dringlichkeit**. Bei der Planung der anstehenden Projekte bezieht sie die finanziellen und personellen Kapazitäten mit ein.

Eine an den Ressourcen ausgerichtete Priorisierung ist aus Sicht der gpaNRW auch unerlässlich. Denn, plant der Kreis mehr Baumaßnahmen, als er mit dem vorhandenen Personal umsetzen bzw. begleiten kann, sind Verzögerungen und Kostensteigerungen oft unvermeidbar.

Nachhaltigkeitskriterien bezieht die Gebäudewirtschaft bereits bei den Leistungsbeschreibungen gemäß dem **50-Punkte-Handlungsprogramm Klimaschutz** für den Kreis Steinfurt mit ein.

Eine **systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung im Sinne eines Bauinvestitionscontrollings**³⁷ sollte darüber hinaus die Ziele der Projekte, ihre Notwendigkeit, die Folgekosten und die Vereinbarkeit mit gesamt kommunalen Interessen formulieren. Und nicht zuletzt sollte ein Bauinvestitionscontrolling den gesamten **Lebenszyklus** bis hin zum Rückbau eines geplanten Baus berücksichtigen.

Abschließend gehört zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ein **Berichtswesen** mit einem **Soll-Ist-Vergleich**. Hierbei geht es um die notwendige **Erfolgskontrolle** bei der Fertigstellung von Baumaßnahmen. Konnten die zu Beginn der Maßnahme festgelegten Standards erfüllt werden? Wurde der Kostenrahmen eingehalten und falls nicht, woran lag dies? Gab es Besonderheiten oder Probleme in der Projektsteuerung, die künftig optimiert werden können?

Laut Auskunft der Gebäudewirtschaft werden abgeschlossene Bauprojekte durchaus auf Optimierungsmöglichkeiten hin analysiert. Diese Analyse wird aber noch nicht in Berichtsform dokumentiert.

Zur Erfüllung der beschriebenen Anforderungen ist es erforderlich, alle Informationen an einer Stelle zusammenzuführen. Hier bietet sich die Zuweisung der beschriebenen Aufgaben an eine zentrale Stelle an. Diese zentrale Stelle kann z.B. im Finanzcontrolling angesiedelt sein. Beim Kreis Steinfurt würde sich die Rechnungsprüfung als zentrale Stelle für das BIC anbieten, da dort bereits wesentliche Informationen zum Vergabe- und Nachtragswesen gesammelt und ausgewertet werden und zudem auch der technische Sachverstand vorhanden ist. Die Aufgabe könnte dort gut mit einem systematischen Nachtragsmanagement gekoppelt werden.

³⁷ siehe hierzu auch den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“

Der Kreis sollte darauf achten, dass beteiligte Personen nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt wahrnehmen und sich andererseits im BIC selbst steuern.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Kreis ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Bau-Maßnahmen anwenden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die bereits sehr guten Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Ein systematisches Berichtswesen mit einer Soll-/Ist-Analyse ist dabei vor allem für große Baumaßnahmen ein wichtiger Bestandteil.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁸. 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 Steinfurt vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Kreis Steinfurt im Vergleichsjahr 2020 nahe dem Median. Im Durchschnitt über gut zwei Erhebungsjahre positioniert sich der Kreis etwas besser leicht unterhalb des mittleren Wertes der Vergleichskreise.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen ab 75.000 Euro.

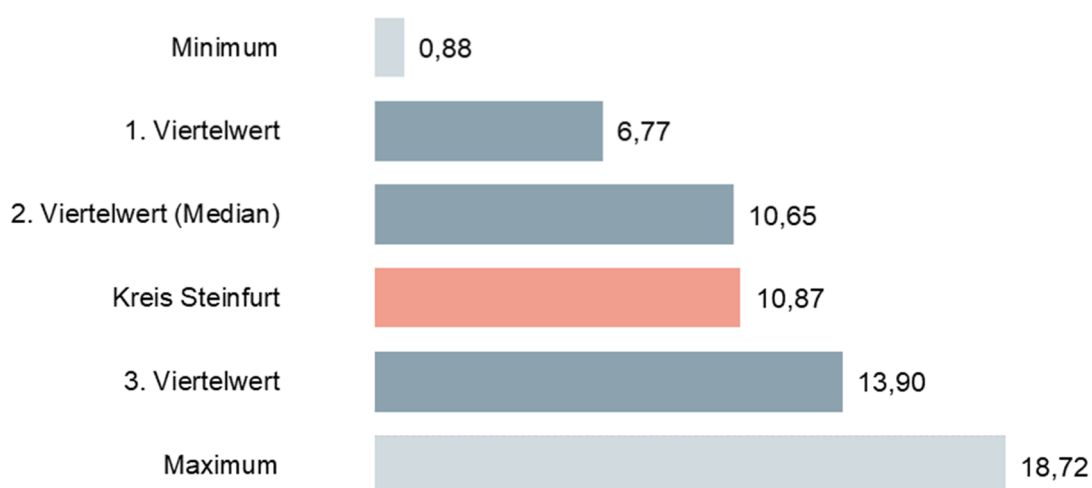
³⁸ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2022³⁹

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	60.566.994,83	
Abrechnungssummen	64.563.506,24	
Summe der Unterschreitungen	1.022.453,89	1,69
Summe der Überschreitungen	5.018.965,31	8,29
Summe der Abweichungen insgesamt	6.041.419,20	9,98

Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Steinfurt** 54 Maßnahmen ab 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von gut zwei Millionen Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Steinfurt damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



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



³⁹ bis einschließlich 31. Januar 2022

Mit einer **Abweichungsquote** von 10,87 Prozent liegt der Kreis Steinfurt im Vergleichsjahr 2020 knapp über dem Median der Kreise. Der Durchschnittswert über gut drei Erhebungsjahre, der in der obigen Tabelle dargestellt ist, weist eine leicht bessere, also niedrigere, Abweichungsquote aus.

Bei der Betrachtung der Einzelmaßnahmen fällt auf, dass vor allem Planungsleistungen sowie einzelne Baumaßnahmen zur Anhebung der Abweichungsquote beigetragen haben. Einige dieser Baumaßnahmen haben wir bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 näher analysiert.

Wenn die Abrechnungssumme deutlich von der Auftragssumme abweicht, liegt dies im Regelfall an umfangreichen Auftragsänderungen bzw. Auftragserweiterungen. Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann der Kreis durchaus Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis, die bei der Vorbereitung der Maßnahme die Fachämter oder begleitenden Planungsbüros erstellen. Diese Leistungsbeschreibungen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es dann zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibungen sollte deshalb so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Siehe hierzu auch die Ausführungen zu Punkt 7.6 Bauinvestitionscontrolling.

→ **Empfehlung**

Wesentliche Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

In der DA Vergabe hat der Kreis Steinfurt Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt. Die örtliche Rechnungsprüfung erhebt aber bereits zentral viele Vergabeverfahrensdaten, die zu einem Nachtragswesen ausgebaut werden könnten.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*

- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Kreis Steinfurt** hat **Regelungen für Auftragsänderungen**, hier Vertragsänderungen, unter Ziffer 2.8 der DA Vergabe aufgeführt. In Absatz 1 weist der Kreis zunächst darauf hin, dass wesentliche Änderungen ein neues Vergabeverfahren erfordern können. Soweit der Auftragswert einschließlich der Änderungen einen Betrag von 25.000 Euro übersteigt, ist das Fachamt gehalten, den Vorgang zur Prüfung an die zentrale Vergabestelle zuzuleiten.

Für **Baumaßnahmen** gibt Absatz 2 ergänzend vor, dass Nachtragsvereinbarungen nach Maßgabe der sonstigen Regelungen bezüglich der erforderlichen Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie der Kämmerei in der DA Vergabe zu erfolgen haben. Daraus ist zu schließen, dass Nachtragsvereinbarungen bei Baumaßnahmen ab einem Auftragswert von 5.000 Euro der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen sind.

In der Praxis legt der Kreis Steinfurt diese Regelungen so aus, dass Auftragsänderungen bei Liefer- und Dienstleistungen der zentralen Vergabestelle zur Prüfung vorzulegen sind, sobald der ursprüngliche Auftragswert einschließlich der Änderungen 25.000 Euro netto überschreitet. Auftragsänderungen von Baumaßnahmen erhält die zentrale Vergabestelle indes nicht. Diese legen die Fachämter ab der Wertgrenze von 5.000 Euro netto je Nachtrag der Rechnungsprüfung vor.

Dem Wortlaut nach lesen sich die Ausführungen unter Ziffer 2.8 der DA Vergabe jedoch so, dass der erste Abschnitt unabhängig von der Beschaffungsart zu sehen ist, also sowohl für Liefer- und Dienstleistungen gilt, als auch für Bauleistungen. Zusätzlich wird für Bauleistungen dann noch die weitere Beteiligungspflicht der Rechnungsprüfung ab 5.000 Euro netto definiert. Da hier ein Unterschied zwischen gelebter Praxis und dem Wortlaut der DA Vergabe besteht, bietet sich eine Klarstellung in der Dienstanweisung für die sichere Handhabung der Beschäftigten an.

Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die **Beteiligung der zentralen Vergabestelle bei Auftragsänderungen auf alle Beschaffungsarten auszuweiten**. So ist es erfahrungsgemäß oft schwierig für die Fachämter zu entscheiden, ob im Einzelfall eine wesentliche Änderung vorliegt oder nicht. Der Gesetzgeber hat dem öffentlichen Beschaffungswesen hierzu Hilfestellungen in Form von prozentualen Änderungssätzen an die Hand gegeben, um den **Charakter der Wesentlichkeit** einordnen zu können.

§ 132 Abs.3 GWB (sowie § 22 Abs.3 VOB/A-EU) erlaubt die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neuem Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme und bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Ähnliche Vorschriften gibt es auch bei Unterschwellenvergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich⁴⁰. Darüber hinaus regelt § 132 Abs.2 GWB (sowie § 22 Abs.2 VOB/A-

⁴⁰ Die UVgO verweist hierzu grundsätzlich auf die Vorschriften des GWB, weist aber einen differenzierten Grenzwert aus. In § 47 Abs. 2 heißt es, dass Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreiten dürfen.

EU) Ausnahmetatbestände, die dann nachvollziehbar in der Vergabeakte zu dokumentieren sind⁴¹.

Die Auseinandersetzung mit dem Erfordernis einer Neuausschreibung bei wesentlichen Auftragsänderungen bzw. der nachvollziehbaren Begründung, wenn Ausnahmetatbestände greifen, fehlt erfahrungsgemäß oft in den Vergabeakten. Hierfür ist aus unserer Sicht eine vergaberechtliche Betrachtung seitens der zentralen Vergabestelle und/oder der örtlichen Rechnungsprüfung grundsätzlich angeraten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Regelungen zu Auftragsänderungen für die unterschiedlichen Verfahrensarten konkretisieren und eine zentrale vergaberechtliche Prüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen sicherstellen.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Steinfurt führt eine Datenbank, um die wesentlichen Informationen der Vergabeprüfung auswerten zu können. Die erhobenen Daten beinhalten auch Informationen zu den Nachtragsprüfungen. Aus der Übersicht ist beispielsweise ersichtlich, welche Höhe die Nachträge hatten und welche Unternehmen beteiligt waren. Allerdings trifft dies nur auf Nachträge zu, die der Rechnungsprüfung auch vorgelegen haben. Dies ist zurzeit ab einem Nachtragsauftragswert von 5.000 Euro netto der Fall. Dieser Wert lag aber in den zurückliegenden Jahren auch schon deutlich höher, bei 25.000 Euro.

Bislang nutzt die örtliche Rechnungsprüfung diese Auswertungsmöglichkeiten insbesondere zur Berichterstattung gegenüber der Kommunalpolitik. Die verschiedenen Vergabeverfahren, deren Anzahl und das jeweilige Volumen kann die Rechnungsprüfung so tagesgenau abrufen und transparent darstellen.

Mit den so vorliegenden Daten könnte der Kreis auch eine **systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements** vornehmen. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf **Verbesserungsmöglichkeiten** bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch zur **Korruptionsprävention** an und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen. Für das Einrichten eines systematischen Nachtragsmanagements bietet sich die örtliche Rechnungsprüfung oder alternativ die zentrale Vergabestelle an. Sollte der Kreis unserer Empfehlung folgen und ein systematisches Nachtragsmanagement implementieren, sollte hiermit auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals einhergehen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die bereits bestehende Informationsbasis zum Nachtragswesen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

⁴¹ Ausnahmen sind zum Beispiel dann gegeben, wenn eine erneute Ausschreibung aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und mit beträchtlichen Zusatzkosten für öffentliche Auftraggebende zu rechnen ist. Dann darf der Wert allerdings 50 Prozent der Auftragssumme pro Änderung des Auftrags nicht überschreiten. Eine Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände muss nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Zudem sind solche Auftragsänderungen gemäß § 132 Abs. 5 GWB im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

7.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Das Vergabewesen des Kreises Steinfurt ist gut organisiert. Die Dienstanweisung für die Vergabe öffentlicher Aufträge bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind klar formuliert. Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung getroffen.	256	E1.1	Der Kreis sollte in der Dienstanweisung Vergabe einen Hinweis zur Anzahl der mindestens einzuholenden Angebote bei den ausnahmsweise durchgeführten beschränkten Ausschreibungen aufnehmen.	258
			E1.2	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung stets vorab zur Prüfung vorzulegen.	258
			E1.3	Der Kreis Steinfurt sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Dienstanweisung Vergabe aufnehmen und die Fachämter für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.	260
			E1.4	Die bereits bestehenden strategischen Vorgaben für eine nachhaltige Beschaffungswirtschaft sollte der Kreis Steinfurt nun für die praktische Anwendung konkretisieren und kontinuierlich optimieren.	261
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Zuschlagserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. An Abnahmetermen nimmt die Rechnungsprüfung bisher nicht teil.	261	E2	Die Fachämter sollten die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverständes sowie zur Korruptionsprävention an den Terminen teilnehmen.	262

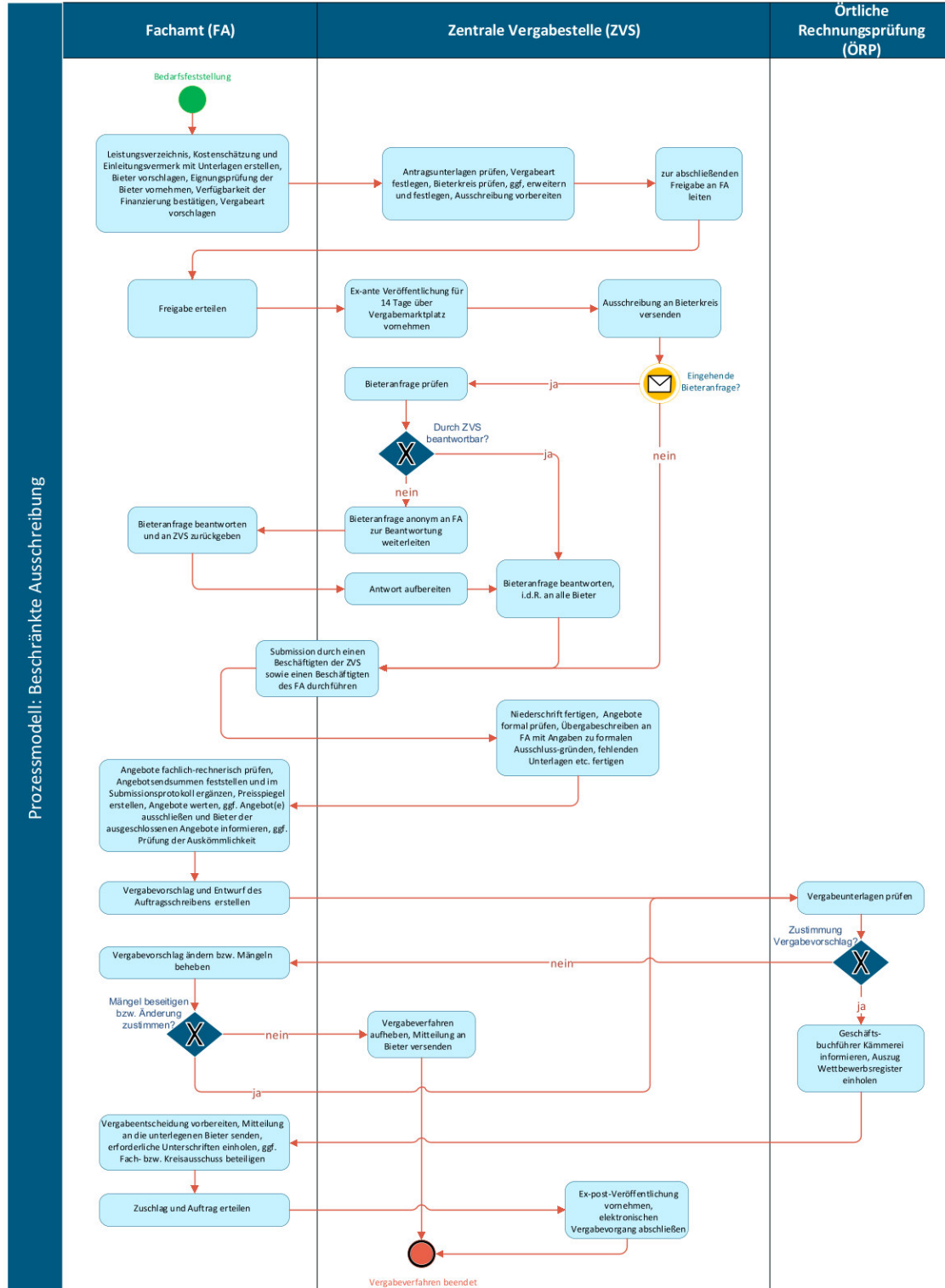
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Steinfurt führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen nur ausnahmsweise und dann im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch.	263	E3.1	Der Kreis Steinfurt sollte bei allen beschränkten Ausschreibungen stets auch auswärtige Bietende berücksichtigen und eine entsprechende Regelung in die DA Vergabe aufnehmen. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bietendendatei aufbauen und den Vorschlag der Fachämter zum Bietendenkreis regelmäßig ändern bzw. ergänzen.	264
			E3.2	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte es zwischen den Bietenden und den Bedarfsstellen bis zur Auftragserteilung keinen Kontakt geben. Daher empfehlen wir, dass die Vergabestelle notwendige Kontaktaufnahmen im laufenden Verfahren zentral vornimmt. Hierzu zählt zum Beispiel die Nachforderung von fehlenden Unterlagen.	265
F4	Der Kreis Steinfurt nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen ab 25.000 Euro netto eine digitale Vergabepattform. Er hat sich gegen die Implementierung einer Vergabemanagementsoftware ausgesprochen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren erfolgt im Wesentlichen papierlos.	265	E4	Die Vergabemanagementsysteme entwickeln sich fortlaufend weiter. Daher regen wir einen erneuten Testversuch für eines oder verschiedene dieser Fachprogramme zu einem späteren Zeitpunkt an. So ließen sich noch bestehende Medienbrüche für händische Übertragungen und separat geführte Statistiken weiter reduzieren.	266
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Kreis Steinfurt erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen als auch einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt. Der Kreis aktualisiert seine Gefährdungsanalyse regelmäßig. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	268	E5.1	Der Kreis sollte die zum 01. Juni 2022 erfolgten Änderungen des KorruptionsbG in der DA Korruptionsprävention aktualisieren.	269
			E5.2	Der Kreis sollte die Vorgabe zur jährlichen Sensibilisierung seiner Beschäftigten konkretisieren. In Frage kommen zum Beispiel Schulungen oder gezielt aufbereitete Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	269
			E5.3	In einem festzulegenden Turnus sollte der Kreis zur Aktualisierung der Gefährdungsanalyse auch die Beschäftigten über eine Befragung aktiv in den Evaluationsprozess einbinden.	270

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.4	Um den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich zu halten sowie für eine größtmögliche Transparenz, sollte der Kreis seine Planungen für ein digital gestütztes Anzeigesystem für die Veröffentlichungspflichten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats nun zeitnah umsetzen.	271
			E5.5	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebendensystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	272
Sponsoring					
F6	Beim Kreis Steinfurt spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Der Kreis hat keine Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen verbindlich festgelegt. Das zurzeit der Berichtserstellung in der Erarbeitung befindliche Tax-Compliance-Handbuch soll zukünftig auch Regelungen zum Sponsoring enthalten.	272	E6	Der Kreis Steinfurt sollte weitergehende Regelungen zum Sponsoring verbindlich festschreiben und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoringverträgen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis hierbei berücksichtigen.	274
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Kreis Steinfurt betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits einzelne ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.	274	E7	Der Kreis Steinfurt sollte die bereits sehr guten Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Ein systematisches Berichtswesen mit einer Soll-/Ist-Analyse ist dabei vor allem für große Baumaßnahmen ein wichtiger Bestandteil.	276
Nachtragswesen					
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Kreis Steinfurt im Vergleichsjahr 2020 nahe dem Median. Im Durchschnitt über gut zwei Erhebungsjahre positioniert sich der Kreis etwas besser leicht unterhalb des mittleren Wertes der Vergleichskreise.	276	E8	Wesentliche Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	278
F9	In der DA Vergabe hat der Kreis Steinfurt Regelungen zu Auftragsänderungen (Nachträgen) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Aus-	278	E9.1	Der Kreis sollte die Regelungen zu Auftragsänderungen für die unterschiedlichen Verfahrensarten konkretisieren und eine zentrale	280

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	wertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt. Die örtliche Rechnungsprüfung erhebt aber bereits zentral viele Vergabeverfahrensdaten, die zu einem Nachtragswesen ausgebaut werden könnten.			vergaberechtliche Prüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen sicherstellen.	
			E9.2	Der Kreis sollte die bereits bestehende Informationsbasis zum Nachtragswesen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	280
Maßnahmenbetrachtung					
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Steinfurt entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Bietenden. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei der Dokumentation der Verfahren und hier vor allem der Nachtragsaufträge.		E10.1	Verneint das Fachamt die mögliche Binnenmarktrelevanz einer Maßnahme, sollte es eine einzelfallbezogene Begründung aufnehmen und damit die fundierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik dokumentieren. Der Auftragswert allein reicht als Begründung nicht aus.	
			E10.2	Bei der Notwendigkeit zur Prüfung, ob ein Angebot angemessen ist, sollte der Kreis nicht nur den Vergleich zu den weiteren eingegangenen Angeboten ziehen, sondern auch zur aktuellen Kostenschätzung des Fachamtes. Bei erheblichen Abweichungen sollte das Fachamt prüfen, ob das wirtschaftlichste Angebot auch auskömmlich ist und worin die Abweichungen zur Kostenschätzung begründet liegen. Dies ist nachvollziehbar zu dokumentieren.	
			E10.3	Der Kreis sollte Auftragsänderungen stets nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme begründen.	
			E10.4	Zur vollständigen Dokumentation und aus Gewährleistungsgründen sollte der Kreis stets einen Mängelbeseitigungsvermerk in die Maßnahmenakte aufnehmen.	
			E10.5	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe hierfür nachvollziehbar in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.6	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Beteiligungspflichten des Rechnungsprüfungsamtes stets vorgenommen werden.	
			E10.7	Der Kreis sollte den Verzicht auf die Bildung von Losen individuell und maßnahmenbezogen begründen.	
			E10.8	Der Kreis sollte deutliche Änderungen bei den Kostenschätzungen einer Maßnahme in den Unterlagen nachvollziehbar begründen.	
			E10.9	Gerade dann, wenn nur ein Angebot für eine Maßnahme vorliegt, besteht eine hohe Begründungspflicht für die Wirtschaftlichkeit dieses Angebots. Liegt kein wirtschaftliches Angebot vor, muss erneut ausgeschrieben werden.	
			E10.10	Der Kreis sollte sicherstellen, dass sich die Fachämter stets mit einer möglichen Binnenmarktrelevanz der zu vergebenden Aufträge auseinandersetzen.	
			E10.11	Die Fachämter sollten sicherstellen, dass die Unterschriftsbefugnisse für Auftragsvergaben stets eingehalten werden.	
			E10.12	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung von den Fachämtern stets der DA Vergabe entsprechend erfolgt.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bau- leistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Steinfurt 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 Steinfurt hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen geschaffen. Die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten konnte er überwiegend zur Verfügung stellen. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere durch die Digitalisierung sowie die Definition von konkreten Zielvorstellungen.

Die Straßendatenbank beinhaltet alle wesentlichen Daten und Informationen. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Kreis Steinfurt eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befindet sich die Hälfte der Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Gleichzeitig befindet sich aber auch etwa ein Drittel der Verkehrsfläche in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist (vermutlich) bereits mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen über dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und somit auf einem hohen Niveau. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Sind die Reinvestitionen dauerhaft zu gering, könnte sich hieraus ein Risiko ergeben.

Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt (Amt 66) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut.

Straßenbegleitgrün

Für den Bereich Straßenbegleitgrün sind dem Kreis Steinfurt die Grunddaten bekannt.

Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und

- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Beim **Kreis Steinfurt** ist das Amt 66 – Straßenbauamt zuständig für den Bereich Verkehrsflächen. Das Amt 66 ist dem Dezernat III zugeordnet.

8.3.1.1 Datenlage

- ➔ Der Kreis Steinfurt verfügt über eine gute Datenlage. Die Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Dem **Kreis Steinfurt** sind die Flächendaten seiner Verkehrsflächen bekannt. Diese hat der Kreis mit rund 3,9 Mio. qm angegeben.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Steinfurt in regelmäßigen Abständen (5-Jahresrhythmus) eine Zustandserfassung seiner Verkehrsflächen durch. Die letzte messtechnische Zustandserfassung der Verkehrsflächen hat im Jahr 2019 stattgefunden. Diese wurde standardisiert über ein Ingenieurbüro durchgeführt.

Der Kreis Steinfurt konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen liefern.

8.3.1.2 Straßendatenbank

➔ Feststellung

Dem Kreis Steinfurt liegen umfangreiche Daten zu den Verkehrsflächen in der genutzten Datenbank vor. Optimierungen ergeben sich durch die Digitalisierung, insbesondere bei den Straßenkontrollen.

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.

Grundsätzlich können alle Kreise in NRW auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen zur Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Teilweise sind in dieser Datenbank auch Querschnittsdaten (Länge mal Breite), Aufbaudaten und Verkehrsbelastungen enthalten. Diese Informationen sind frei zugänglich. Diese von Straßen.NRW vorgehaltene Straßendatenbank nutzt der **Kreis Steinfurt**. Allerdings reichen für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenenerhaltung diese Datensätze nicht aus. Daher hat der Kreis diese Daten mit dem kreiseigenen Geoinformationssystem (GIS) verknüpft. Hier sind weitere Daten enthalten, die der Kreis für die Steuerung seiner Verkehrsflächen nutzt. So sind beispielsweise die Zustandsdaten (u.a. das Bildmaterial) aus der regelmäßig, messtechnisch durchgeführten Zustandserfassung hinterlegt. Weiterhin führt der Kreis in einem Rhythmus von zwei bis drei Jahren eine visuelle Zustandserfassung durch die kreiseigenen Straßenmeistereien durch. Hierbei handelt es sich um eine 360-Grad-Video-Erfassung. Auch diese Daten sind in dem GIS vorhanden und werden durch die Fachabteilung intensiv genutzt.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen grundsätzlich regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

Im Kreis Steinfurt werden entsprechende Begehungen bzw. Befahrungen durch sog. Streckenwärter durchgeführt. Eine Dienstanweisung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind, existiert nicht. Die Dokumentation erfolgt handschriftlich in Papierform über Erfassungsbögen. Diese Erfassungsbögen werden abschließend eingescannt und sind in der bei den Kreisstraßenmeistereien gepflegten Bauhofsoftware hinterlegt. Eine deutliche Verbesserung könnte der Kreis Steinfurt in diesem Bereich durch eine Digitalisierung erzielen. Insbesondere weil der Kreis über das größte Kreisstraßennetz in Nordrhein-Westfalen verfügt, erachtet die gpaNRW die Durchführung und Dokumentation der Kontrollen über mobile Endgeräte (Tablets) als sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die regelmäßig durchzuführenden Straßenkontrollen sollte der Kreis Steinfurt digitalisieren und über mobile Endgeräte durchführen. Weiterhin sollte er die notwendigen Aufgaben in diesem Bereich in einer Dienstanweisung definieren.

Das Aufbruchmanagement wickelt der Kreis Steinfurt über eine Datenbank ab. Für die Koordination der Maßnahmen mit den Beteiligten stellt der Kreis eine Projektübersicht (Projekttablaufplan) auf. Hier sind die investiven sowie größere konsumtive Maßnahmen enthalten.

Sind Maßnahmen erforderlich, versucht der Kreis diese nicht im Aufbruchbereich Straße durchzuführen zu lassen. Überwiegend sind dann Bankette oder Grünflächen betroffen und die Fahrbahn wird unterquert.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Steinfurt konkrete technische Vorgaben. Die entsprechenden Auflagen ergeben sich insbesondere aus den Anträgen bzw. Genehmigungen (Auflagenblatt) sowie aus den „Allgemeinen Technischen Bestimmungen für die Benutzung von Straßen durch Leitungen und Telekommunikationslinien“ (ATB-BeStra).

Auffällig ist, dass der Kreis Steinfurt für die die Bearbeitung und Steuerung des Verkehrsflächenmanagements unterschiedliche Softwaresysteme nutzt. Diese „Insellösungen“ sind allerdings nicht vorteilhaft und unbedingt bedienerfreundlich. Die Einarbeitung von möglichen neuen Mitarbeitenden könnte herausfordernd sein. Der Fachabteilung sind diese besonderen, individuellen Systemlösungen bewusst. In der praktischen Umsetzung beherrschen die aktuellen Mitarbeitenden die verschiedenen Systeme gut und die entsprechenden Systeme unterstützen die Fachabteilung bei der Steuerung des Verkehrsmanagements. Gleichwohl könnten sich durch eine einheitliche Softwarelösung Vorteile ergeben. Der Kreis sollte eruieren, ob eine einheitliche Softwarelösung deutliche Verbesserungen für den Kreis bringen würde und wie hoch ein möglicher Mehrwert wäre.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- ➔ Die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird von Fremdfirmen sowie von den Straßenmeistereien vorgenommen. Die erbrachten Aufgaben bzw. Arbeiten der beiden Kreisstraßenmeistereien werden über eine Software erfasst.

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 Unterhaltung der Verkehrsflächen wird beim **Kreis Steinfurt** von Fremdfirmen sowie von den beiden Kreisstraßenmeistereien Steinfurt und Ibbenbüren durchgeführt. Bei den Straßenmeistereien werden die entsprechend selbst durchgeführten Arbeiten erfasst. Dabei werden über eine Software insbesondere der Einsatz von Personal, Material und Fahrzeugen nachgehalten. Mit dieser Erfassung hat der Kreis Steinfurt bereits einen Überblick über die von ihm eingesetzten Mittel.

Allerdings bietet diese Arbeitserfassung auch eine gute Grundlage, um eine Kostenrechnung aufzubauen. Die gpaNRW erachtet eine Kostenrechnung als hilfreich. Der Ressourceneinsatz kann hierdurch differenziert und detailliert dargestellt werden. Diese Transparenz unterstützt den Kreis bei der internen Steuerung.

Aufbau und Gliederungstiefe der Kostenrechnung kann sich am Bedarf des Kreises Steinfurt orientieren.

Die Struktur und Gliederung sind optimalerweise in der Kostenrechnung und Straßendatenbank identisch. Bestenfalls ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Kosten des Bauhofes auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung kann der Kreis Steinfurt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Der Kreis Steinfurt kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe er die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Mit einer Kostenrechnung können die Kosten auf einzelne Anlagenteile verteilt oder nach Straßenkategorien (innerhalb oder außerhalb von Ortsdurchfahrten) differenziert werden. Auch ist es möglich, die Kosten einzelner Unterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ Feststellung

Der Kreis Steinfurt hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von weiteren, konkreten Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Steinfurt** hat im Rahmen der Produktbeschreibung für die Produkte Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen von Kreisstraßen und Radwegen (Produkt 124201) sowie Unterhaltung und Betrieb von Kreisstraßen und Radwegen (Produkt 124202) folgende strategische Ziele definiert:

- Erhöhung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs,
- Ergänzung und Optimierung des überörtlichen Straßen- und Radwegenetzes,
- Investive Substanzerhaltung und Erneuerung des Anlagevermögens,
- Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung.

Strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Für den operativen Bereich sind folgende Ziele benannt (Haushalt 2020):

- Umsetzung der Straßenbaumaßnahmen,
- Umsetzung des Straßensanierungskonzeptes (investive Maßnahmen),
- Umsetzung des Radwegebauprogramms,
- Förderung von Bürgerradwegen (Bürgerradwegeprogramm) an klassifizierten Straßen,
- Unterhaltung der Straßen und Radwege in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand,

- Regelmäßige Streckenkontrollen.

Gemäß den zuvor genannten Zielen hat der Kreis Steinfurt ein Radwegebauprogramm sowie ein Straßensanierungskonzept aufgestellt, welche auch im entsprechenden Fachausschuss beraten bzw. beschlossen wurden.

Die Planung zukünftiger Neubaumaßnahmen der Radwege erfolgt über eine Prioritätenliste, die vom Kreistag regelmäßig beschlossen wird. Im Jahr 2020 wurde ein Radverkehrskonzept mit Haupt- und Nebenrouten erarbeitet, welches als Grundlage für ein Radwegeneubaukonzept dient.

Für die Straßenerneuerungen wurde bereits im Jahr 2012 ein Straßensanierungskonzept erstellt. Danach haben Straßen mit einer hohen Verkehrsbelastung und einem schlechten Zustand eine hohe Priorität. Straßen, die ebenfalls in einem schlechten Zustand sind, aber eine weniger hohe Verkehrsbelastung, haben eine geringe(re) Priorität.

Im Haushaltsplan bildet der Kreis Steinfurt als Kennzahlen insbesondere folgende absoluten Werte ab:

- Neubau Straßenkilometer,
- Neubau Radwegekilometer,
- finanzielles Bauvolumen,
- zu unterhaltende Straßenkilometer bzw. Radwegekilometer sowie
- Straßensanierung, Radwegsanieung.

Mit diesen Werten hat der Kreis bereits einen guten Überblick in diesem Bereich.

Um die Steuerung allerdings zu optimieren, könnte der Kreis Steinfurt auf Basis seiner vorhandenen Daten zum Beispiel weitere, konkrete, kennzahlengestützte Ziele für den operativen Bereich abbilden:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2035 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Bis zum Jahr 2030 werden jährlich X km Radwege instandgesetzt oder erneuert.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.

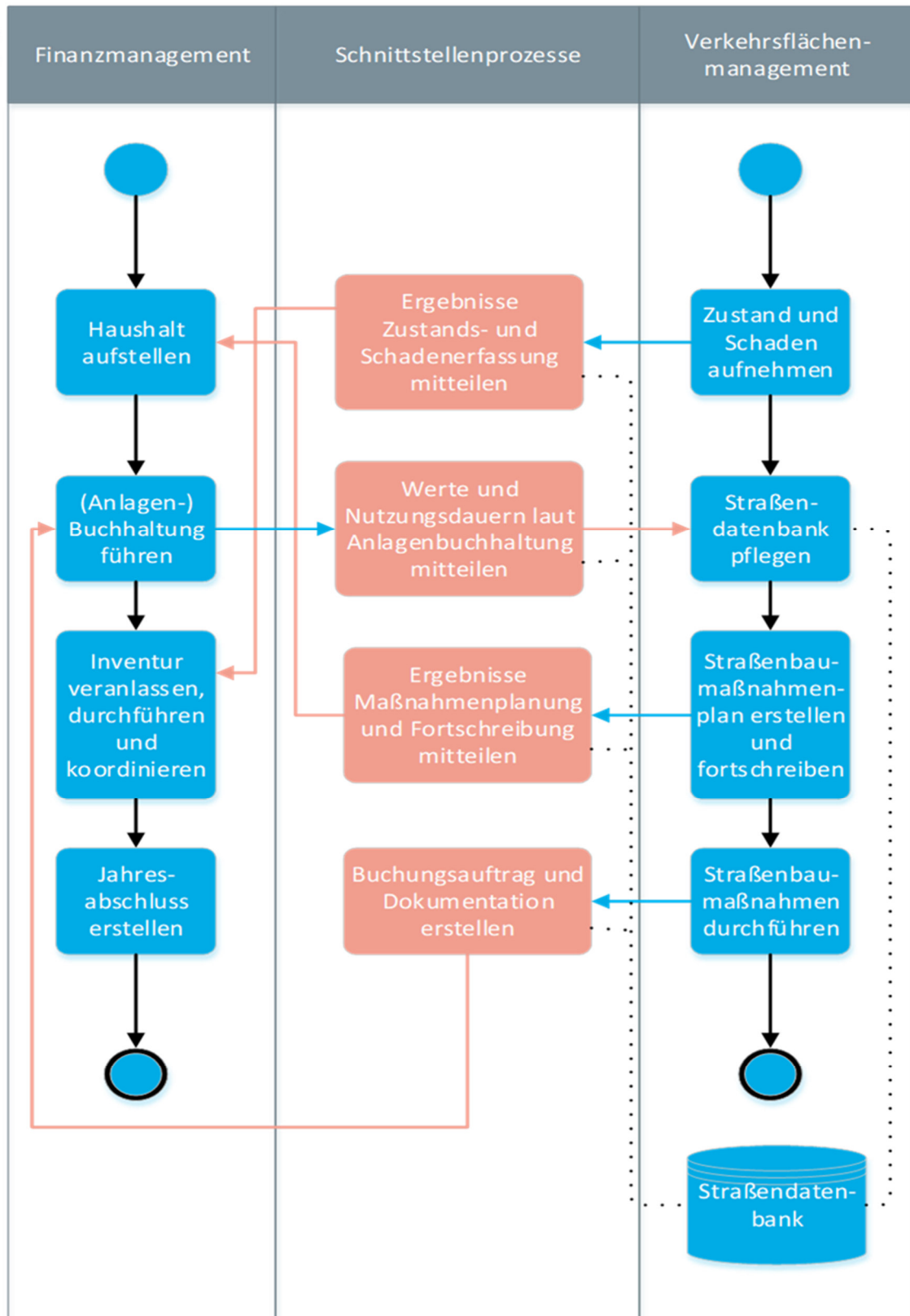
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- ➔ Beim Kreis Steinfurt stimmen sich Fachamt und Anlagenbuchhaltung in buchhalterischen Fragen ab. Das Fachamt hat einen Zugriff auf die bei der Anlagenbuchhaltung geführten Daten zu den Verkehrsflächen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Beim **Kreis Steinfurt** stimmen sich Fachamt (Amt 66) und Kämmerei bzw. Anlagenbuchhaltung (Amt 20) bedarfsgerecht über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab.

Die Buchwerte der Verkehrsflächen sowie die (Rest-)Nutzungsdauern führt der Kreis ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei. In der Straßendatenbank des Fachamtes sind insbesondere die technischen Daten der Verkehrsflächen hinterlegt.

Beim Fachamt besteht ein Lesezugriff auf die Finanzsoftware der Kämmerei. So ist gewährleistet, dass das Fachamt jederzeit notwendige Daten auswerten kann.

Das Fachamt meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt.

Die körperliche Inventur wird vom Fachamt bzw. der Straßenmeisterei durchgeführt.

Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Fachamt und Kämmerei eng miteinander ab.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Kreis Steinfurt eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweist. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Steinfurt** liegt im Regierungsbezirk Münster und besteht aus insgesamt 24 kreisangehörige Kommunen. Die größte Stadt ist Rheine mit rund 77.000 Einwohnern.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	250	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	8,68	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,22	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Kreisstraßen in Bau- last des Kreises ge- samt in km	526	47,80	172	212	383	526	31

Die Fläche des Kreises Steinfurt beträgt rund 1.796 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 450.000 angegeben. Der Kreis Steinfurt hat nach dem Hochsauerlandkreis die zweitgrößte Gebietsfläche der Kreise in Nordrhein-Westfalen. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich eher im unteren Bereich liegt.

Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises rund 3,9 Mio. qm Verkehrsflächen. Aufgrund der großen Gebietsfläche und somit auch großen Verkehrsfläche, ergibt sich eine Verkehrsfläche je Einwohner, die im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt. Absolut betrachtet unterhält der Kreis Steinfurt insgesamt rund 526 km Straßen. Im Vergleich mit den anderen Kreisen bildet der Kreis Steinfurt damit den Maximalwert ab.

Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

Verteilung Straßenlängen der Kreise in NRW in km 2020



Aufteilung der Kreisstraßen

Kennzahl	Kreis Steinfurt	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	10,81	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	89,19	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Mit fast 3,5 Mio. qm (89 Prozent) umfassen diese überwiegend Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten bilden mit rund 400.000 qm

(elf Prozent) den deutlich geringeren Teil ab. Mit dieser Aufteilung gehört der Kreis Steinfurt zu den Kreisen, die eine etwas größere Verkehrsfläche außerhalb der Ortsdurchfahrten und eine etwas kleinere Verkehrsfläche innerhalb der Ortsdurchfahrten haben als andere Kreise.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Das Verkehrsflächenvermögen liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert konstant.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens des **Kreises Steinfurt**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Beim Kreis Steinfurt beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2020 rund 163,5 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von bestimmten Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Beim Kreis Steinfurt sind entsprechende Ausgliederungen nicht vorhanden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	26,03	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	40,35	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Das bedeutet, dass ein erheblicher Anteil des Haushaltes aus dem Verkehrsflächenvermögen besteht, welches zu erhalten gilt.

Der durchschnittliche Bilanzwert bezogen auf die Verkehrsfläche ist ebenfalls höher als in anderen Kreisen.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote beim Kreis Steinfurt relativ konstant ist.

Verkehrsflächenquote Kreis Steinfurt im Zeitverlauf

	2007	2017	2018	2019	2020
Verkehrsflächenquote in Prozent	30,05	27,66	27,79	27,52	26,03

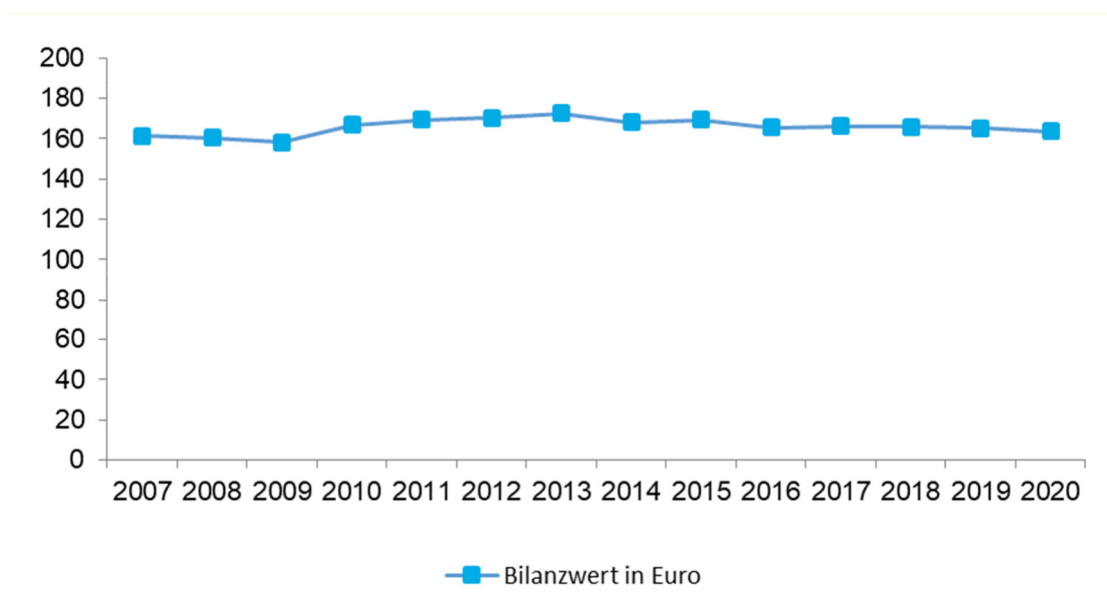
An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert tatsächlich leicht erhöht hat.

Bilanzwert Kreis Steinfurt im Zeitverlauf

	2007	2017	2018	2019	2020
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	161,5	166,3	165,9	165,2	163,5

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 161,5 Mio. Euro. Der Kreis Steinfurt hat es bis zum Jahr 2020, mit leichten Schwankungen in den einzelnen Jahren, geschafft, den Bilanzwert leicht zu steigern.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Steinfurt in Mio. Euro 2007 bis 2020



8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den

Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des Kreises Steinfurt gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Steinfurt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,48
Reinvestitionsquote in Prozent	100	36,98
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k.A.

* keine Angabe

Nachfolgend analysiert die gpaNRW diese Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Daten für einen flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad liegen derzeit nicht vor. Rund die Hälfte der Kreisstraßen befindet sich in einem guten bis sehr guten Zustand.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Als Nutzungsdauer hat der **Kreis Steinfurt** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 22 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 56 Prozent. Damit liegt der Wert leicht über dem Richtwert.

Allerdings sind bei der Berechnung nicht die gesamten Verkehrsflächen berücksichtigt. Die Ermittlung der Restnutzungsdauer erfolgte anhand der Straßenlänge, nicht anhand von Flächen-daten. Dies war dem Kreis nicht möglich. Weiterhin ist die Datengrundlage nicht vollständig. Es wurde lediglich ein Drittel bis maximal die Hälfte der Gesamtstreckenlänge als Grundlage für die Berechnung berücksichtigt. In welchem Bereich sich die Restnutzungsdauer bei einer vollständigen Datenbasis einordnen würde, kann abschließend nicht beurteilt werden. Daher kann der hier beschriebene Wert nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen werden. In der oberen Tabelle erfolgt daher der Hinweis „keine Angabe“ (k.A.).

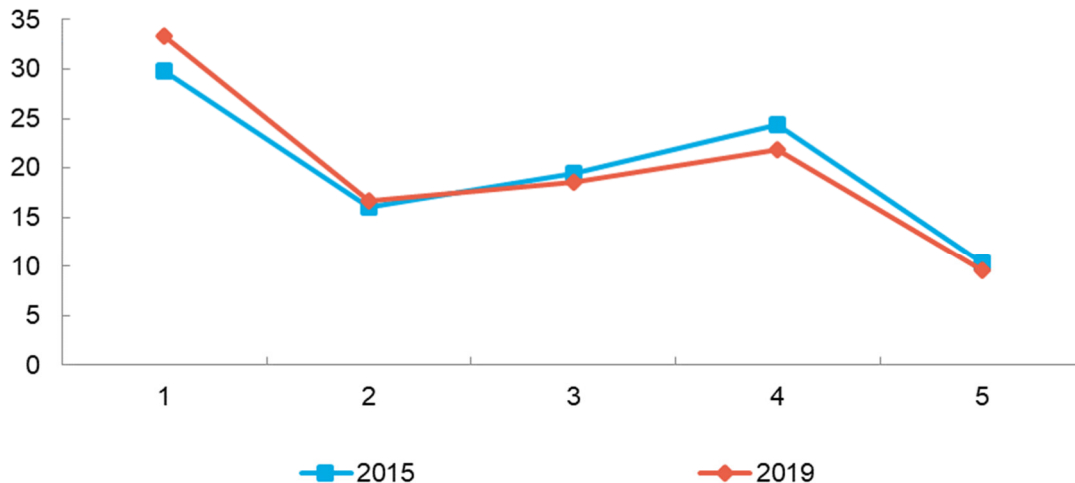
→ Empfehlung

Der Kreis Steinfurt sollte die Datenbasis soweit aktualisieren, dass sich zukünftig ein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad ermitteln lässt.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für den Kreis Steinfurt liegen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2019 wurde in einem messtechnischen Verfahren eine Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen nach Verkehrsflächen in Prozent 2015 und 2019



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
2015	30	16	19	25	10
2019	33	17	18	22	10

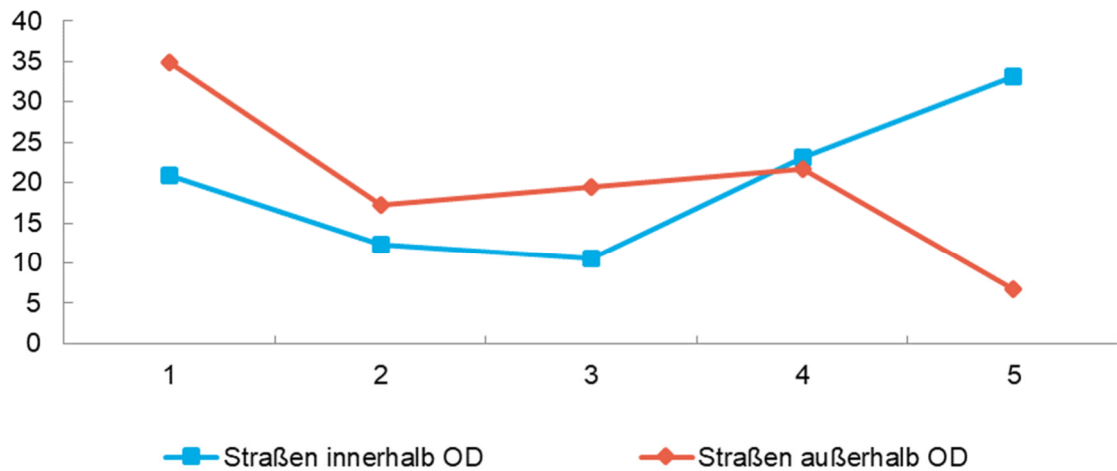
Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Grafik sowie an der prozentualen Aufteilung in der Tabelle ist zu erkennen, dass sich die Hälfte der Flächen in einem guten bis sehr guten Zustand (Zustandsklassen 1 und 2) befinden. In der mittleren Zustandsklasse drei und schlechten Zustandsklasse vier befinden sich jeweils rund ein Fünftel (rd. 20 Prozent) der Flächen. Erfreulich ist, dass sich in der schlechtesten Zustandsklasse „lediglich“ zehn Prozent der Flächen befinden.

Aufgrund der großen Gebietsfläche und des somit großen Kreisstraßennetzes sind es allerdings immerhin rd. 360.000 qm, die sich in einem sehr schlechten Zustand befinden. Werden zusätzlich auch die „schlechten“ Kreisstraßen (Zustandsklasse 4) berücksichtigt, so ergibt sich immerhin eine Fläche von rd. 1,2 Mio. qm (rd. ein Drittel der Gesamtfläche), die in der nächsten Zeit instandgesetzt oder erneuert werden muss.

Im Jahr 2015 wurde ebenfalls eine Zustandserfassung durchgeführt. In der Entwicklung von 2015 nach 2019 ist zu erkennen, dass sich eine leichte Verschiebung von den Zustandsklassen drei und vier in die Zustandsklassen eins und zwei ergeben hat.

Verteilung der Zustandsklassen nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten in Prozent 2019



	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen innerhalb Ortsdurchfahrten	21	12	11	23	33
Straßen außerhalb Ortsdurchfahrten	35	17	19	22	7

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Werden die Verkehrsflächen differenziert betrachtet, ist zu erkennen, dass die Verkehrsflächen außerhalb der Ortsdurchfahrten insgesamt einen besseren Zustand haben als die Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahrten.

Durchschnittliche Zustandsklassen 2019

Straßenart	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kreisstraßen	2,58	1,52	2,36	2,67	3,05	3,75	18
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	3,35	1,25	2,46	2,96	3,15	3,47	15
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	2,49	1,58	2,28	2,51	2,97	3,78	15

Die durchschnittliche Zustandsklasse liegt über alle Straßen betrachtet im interkommunalen Vergleich beim Median. In der differenzierten Betrachtung liegt der Wert für die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten etwas schlechter als bei den Vergleichskommunen. Bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten, die auch den überwiegenden Teil der Straßen beim

Kreis Steinfurt ausmachen, liegt die durchschnittliche Zustandsklasse ebenfalls beim Median und ist somit unauffällig.

8.3.4.2 Unterhaltung

→ Die Unterhaltungsaufwendungen liegen beim Kreis Steinfurt auf einem hohen Niveau.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Der **Kreis Steinfurt** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung seiner Verkehrsflächen rund 5,8 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Für die Verkehrsflächen ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 1,48 Euro je qm für das Betrachtungsjahr.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche im Zeitverlauf

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	5,6 Mio.	5,9 Mio.	6,0 Mio.	5,8 Mio.
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,44	1,51	1,54	1,48

Im Durchschnitt der hier dargestellten Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 1,50 Euro je qm. Damit setzt der Kreis Steinfurt höhere Mittel ein als die, die nach dem Richtwert (1,30 Euro je qm) für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Für die Folgejahre sind Unterhaltungsaufwendungen (für Eigen- und Fremdleistungen) in ähnlicher Größenordnung vorgesehen. Somit liegen auch für die Folgejahre die Unterhaltungsaufwendungen über dem Richtwert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. So ist eine möglichst aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung in die Beurteilung einzubeziehen.

Wie bei den Strukturdaten bereits festgestellt, verfügt der Kreis Steinfurt über ein im Vergleich großes Verkehrsflächennetz. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung, was zu einer eher geringen Nutzungsintensität der Verkehrsflächen führt. Allerdings ist der Pendlerverkehr im Kreis Steinfurt sehr hoch. Im Vergleich mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen liegt die Summe der Pendler (Berufseinpender, innergemeinschaftliche Berufspendler, Berufsauspender) im oberen Bereich⁴². Dies wiederum erhöht die Verkehrsbelastung und Nutzungsintensität der Verkehrsflächen.

⁴² Quelle: Ministerium für Verkehr des Landes NRW, Mobilität in NRW, Daten und Fakten 2018/2019

Weiterhin ist eine möglichst aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich die Hälfte der Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand befinden. Allerdings befindet sich gleichzeitig etwa ein Drittel der Verkehrsfläche in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies führt zwangsläufig zu höheren Unterhaltungsaufwendungen, wie sie auch beim Kreis Steinfurt zu finden sind.

8.3.4.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen liegt beim Kreis Steinfurt teilweise deutlich unterhalb der Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Steinfurt ein Risiko darstellen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim **Kreis Steinfurt** in den Jahren 2017 bis 2020 sehr unterschiedlich.

Reinvestitionen 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	4,4 Mio.	6,6 Mio.	3,2 Mio.	2,9 Mio.

Dies liegt insbesondere an den unterschiedlichen Planungs- und Vorlaufzeiten der einzelnen Maßnahmen. Dies kann zu zeitlichen Verschiebungen führen, was auch Auswirkungen auf den Geldmitteleinsatz hat. Weiterhin sind aber auch eine über einen längeren Zeitraum nicht besetzte Stelle (2019) in der Baudurchführung sowie der Beginn der Corona-Pandemie (2020) ursächlich für geringere Auszahlungen. Beim Kreis Steinfurt waren 15 Prozent der gesamten Belegschaft dauerhaft im Krisenstab für die Pandemiebekämpfung eingesetzt.

Reinvestitionsquote 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Reinvestitionsquote in Prozent	58,33	78,99	39,44	36,98

Der Kreis Steinfurt bildet mit einer Reinvestitionsquote im Betrachtungsjahr 2020 von rund 37 Prozent einen geringen Wert ab, der unter dem Richtwert liegt. Allerdings handelt es sich hier lediglich um eine Momentaufnahme. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich und auch möglich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Im Zeitverlauf der Jahre 2017 bis 2020 zeigt sich, dass analog zu den Reinvestitionen auch die Reinvestitionsquoten unterschiedlich sind.

Die Abschreibungen liegen im Mittel der Jahre 2017 bis 2020 bei rund 7,4 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 4,3 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2017 bis 2020 von rund 54 Prozent.

Neben den „normalen“ Abschreibungen sind beim Kreis Steinfurt noch Wertveränderungen bei Sachanlagen, sogenannte Verluste aus Anlagenabgängen, in erheblicher Höhe zu berücksichtigen. Wird eine abgenutzte Verkehrsfläche bzw. Straße mit einem noch bestehenden Restbuchwert durch eine neue ersetzt, ist die Gesamtmaßnahme neu zu aktivieren. Der Restbuchwert ist entsprechend auszubuchen. Bis 2013 erfolgte dies über eine außerplanmäßige Abschreibung oder auch unter der Position außerordentliche Aufwendungen. Mit der Änderung nach dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz ab 2013 ist der Restbuchwert der alten Anlage gegen die allgemeine Rücklage zu buchen. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 lagen diese Wertveränderungen bei jährlich rund 600.000 Euro. Diese werden bei der Berechnung den Abschreibungen hinzuaddiert und erhöhen rechnerisch den Reinvestitionsbedarf.

Der für den Kreis Steinfurt errechnete Durchschnittswert liegt unter dem des Richtwertes. Auch bei den Reinvestitionen muss der Richtwert nicht zwingend jedes Jahr erreicht werden. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Für die Folgejahre plant der Kreis Steinfurt mit jährlichen Reinvestitionen in Höhe von ca. vier bis fünf Mio. Euro, mit leichten Schwankungen in den einzelnen Jahren. Dies ergibt auch langfristig eine Reinvestitionsquote von ca. 60 Prozent.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) enthält seit 2019 verschiedene Neuerungen für Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Mit dem eingeführten Wirklichkeitsprinzip können über den Komponentenansatz unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Allerdings hat der Kreis Steinfurt bisher noch keinen Gebrauch von diesen neuen Möglichkeiten gemacht. Somit sind auch noch keine Verschiebungen vorhanden.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,44	1,51	1,54	1,48
Reinvestitionen je qm in Euro	1,12	1,70	0,83	0,76
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	2,56	3,21	2,37	2,24

Geprägt durch die unterschiedlichen Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Kreis Steinfurt 2,60 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Steinfurt ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 3,35 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) sowie
- Reinvestitionen 2,05 Euro je qm
(Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsflächen
rd. 7,4 Mio. Euro + 600.000 Euro = 8,0 Mio. / 3,9 Mio. qm).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu berücksichtigen. Durch zusätzliche (Re-)Investitionen lassen sich Verbesserungen bei den Verkehrsflächen, insbesondere in den schlechteren Zustandsklassen, erzielen.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Dem Kreis Steinfurt sind die Grunddaten für den Bereich Straßenbegleitgrün bekannt. Durch die Bildung von Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Dem **Kreis Steinfurt** sind die Flächendaten seines Straßenbegleitgrüns bekannt. Auch kann der Kreis die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung dieser Flächen beziffern.

Das Straßenbegleitgrün wird vom Kreis Steinfurt selbst gepflegt und unterhalten. Die entsprechenden Arbeiten führen die beiden Kreisstraßenmeistereien Ibbenbüren und Steinfurt durch.

Wie auch bei den Verkehrsflächen werden bei den Kreisstraßenmeistereien die entsprechenden Arbeiten (Personal, Material, Fahrzeuge) über die Bauhofsoftware erfasst. Allerdings erachtet die gpaNRW auch für diesen Bereich eine Kostenrechnung als hilfreich, um den Ressourceneinsatz darzustellen. Die Ausführungen zur Kostenrechnung bei den Verkehrsflächen (Kapitel 8.3.1.3) gelten hier entsprechend.

Als maßgebendes Ziel für den Bereich des Straßenbegleitgrüns hat der Kreis Steinfurt die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherungspflicht, die Pflege des Straßenbegleitgrüns sowie den allgemeinen Werterhalt genannt.

Um einen verkehrssicheren Zustand zu gewährleisten, führt der Kreis Steinfurt regelmäßig Strecken- und Baumkontrollen durch. Diese werden entsprechend dokumentiert.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind.

Beispiele für solche Kennzahlen mit Finanzbezug sind Kennzahlen zu den Aufwendungen einzelner Pflegeleistungen:

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro,
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Steinfurt sollte für den Bereich Straßenbegleitgrün Kennzahlen definieren.

Grundsätzlich kann mit Hilfe von Kennzahlen die Leistungsfähigkeit der Straßenmeistereien ermittelt und im weiteren einzelne Bereiche, wie z.B. das Straßenbegleitgrün mit unterschiedlichen Flächenarten, differenziert ausgewertet werden. Kennzahlen können transparent machen, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich z. B. die Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden.

8.4.2 Strukturen

- Der Kreis Steinfurt verfügt einwohnerbezogen über vergleichsweise hohe Flächenanteile für das Straßenbegleitgrün.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der Kreis Steinfurt pflegt und unterhält rund 3,9 Mio. qm Straßenbegleitgrün.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	8,65	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Bezogen auf die Einwohner ergibt sich ein Kennzahlenwert, der im Vergleich mit den anderen Kreisen im oberen Bereich liegt. Ursächlich hierfür sind die große Gebietsfläche und das große Kreisstraßennetz. Dies geht einher mit der vergleichsweise hohen Verkehrsfläche je Einwohner. Besondere strukturelle Merkmale lassen sich nicht feststellen.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

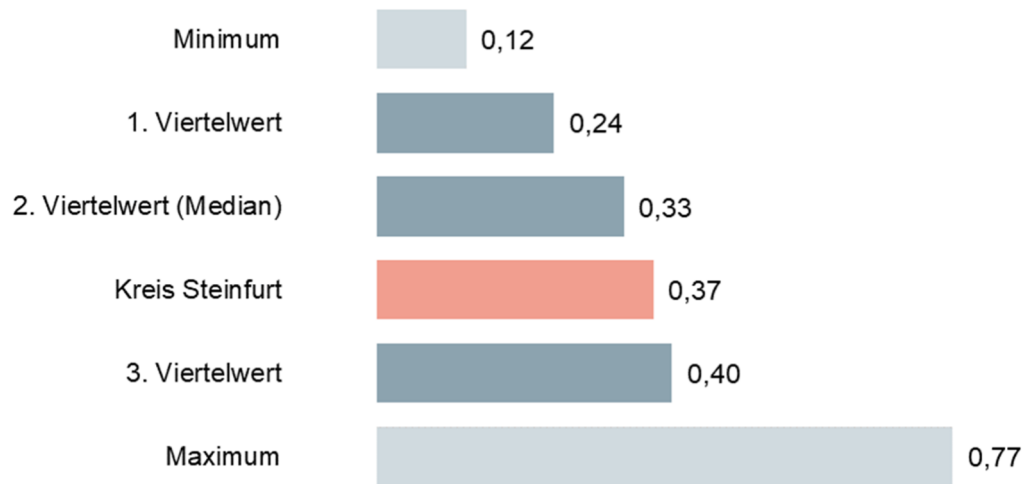
- Die Unterhaltungsaufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind beim Kreis Steinfurt durchschnittlich.

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 Steinfurt** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 1,4 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

Bei der intensiven Rasenpflege wird die Fläche in Abhängigkeit der Witterungsverhältnisse zweimal im Jahr gemäht, bei der extensiven Pflege einmal jährlich. Die Gehölzarbeiten werden in den Wintermonaten (Oktober bis Februar) durchgeführt.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Steinfurt in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Kennzahlenwert von 0,37 Euro je qm liegt der Kreis Steinfurt im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb vom Median und ist somit unauffällig. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Dem Kreis Steinfurt liegen umfangreiche Daten zu den Verkehrsflächen in der genutzten Datenbank vor. Optimierungen ergeben sich durch die Digitalisierung, insbesondere bei den Straßenkontrollen.	289	E1	Die regelmäßig durchzuführenden Straßenkontrollen sollte der Kreis Steinfurt digitalisieren und über mobile Endgeräte durchführen. Weiterhin sollte er die notwendigen Aufgaben in diesem Bereich in einer Dienstanweisung definieren.	290
F2	Der Kreis Steinfurt hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von weiteren, konkreten Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden.	292	E2	Der Kreis Steinfurt sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.	293
F3	Daten für einen flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad liegen derzeit nicht vor. Rund die Hälfte der Kreisstraßen befindet sich in einem guten bis sehr guten Zustand.	300	E3	Der Kreis Steinfurt sollte die Datenbasis soweit aktualisieren, dass sich zukünftig ein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad ermitteln lässt.	300
F4	Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen liegt beim Kreis Steinfurt teilweise deutlich unterhalb der Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Steinfurt ein Risiko darstellen.	304	E4	Der Kreis Steinfurt sollte die Reinvestitionen anhand seiner Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	305
Straßenbegleitgrün					
F5	Dem Kreis Steinfurt sind die Grunddaten für den Bereich Straßenbegleitgrün bekannt. Durch die Bildung von Kennzahlen kann der Bereich weiter optimiert werden.	306	E5	Der Kreis Steinfurt sollte für den Bereich Straßenbegleitgrün Kennzahlen definieren.	307

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k.A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,48	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,50	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	36,98	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	53,60	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