ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Paderborn in den Jahren 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Paderborn	11
0.2.1	Strukturelle Situation	11
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Paderborn	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**35**
1.1	Managementübersicht	35
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3	Haushaltssituation	37
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	38
1.3.2	Haushaltsstatus	42
1.3.3	Ist-Ergebnisse	43
1.3.4	Plan-Ergebnisse	50
1.3.5	Eigenkapital	55
1.3.6	Schulden und Vermögen	58
1.4	Haushaltssteuerung	64
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4	Fördermittelmanagement	73

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	**Tax Compliance Management System**	**85**
2.1	Managementübersicht	85
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Ausgangslage	86
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	87
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	87
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	88
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	90
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	92
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	94
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	95
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
3.	**Informationstechnik**	**99**
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	100
3.3	IT-Profil	101
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	103
3.3.2	IT-Kosten	106
3.3.3	Digitalisierung	114
3.3.4	Prozessmanagement	123
3.3.5	IT-Sicherheit	126
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	129
3.4	IT an Schulen	131
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**137**
4.1	Managementübersicht	137
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
4.3	Strukturen	139
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	142
4.3.2	Präventive Angebote	143
4.4	Organisation und Steuerung	144
4.4.1	Organisation	145
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	146
4.4.3	Finanzcontrolling	147
4.4.4	Fachcontrolling	149
4.5	Verfahrensstandards	150
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	150
4.5.2	Prozesskontrollen	156
4.6	Personaleinsatz	157

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	158
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	159
4.7	Leistungsgewährung	160
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	160
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	169
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	177
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
5.	**Hilfe zur Pflege**	**183**
5.1	Managementübersicht	183
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	184
5.3	Demografische Entwicklung	185
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	190
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	190
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
5.5	Organisation und Personaleinsatz	206
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	206
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	208
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	213
5.6	Steuerung und Controlling	216
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	216
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	220
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	223
6.	**Bauaufsicht**	**226**
6.1	Managementübersicht	226
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	227
6.3	Baugenehmigung	227
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	228
6.3.2	Rechtmäßigkeit	229
6.3.3	Geschäftsprozesse	231
6.3.4	Schnittstellen	233
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	235
6.3.6	Digitalisierung	238
6.3.7	Personaleinsatz	241
6.3.8	Bauberatung	245
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	247
6.3.10	Transparenz und Steuerung	249
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	251
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	255
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	257
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	258
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	260
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	261
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	262
7.5	Sponsoring	265
7.6	Bauinvestitionscontrolling	266
7.7	Nachtragswesen	268
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	268
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	270
7.8	Maßnahmenbetrachtung	272
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	273
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**277**
8.1	Managementübersicht	277
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	278
8.3	Verkehrsflächen	279
8.3.1	Steuerung	279
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	283
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	287
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	291
8.4	Straßenbegleitgrün	299
8.4.1	Steuerung	299
8.4.2	Strukturen	300
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	302
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	305
	Kontakt	**307**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** des Kreises Paderborn ist ähnlich wie in der vergangenen Prüfung weiterhin vergleichsweise gut. Es besteht nur ein geringer Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern und nachhaltig auszurichten. Der Kreis Paderborn ist haushaltsrechtlich weiterhin uneingeschränkt handlungsfähig. Sein Haushalt ist strukturell ausgeglichen.

Die kreisangehörigen Kommunen haben nach wie vor eine hohe Finanzkraft. Es befindet sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung oder in einem Haushaltssanierungsplan. Dennoch verdeutlichen die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse künftig eine zunehmende Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen und einen Handlungsbedarf. Der Kreis nimmt bewusst Rücksicht auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen. Er plant mit jedem Haushalt, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Damit verbunden ist allerdings ein Eigenkapitalabbau. Die ohnehin geringe Eigenkapitalausstattung des Kreises Paderborn wird durch die Defizite weiter zurückgehen. Die mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 geplanten Jahresfehlbeträge werden das Eigenkapital weiter verringern. Damit geht auch die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge zunehmend verloren. Der Eigenkapitalabbau ist langfristig nur nachhaltig, wenn der Kreis durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Umlagebedarf reduziert. Das hat der Kreis bereits erkannt und arbeitet daher an einem Konsolidierungskonzept.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Paderborn sind vergleichsweise gering. Der Kreis konnte seine investiven Kreditverbindlichkeiten seit 2008 deutlich reduzieren. Allerdings führen Investitionen in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Rückgang der liquiden Mittel. Für das Gebäudevermögen sind keine größeren Reinvestitionsbedarfe in den kommenden Jahren zu erwarten.

Durch das umfassende Controlling-System erhalten Verwaltungsführung und politische Gremien des Kreises Paderborn regelmäßig die erforderlichen Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Ermächtigungsübertragungen nutzt der Kreis Paderborn überwiegend bei den investiven Auszahlungen in einem höheren Umfang.

Die übertragenen Ermächtigungen erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 80 Prozent. Ein großer Teil davon basiert auf Mitteln für den Breitbandausbau. Der Kreis nutzt dabei die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte aus. Die gpaNRW empfiehlt, die Ermächtigungsübertragungen restriktiver einzusetzen und investive Maßnahmen nach Möglichkeit realitätsnäher zu veranschlagen.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Hierzu plant der Kreis Paderborn bereits, eine Fördermitteldatenbank zu integrieren.

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Steuergesetze sicherstellen. Der Kreis Paderborn hat frühzeitig Vorbereitungen zur Einführung eines **Tax Compliance Management System (TCMS)** getroffen. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einrichten und weiterentwickeln zu können. Der Kreis hat einen Großteil der Projektschritte zur Einführung eines TCMS bereits abgeschlossen. Um schließlich ein wirksames TCMS vorweisen zu können, sollte der Kreis die noch ausstehenden Projektschritte zur Einführung des TCMS vorantreiben. Ebenso sollten die guten, umfassenden Planungen des Kreises zur Optimierung von Prozessen umgesetzt und in die Praxis eingebunden werden.

Spätestens ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Paderborn die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Paderborn zunehmend an Relevanz.

Die Gesamtkosten der **Informationstechnik** (IT) des Kreises Paderborn sind im interkommunalen Vergleich sehr gering. Allerdings sind hier unterschiedliche Faktoren zu berücksichtigen, die die auf den ersten Blick gute Kostensituation ein wenig relativieren. Der Kreis Paderborn kann einen Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Nur etwa die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten resultieren beim Kreis Paderborn aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD). Daneben werden beim Kreis Paderborn viele IT-Leistungen anderweitig hinzugekauft sowie durch eigenes IT-Personal erbracht. Vorteilhaft für Kosten- und Leistungsbetrachtungen des Kreises ist die vergleichsweise verursachungsgerechte Art der Abrechnung durch den Zweckverband GKD.

Sehr positiv ist, dass der Kreis Paderborn bereits eine verwaltungsübergreifende Strategie für die Digitalisierung seiner Verwaltung entwickelt hat. In dieser sind Elemente der strategischen IT-Ausrichtung enthalten, die jedoch idealerweise in eine formalisierte IT-Strategie einfließen sollten. Auch für die Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis bereits sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen. Hier sollte der Kreis seine strategische Ausrichtung in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zusammenfassen.

Auch bei der IT-Sicherheit ist der Kreis Paderborn gut aufgestellt. Mit den umgesetzten Maßnahmen erreicht er insbesondere auch im Kreisvergleich ein hohes IT-Sicherheitsniveau.

Die bestehenden Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Paderborn tragen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT bei.

Einen großen Anteil an den Gesamtaufwendungen der Kreise haben die **Hilfen zur Erziehung** (HzE). Der Kreis Paderborn verzeichnet im interkommunalen Vergleich allerdings einen niedrigen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Auf Grundlage seiner präventiven, partizipativen und auf den Sozialraum ausgerichteten Strategie ist das Jugendamt in der Lage, passgenaue Hilfen und niederschwellige Angebote zu erarbeiten. Hierbei unterstützt unter anderem die vielfältige Trägerstruktur im Kreis Paderborn. Auch die im Jugendamt bereits seit Jahren praktizierte, sehr ausgeprägte Teamarbeit dient der passgenauen Hilfegewährung. Eine unterdurchschnittliche Falldichte ist die Folge. Unterdurchschnittlich hoch sind auch die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und je Hilfefall. Positiv und damit entlastend für den Fehlbetrag wirken sich zudem der überdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE und der gleichzeitig überdurchschnittliche Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus.

Positiv bewertet die gpaNRW auch die Controllingtätigkeiten des Jugendamtes des Kreises Paderborn. Insbesondere die übersichtliche Darstellung der Finanz- und Fallzahlenentwicklung auf der sog. Pinnwand unterstützt die interne Steuerung. Der Kreis kann diese Darstellungsform durch eine teambezogene Auswertung der Entwicklung noch weiter optimieren.

Ein Fachcontrolling konnte das Jugendamt hingegen noch nicht etablieren. Der Kreis Paderborn sollte daher Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er für Qualitätsdialoge mit freien Trägern nutzen.

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die **Hilfe zur Pflege** auch im Kreis Paderborn eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld betragen in 2020 ca. 19,0 und in 2021 bereits ca. 19,4 Mio. Euro.

Erheblichen Einfluss auf die Gesamtaufwendungen hat die Leistungsdichte. Die Anzahl der Leistungsbezieher ordnet sich durch die hohe Zahl ambulanter Leistungsbezieher im oberen Viertel der Vergleichskreise ein. Im ambulanten Bereich wurden die ambulanten Wohngemeinschaften vergleichsweise stark ausgebaut. Dies entspricht der Zielausrichtung des Kreises Paderborn mit dem klaren Fokus auf den Grundsatz „ambulant vor stationär“.

Die durchschnittlichen Fallaufwendungen sind höher als bei 50 Prozent der Vergleichskreise. Während die ambulanten Transferaufwendungen sehr niedrig sind, sind die stationären Transferaufwendungen deutlich überdurchschnittlich.

Wie bei allen anderen Kreisen sind auch beim Kreis Paderborn die Erträge u. a. in Folge des Angehörigenentlastungsgesetzes stark zurückgegangen. Diese sind von 2019 bis 2020 um rund 80 Prozent rückläufig.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen und der Kreise. Der Digitalisierungsgrad spielt insbesondere auch in diesem Aufgabenfeld eine große Rolle.

Der Kreis Paderborn hat große Teile seines Bauaktenarchivs bereits digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen, laufenden Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Auch die Beteiligung der externen Stellen führt der Kreis noch in Papierform durch. Der Digitalisierungsgrad im Genehmigungsprozess sollte weiter erhöht werden. Dazu sollte der Kreis die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht im Kreis Paderborn bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise und haben dabei nur geringe Bearbeitungsrückstände.

Der Kreis Paderborn sollte angesichts der vergleichsweise hohen Fallbelastung die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren erfasst der Kreis Paderborn rein im Rahmen der RAL-Zertifizierung „Gütezeichen Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“. Belastbare Informationen zu den Laufzeiten in den anderen Genehmigungsverfahren liegen nicht vor. Die Bauaufsicht sollte die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren und die Laufzeiten ab Vollständigkeit aller Anträge in der Fachsoftware erfassen und auswerten können.

Der Kreis Paderborn hat sein **Vergabewesen** gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Zentrale eVergabe- und Submissionsstelle. Zusätzlich bindet der Kreis seine Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein.

Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW festgestellt, dass der Kreis die Vergabeverfahren gesetzeskonform durchführt. Die Vergaben sind im Allgemeinen gut nachvollziehbar und transparent dokumentiert. Dazu trägt wesentlich die interne Vergabedatenbank bei. Diese möchte der Kreis perspektivisch durch ein Dokumentenmanagementsystem ersetzen. Das kann zu einer weiteren Verbesserung und medienbruchfreien Bearbeitung der Vergabeverfahren beitragen.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es im Kreis Paderborn zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet der Kreis bisher nicht systematisch aus. Dabei stehen die dafür erforderlichen Daten weitestgehend in der Vergabedatenbank zur Verfügung. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling dienen. Dieses sollte der Kreis insbesondere bei größeren Maßnahmen standardmäßig etablieren.

Der Kreis Paderborn hat auch Regelungen zur Korruptionsprävention in Form des Antikorruptionskonzeptes aus dem Jahr 2017 getroffen. Die darauf aufbauende Dienstanweisung gibt sinnvolle Vorgaben und Handlungshilfen für die Beschäftigten des Kreises. Das in der Dienstanweisung vorgesehene Berichtswesen setzt der Kreis bisher in der Praxis noch nicht um. Dies sollte er kurzfristig einführen.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention enthält bereits hilfreiche Vorgaben zu Sponsoringleistungen. Zusätzlich sollte der Kreis einen Sponsoring-Mustervertrag zur Verfügung stellen, um sämtliche relevanten Aspekte abzudecken.

Auch die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** des Kreises Paderborn ist gut. Der Kreis verfügt über eine Kostenrechnung, über die er den vollständigen Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenerhaltung insgesamt und differenziert nach Erhaltungsmaßnahmen abbildet. Über die regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen und –bewertungen hat der Kreis einen sehr guten Überblick über den Zustand seiner Verkehrsflächen und die Entwicklung im Zeitverlauf.

Besonders positiv hervorzuheben ist der Einsatz eines Pavement Management Systems (PMS). Das System greift auf die Zustandsdaten in der Straßendatenbank zu und nutzt diese für die internen Berechnungsmodelle. Das PMS dient als Grundlage für das Erhaltungsprogramm des Kreisstraßennetzes.

Ziel ist, den Zustand der Verkehrsflächen mittel- und langfristig mindestens auf dem aktuellen Niveau zu halten. Dazu werden u. a. auch die Kosten für die notwendigen Maßnahmen ermittelt. Um den ganzheitlichen Ansatz des Erhaltungsmanagements zu gewährleisten, sollte der Kreis den Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung und körperlicher Inventur sicherzustellen.

Dem bilanziellen Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens konnte der Kreis Paderborn bislang nicht entgegenwirken. Von 2008 bis 2020 beläuft sich der bilanzielle Substanzverlust auf 34,4 Mio. Euro bzw. 43,5 Prozent. Auch der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit ca. 71 Prozent in 2020 eine bilanzielle Überalterung des Straßenvermögens. Demgegenüber zeigt sich der Zustand der Verkehrsflächen nach der letzten Zustandserfassung und -bewertung 2020 in einem deutlich besseren Zustand.

Für die Unterhaltung seines Verkehrsflächennetzes hat der Kreis Paderborn in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,72 Euro je qm eingesetzt. Dies entspricht ca. 55 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Die Reinvestitionsquote lag im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre bei nur ca. 28 Prozent. Dennoch ist es dem Kreis Paderborn bislang noch gelungen, den Zustand der Verkehrsflächen zu verbessern.

Auch für das **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Paderborn über grundlegende Daten, die zur Steuerung der Unterhaltung notwendig sind. Über die Kostenrechnung kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch insgesamt und differenziert nach den einzelnen Pflegeleistungen darstellen.

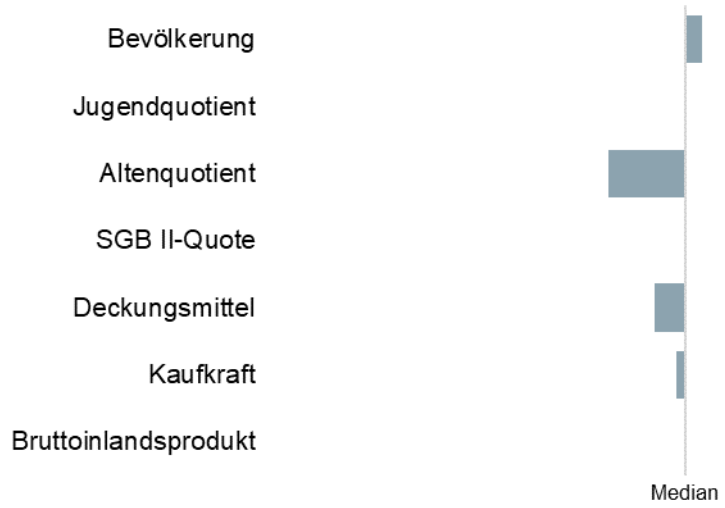
Der Kreis Paderborn verfügt über ein großes Kreisgebiet mit einer großen Verkehrsfläche und entsprechend umfangreichem Straßenbegleitgrün (vgl. hierzu auch Kapitel 0.2.1 Strukturelle Situation). Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns bewegen sich bezogen auf die Fläche interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

0.2 Ausgangslage des Kreises Paderborn

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Kreis Paderborn Jahr 2021



Der Kreis Paderborn hat laut IT.NRW 308.335 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit liegt der Kreis Paderborn leicht unter dem Median (310.270 Einwohnerinnen und Einwohner) der Vergleichskreise. Der Kreis Paderborn zählt zu den wenigen (neun) Kreisen in NRW, der laut **Bevölkerungsprognose** mit einem Bevölkerungsanstieg rechnen kann.

Zum Kreis Paderborn gehören zehn kreisangehörige Kommunen, wovon die Stadt Paderborn mit rund 152.000 Einwohnern zu den großen kreisangehörigen Kommunen, Delbrück zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen und acht Kommunen (Altenbeken, Bad Lippspringe, Bad Wünnenberg, Borchen, Büren, Hövelhof, Lichtenau und Salzkotten) zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen zählen.

Für neun von zehn kreisangehörigen Kommunen übernimmt der Kreis Paderborn die Aufgaben des Jugendamtes. Zwei von zehn kreisangehörigen Kommunen haben eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

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

Die **Kreisfläche** beträgt 1.247 qkm. Damit ist der Kreis Paderborn der flächenmäßig siebtgrößte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Mit einer Bevölkerungsdichte von 247 Einwohnern je qkm ist der Kreis Paderborn eher gering besiedelt.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 324 km Länge. Damit gehört der Kreis zu der Hälfte der Kreise mit dem höheren zu betreuenden Straßennetz. Mit rund 10,61 qm je Einwohner stellt der Kreis Paderborn seinen Einwohnerinnen und Einwohnern allerdings mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als 50 Prozent der Vergleichskreise. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur. Der **Altenquotient** 2021 des Kreises Paderborn, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), ist mit 30,65 Prozent landesweit am geringsten im interkommunalen Vergleich der Kreise. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt im Kreis Paderborn im Jahr 2021 32,6 Prozent und bildet hier den Median der Kreise ab. Diese Faktoren wirken sich u.a. auf die Aufgabenfelder Hilfen zur Pflege und Hilfen zur Erziehung aus.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Der Kreis Paderborn hat eine durchschnittlich hohe Wirtschaftskraft. Das BIP liegt mit 66.365 Euro je Einwohner genauso hoch wie der Median im interkommunalen Vergleich

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, spiegelt sich in der **SGB II-Quote** wider. Diese ist im Kreis Paderborn mit 7,47 Prozent ebenfalls durchschnittlich.

Die **Kaufkraft** zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger im Kreis Paderborn unter der Kaufkraft der Vergleichskreise liegt. Mit 23.640 Euro je Einwohner bewegt sie sich unterhalb des Medians von 24.149 Euro je Einwohner.

Die **allgemeinen Deckungsmittel** des Kreises Paderborn, zu denen die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise zählen, sind ebenfalls niedriger als bei der Hälfte der Kreise. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Die allgemeinen Deckungsmittel des Kreises Paderborn betragen 1.342 Euro je Einwohner, der Median beträgt 1.448 Euro je Einwohner.

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

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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.

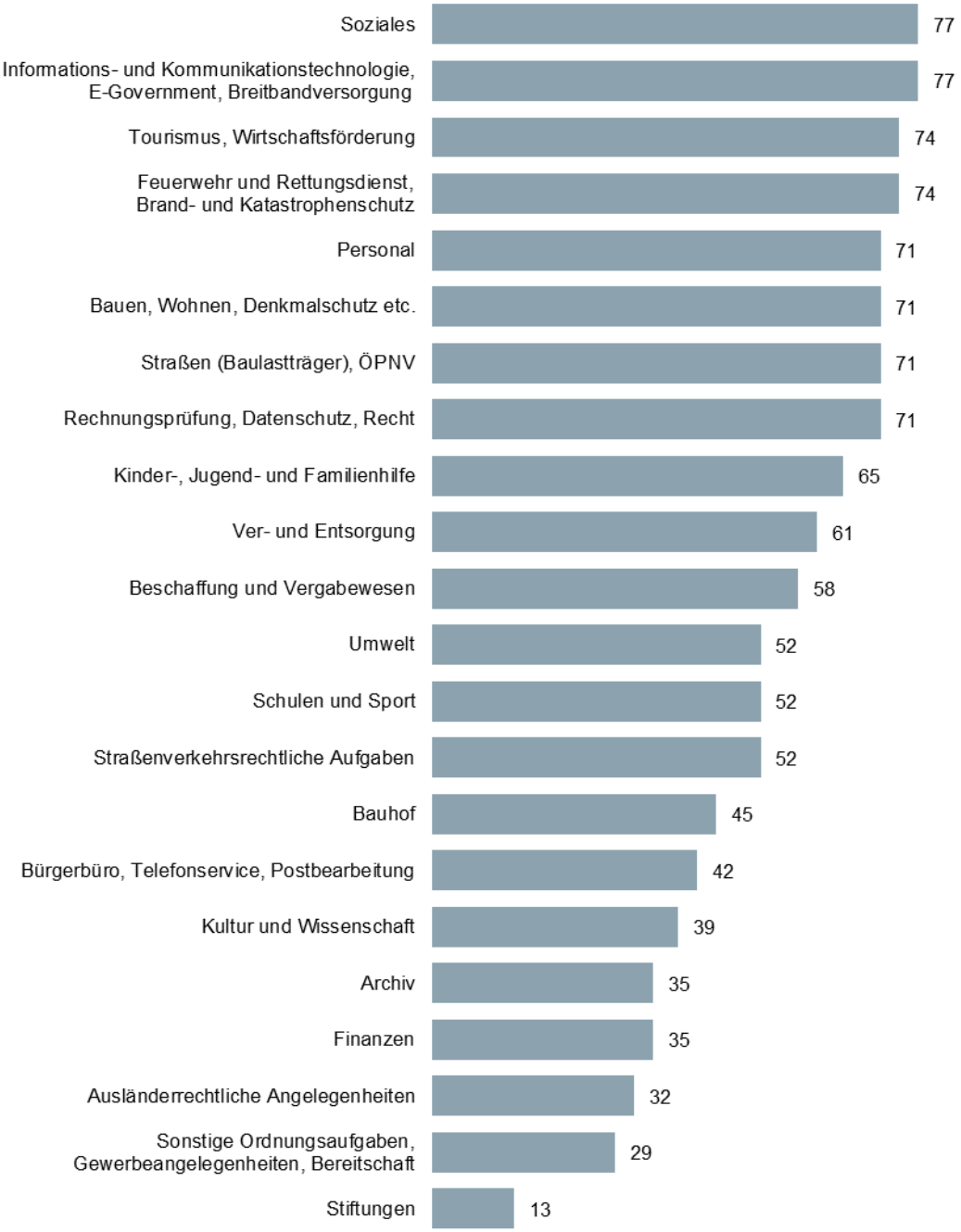
[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f, Erscheinungsjahr 2022

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche

zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

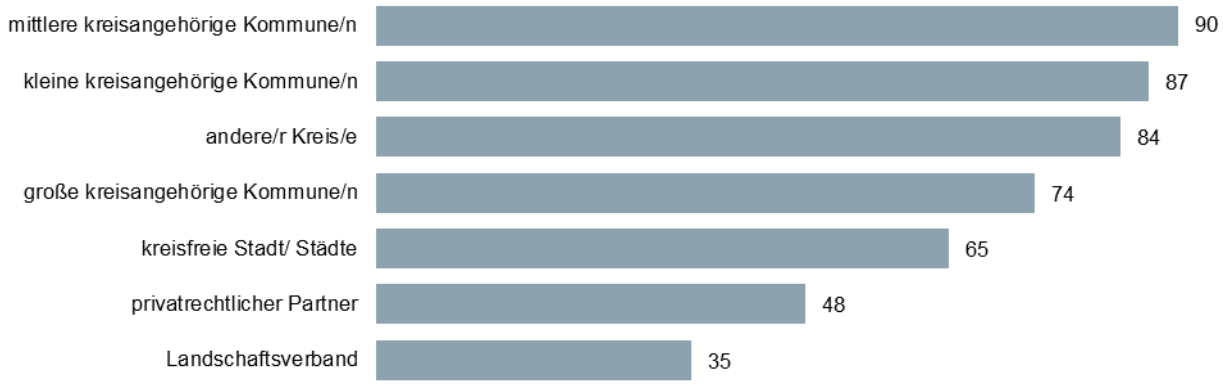


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



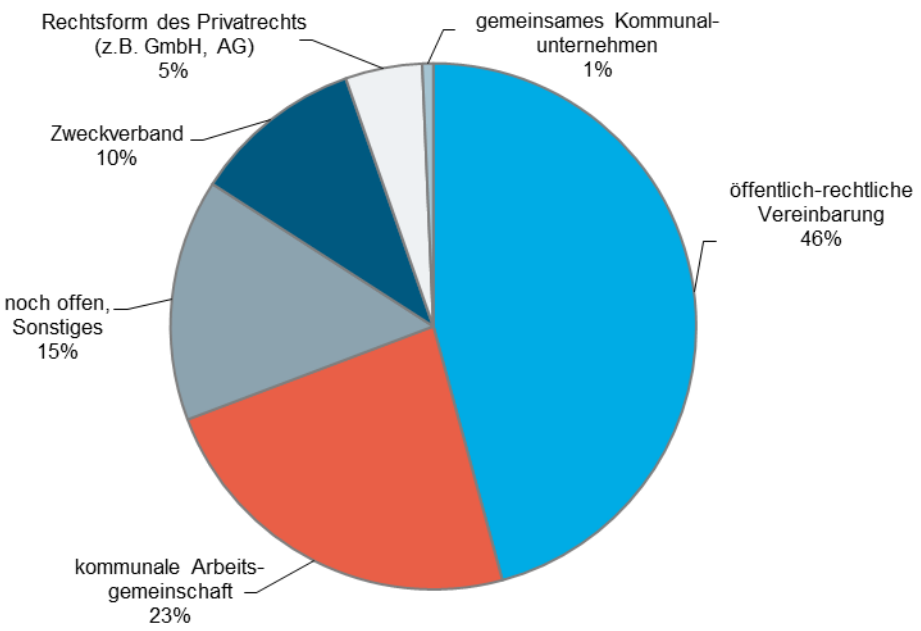
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

[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

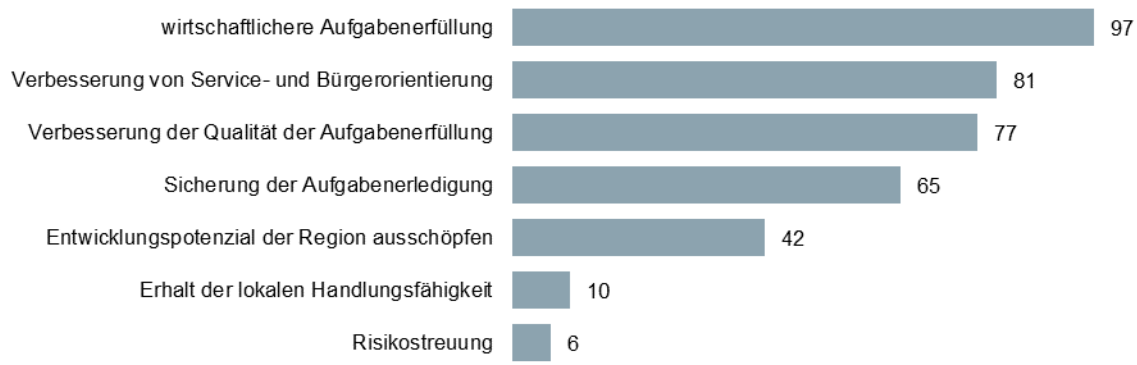


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



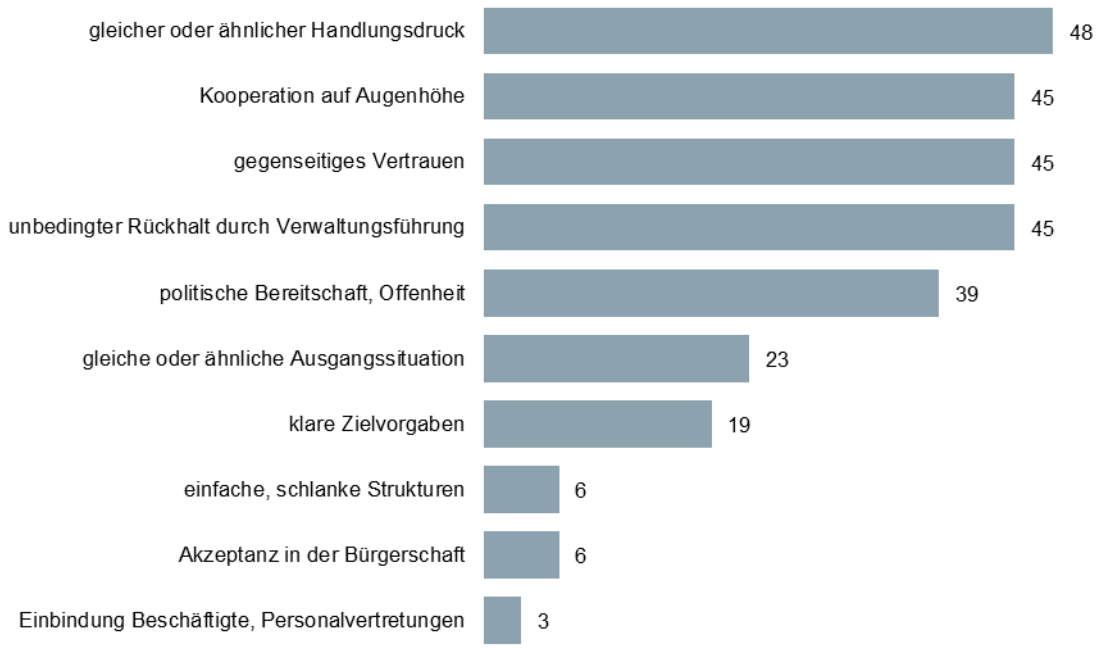
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



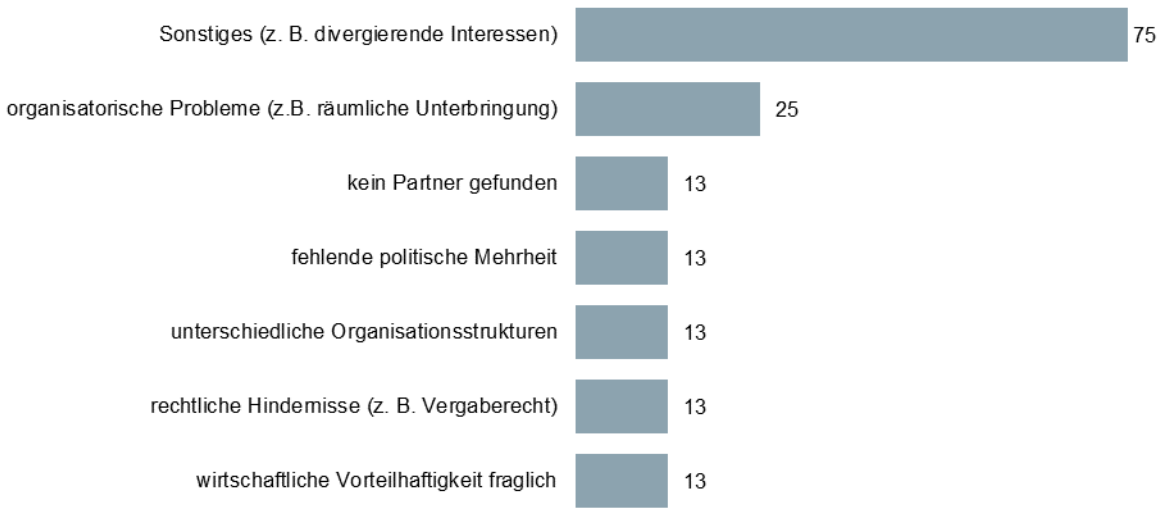
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Paderborn

Der Kreis Paderborn arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen, den benachbarten Kreisen Ostwestfalens und der kreisfreien Stadt Bielefeld zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3).

Der Kreis Paderborn hat mehr als 40 interkommunale Kooperationen geschlossen. Rund die Hälfe dieser Kooperationen ist der Kreis in Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eingegangen. Zu weiteren interkommunalen Kooperationen hat er Zweckverbände gebildet. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Die interkommunalen Kooperationen des Kreises Paderborn liegen in den Aufgabenfeldern Rechnungsprüfung, Vergabewesen, Archivwesen, IT/Telekommunikation, Feuerwehr/Rettungsdienst oder auch Tourismus und Wirtschaftsförderung. Diese IKZ-Aufgabenfelder finden sich auch in der Mehrzahl der Vergleichskreise (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Für den Kreis Paderborn hat sich die Zusammenarbeit in den Aufgabenfeldern Digitalisierung der Bauakten, Rechnungsprüfung und Vergabe als Hilfestellung für kreisangehörige Kommunen, die Zusammenlegung des Kreis- und Stadtarchivs der Stadt und des Kreises Paderborn, der Breitbandausbau oder das Digital-Büro Ostwestfalen (OWL) besonders bewährt.

Der Kreis Paderborn plant weitere Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit. So z. B. der Kauf und die Lieferung von Büromaterial und Moderationsequipment, die Abwicklung des Förderverfahrens Breitbandversorgung, einen gemeinsamen Atemschutzverbund oder verschiedenen Maßnahmen zur Planung, zum Bau und der Unterhaltung von Infrastrukturmaßnahmen.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Paderborn die höchste Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.6). Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Sicherung der Aufgabenerfüllung, das Ausschöpfen des regionalen Entwicklungspotenzials und auch die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung, klare Zielvorgaben, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck oder gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren).

Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

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-Kennzahlenset:

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[3]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Paderborn haben wir von Oktober 2021 bis Januar 2023 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Julia Richter
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Mathias Elbers
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Hermann-Josef Nürenberg
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Stephanie Ackermann

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 10. Januar bzw. am 07. Februar 2023 der Dezernatskonferenz des Kreises Paderborn die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 25. Mai 2023 vorgestellt.

Herne, den 5. September 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Wiethoff	Ledebur
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Umlagebedarf des Kreises Paderborn wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.	E1	Angesichts der niedrigen Eigenkapitalausstattung und der geplanten Jahresdefizite empfehlen wir dem Kreis Paderborn, das geplante Konsolidierungskonzept zu erstellen und entsprechend umzusetzen.
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Paderborn deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte Regelungen zur Übertragung von konsumtiven Ermächtigungsübertragungen formulieren.
		E2.2	Der Kreis Paderborn sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.
F3	Der Kreis Paderborn nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E3.1	Der Kreis Paderborn sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Der Kreis Paderborn sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F4	Der Kreis Paderborn berichtet auf unterschiedlicher Weise über seine Förderprojekte. Er kann seine Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	E4	Der Kreis Paderborn sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Paderborn hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit der Analysen.	E1	Es sollte, wie im Rahmen der Fortschreibung der Bestandsanalyse geplant, sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden.
F2	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Paderborn sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Schulung und die Namen der Teilnehmenden sollten dokumentiert werden.
		E2.2	Der Kreis Paderborn sollte kurzfristig ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen einrichten, durch das der Verwaltungsvorstand umfassend informiert wird. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden.
F3	Der Kreis Paderborn plant umfassende Maßnahmen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungspotential besteht bei der Konkretisierung der Maßnahmen sowie der Einbindung in die Praxis.	E3	Der Kreis Paderborn sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und in die Praxis einbinden. Dazu sollte er verbindlich festlegen, in welchen Abständen welche Prozesse oder Dokumente kontrolliert werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Paderborn auf die Leistungen des Zweckverbands GKD einen eingeschränkten Einfluss ausüben.	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung der GKD und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister kritisch hinterfragen und konstruktiv beeinflussen.
		E1.2	Der Kreis Paderborn sollte abschließend über den Entwurf seiner IT-Strategie entscheiden.
F2	Die IT-Kosten des Kreises Paderborn sind gering. Maßgeblichen Einfluss auf die Kostensituation haben sowohl die sehr geringen Personalkosten als auch die vergleichsweise niedrigen Sachkosten.	E2	Der Kreis Paderborn sollte die Anzahl der IT-Stellenanteile vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen durch die digitale Transformation der Verwaltung kritisch hinterfragen.
F3	Der Kreis Paderborn kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Der Kreis Paderborn sollte systematisch weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze über noch mehr Online-Antragsverfahren für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung zu erhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Paderborn profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.	E4	Der Kreis Paderborn sollte prüfen, ob ein automatisierter Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten ermöglicht werden kann, damit die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten entlastet wird.
F5	Der Kreis Paderborn hat ein systematisches Prozessmanagement fest im Blick und bereits strategisch verankert. Eine noch konsequentere Umsetzung bedingt Optimierungen bei den einzusetzenden Ressourcen.	E5	Der Kreis Paderborn sollte seine Ressourcen optimieren, um Aufgaben des zentralen Prozessmanagements noch konsequenter wahrnehmen zu können.
F6	Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für eine sichere IT. Er nimmt im interkommunalen Vergleich eine Position im vorderen Bereich ein. Trotzdem kann sich der Kreis insbesondere beim Thema Notfallvorsorge sowie beim Sicherheitsmanagement weiter verbessern.	E6	Der Kreis Paderborn sollte insbesondere seine Notfallvorsorge und das Sicherheitsmanagement weiter ausbauen.
F7	Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen. Eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung steht jedoch noch aus.	E7	Der Kreis Paderborn sollte seine strategische Ausrichtung der Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zusammenfassen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Übersichtliche Controllingberichte bieten dem Jugendamt des Kreises Paderborn eine gute Steuerungsgrundlage. Optimierungspotential besteht noch bei der Darstellung der finanziellen Entwicklung und der Entwicklung von Fallzahlen in den einzelnen Teams.	E1	Der Kreis Paderborn sollte die Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch eine teambezogene Darstellung der Kennzahlen weiter verbessern.
F2	Ein umfassendes Fachcontrolling, inkl. Berichtswesen konnte der Kreis Paderborn im Jugendamt noch nicht etablieren. Die Umstellung der Jugendamtssoftware erschwert während dieser überörtlichen Prüfung tiefergehende Analysen.	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte die Einhaltung der Verfahrens- und Prozessstandards regelmäßig prüfen. Er könnte durch Ziele und Kennzahlen die qualitative Zielerreichung messen. Er sollte, wie geplant, trägerbezogenen Auswertungen vornehmen und die Ergebnisse im Rahmen der Qualitätsdialoge mit freien Trägern erörtern.
		E2.2	Der Kreis Paderborn sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls transparent in seine Pinnwand integrieren. Durch eine solche Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnte er die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollziehen.
F3	Der Kreis Paderborn hat frühzeitig Prozess- und Qualitätsstandards erarbeitet und in einem Qualitätshandbuch zusammengefasst. Alle Prozesse berücksichtigen die Teamarbeit als Arbeitsmethode. Allerdings berücksichtigen sie nicht die aktuelle Aufbauorganisation.	E3	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass organisatorische Änderungen zeitnah in das Handbuch übernommen werden. Hierzu sollte er es in digitaler Form zur Verfügung stellen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	In der WiJu des Kreises Paderborn bearbeitet eine Vollzeit-Stelle unterdurchschnittliche 129 Hilfeplanfälle. Ein Instrument zur regelmäßigen Personalbemessung setzt der Kreis Paderborn in der WiJu nicht ein.	E4	Der Kreis Paderborn sollte auch für die WiJu eine Personalbemessung erarbeiten und daran die Personalausstattung regelmäßig überprüfen.
F5	Im Kreis Paderborn stellt die SPFH die wichtigste ambulante Hilfeart dar. Fehlende Auswertungsmöglichkeiten erschweren tiefergehende Analysen und damit ein frühzeitiges Gegensteuern bei Fehlentwicklungen.	E5	Der Kreis Paderborn sollte im Rahmen seines Fachcontrollings tiefergehende Analysen zur SPFH vornehmen. Er sollte insbesondere die Betreuungszeiten, die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden und die Abbruchquoten regelmäßig analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.
F6	Vor dem Hintergrund einer niedrigen Falldichte gehört der Kreis bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept nutzt der Kreis nicht. Derzeit erschweren fehlende weitere Auswertungsmöglichkeiten die Steuerung.	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten.
		E6.2	Der Kreis Paderborn sollte Verweildauern, Rückführungen in die Herkunftsfamilie und unplanmäßigen Beendigungen regelmäßig auswerten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.
Hilfe zur Pflege			
F1	Eine übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Paderborn nicht statt	E1	Der Kreis Paderborn sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozialräumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.
F2	Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Paderborn eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind im Sozialamt zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis Paderborn sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG und der Einführung der elektronischen Akte erstellen und visualisieren. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in einer digitalen Wissensdatenbank integriert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	In der Sachbearbeitung der stationären Hilfe zur Pflege weist der Kreis Paderborn im Vergleich die höchste Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.	E3	Der Kreis Paderborn sollte die Verweildauer der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen auswerten. Die durchschnittliche Verweildauer und die durchschnittlichen stationären Fallaufwendungen bilden auch eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung.
F4	Im interkommunalen Vergleich der Kreise ergibt sich für die WTG-Behörde des Kreises Paderborn eine hohe Arbeitsbelastung je Vollzeit-Stelle. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	E4.1	Um die zu prüfenden Einrichtungen zu entlasten, sollten die WTG-Behörde des Kreises Paderborn und der Medizinische Dienst stärker kooperieren und die Regelprüfungen so weit als möglich abstimmen und gemeinsam durchführen.
		E4.2	Der Kreis Paderborn sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch beobachten, ob und inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist. Dieses gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund eines geplanten weiteren Ausbaus der ambulanten Wohngemeinschaften. Hierbei ist auch zu beachten, dass aufgrund einer internen Arbeitsverteilung im Sozialamt zurzeit tatsächlich ein höherer Personaleinsatz erfolgt als laut Stellenplan vorgesehen ist.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Paderborn erfasst die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Antragsbearbeitung nicht systematisch. Er hält sie nach eigener Einschätzung aber ein. Die Vorgaben und Regelungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei der rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Beurteilung des rechtmäßigen Handelns und zur Steuerung des Personaleinsatzes.
		E1.2	Der Kreis Paderborn sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben. Die Erhebung der Gebühr zu einem späteren Zeitpunkt ist nicht möglich.
F2	Die Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Paderborn immer so zeitnah wie möglich, um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Die externen Beteiligungsverfahren werden noch in Papierform durchgeführt.	E2	Der Kreis Paderborn sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zeitnah auch die Einholung der externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert durchführen.
F3	Der Bearbeitungsprozess der Anträge in der Bauaufsicht ist insgesamt effektiv. Das Vieraugenprinzip wird konsequent eingehalten. Ein höherer Digitalisierungsgrad kann den Bearbeitungsprozess weiter beschleunigen.	E3	Der Kreis Paderborn sollte den Bearbeitungsprozess bei der Erstellung der Genehmigungsbescheide mit zunehmendem Digitalisierungsgrad anpassen. Schnittstellen im Bearbeitungsprozess können sich negativ auf die Laufzeiten auswirken.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Paderborn hat sein Bauaktenarchiv in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der Digitalisierung der Arbeitsabläufe.	E4.1	Der Kreis Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Bauanträge frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware der Bauaufsicht aufnehmen.
		E4.2	Die untere Bauaufsicht sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen, um die Bearbeitungsprozesse zu optimieren und die elektronische Archivierung zu vereinfachen.
F5	Das Antragsaufkommen in der unteren Bauaufsicht ist hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als die meisten anderen Kreise. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung. Zu einigen abgefragten Werten kann der Kreis Paderborn keine validen Daten bereitstellen.	E5	Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Paderborn die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.
F6	Die untere Bauaufsicht des Kreises Paderborn stellt Bauwilligen gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist niedrig. Zurückgezogene oder unvollständig eingereichte Anträge werden nicht erfasst.	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage ebenfalls verfügbar machen.
		E6.2	Der Kreis Paderborn sollte künftig neben den zurückgenommenen auch die abgelehnten und unvollständigen Bauanträge systematisch erfassen und auswerten.
F7	Der Kreis Paderborn erfasst die Laufzeiten der Bauanträge nur im Rahmen der RAL-Zertifizierung. Belastbare Informationen zu den Laufzeiten in den anderen Genehmigungsverfahren liegen nicht vor.	E7	Der Kreis Paderborn sollte die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren und die Laufzeiten ab Vollständigkeit aller Anträge in der Fachsoftware erfassen und auswerten.
F8	Der Kreis Paderborn hat Ziele und Zielwerte für bestimmte Verfahren definiert. Über ein Berichtswesen werden die Daten ausgewertet und überwacht. Für einen großen Teil der Anträge liegen dennoch keine verlässlichen Daten vor, weil sie nicht systematisch erfasst werden.	E8	Neben den Zielen zu den RAL-Anträgen sollte der Kreis Paderborn auch Ziele und Zielwerte für die anderen Anträge formulieren und überwachen.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Paderborn bezieht die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig und eng in seine förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben unter 15.000 Euro Auftragswert sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	E1	Der Kreis Paderborn sollte auch bei Vergaben unterhalb 15.000 Euro Auftragswert eine zumindest stichprobenweise Kontrolle durch das Rechnungsprüfungsamt verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Paderborn geht präventiv gegen Korruption vor. Das Antikorruptionskonzept und die Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung geben umfängliche und geeignete Regelungen vor. Die Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten unterstützt eine wirksame Prävention. Optimierungspotenzial ergibt sich insbesondere beim Berichtswesen.	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte die in seinem Antikorruptionskonzept getroffenen Regelungen zum Berichtswesen umsetzen. Insbesondere der jährliche Bericht über einzelne Sachverhalte kann zur Transparenz und zur Sensibilisierung der Beschäftigten beitragen.
		E2.2	Der Kreis Paderborn sollte seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG im Kreistagsinformationssystem nachkommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.
F3	Der Kreis Paderborn verfügt über Regelungen zum Sponsoring. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für den Kreis zu minimieren.	E3	Der Kreis Paderborn sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren. Dazu gehören Vorgaben zur zeitlichen Befristung der Laufzeit sowie eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsoringgeber. Auch das Haftungsrisiko sollte er vertraglich begrenzen. Zu diesem Zweck kann die Vorgabe eines Mustervertrages sinnvoll sein.
F4	Der Kreis Paderborn betreibt kein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling. Mit einzelnen umgesetzten Elementen nutzt er noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	E4	Der Kreis Paderborn sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Paderborn kommt es zu überdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Nachträge nehmen dabei einen deutlichen Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.	E5	Der Kreis Paderborn sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.
F6	Der Kreis Paderborn hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen geregelt. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens liegen durch die interne Vergabedatenbank vor. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht systematisch aus.	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte auch bei Auftragsweiterungen und Nachträgen unterhalb 25.000 Euro eine Pflicht zur Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes verbindlich vorgeben. Dies sollte insbesondere auch gelten, wenn mehrere Nachträge in Summe einen festzulegenden Betrag überschreiten. Der Kreis kann dabei eine wertmäßige Abstufung zwischen einer regelmäßigen und einer stichprobenweisen Beteiligung vornehmen.
		E6.2	Der Kreis Paderborn sollte Auftragsänderungen in seiner Datenbank den Ursprungsaufträgen eindeutig zuordnen. Dadurch erhält er einen Überblick über die Entwicklung der Maßnahmenkosten. Zudem schafft er dadurch die Grundlage für einen Plan-Ist-Vergleich der Maßnahmenkosten.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Der Kreis Paderborn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
F7	Der Kreis Paderborn führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regeln.	E7.1	Der Kreis Paderborn sollte alle relevanten Beteiligungen und Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsamtes vollständig nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehört auch die Beteiligung vor der Entscheidung zum Ausschluss von Bietern.
		E7.2	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass ausgeschlossene Bieter unverzüglich gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichtet werden.
		E7.3	Der Kreis Paderborn sollte das Rechnungsprüfungsamt auch bei Auftragsänderungen und Nachträgen regelmäßig, wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen, vor Auftragserteilung einbeziehen.
		E7.4	Der Kreis Paderborn sollte die Zuständigkeit für die Unterrichtung nicht berücksichtigter Bewerbungen und Angebote gemäß § 19 VOB/A in seiner Dienstanweisung eindeutig festlegen. Hierfür bietet sich die zentrale eVergabe- und Submissionsstelle an.
		E7.5	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen regelmäßig bei Nachtragsaufträgen über 15.000 Euro beteiligt wird.
		E7.6	Der Kreis Paderborn sollte der vorbereitenden Detailplanung ausreichend Zeit einräumen. Er sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.
Verkehrsflächen			
F1	Der Kreis Paderborn setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Zusätzlich nutzt er für sein Erhaltungsmanagement ein Pavement Management System, worüber konkrete Strategien für die Verkehrsflächenerhaltung entwickelt wurden.	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte die Aufnahme der Aufbaudaten in die Straßendatenbank weiter fortführen. Zudem sollte er auch die Querschnittsdaten in die Datenbank integrieren. Für die laufende Pflege und Weiterentwicklung der Straßendatenbank bedarf es dabei auch entsprechender personeller Ressourcen, um die Datenbank vollumfänglich nutzen zu können.
		E1.2	Der Kreis Paderborn sollte auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dies erleichtert die enge Verzahnung mit dem Erhaltungsmanagement.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Im Rahmen seines Erhaltungsmanagements hat der Kreis Paderborn strategische Ziele definiert. Konkretisiert über das Pavement Management System soll der Zustand der Kreisstraßen mindestens auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Das operative Controlling des Kreisstraßenbauamtes unterstützt die gezielte Steuerung.	E2	Der Kreis sollte die finanzwirtschaftliche Sicht stärker in sein Erhaltungsmanagement und das damit verbundene Ziel- und Kennzahlensystem integrieren.
F3	Die Abstimmungsprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Kreis Paderborn gut. Der digitale Rechnungsworkflow und das Dokumentenmanagement optimieren dabei einzelne Prozessschritte. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.	E3	Der Kreis Paderborn sollte möglichst kurzfristig eine einheitliche Datenbasis in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen. Die Anlagegüter sollten dabei möglichst identisch zumindest aber auf einer Ebene identisch aggregiert werden können.
F4	Der Kreis Paderborn ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	E4	Sobald der Kreis Paderborn eine einheitliche Datenbasis für die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens geschaffen hat, sollte er die Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur nutzen.
F5	Bilanziell zeigt sich für die Verkehrsflächen im Kreis Paderborn eine Überalterung des Vermögens. Demgegenüber zeigt sich der technische Zustand insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten deutlich positiver.	E5	Der Kreis Paderborn sollte untersuchen, wodurch die Abweichung zwischen bilanzieller und technischer Entwicklung insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten begründet ist.
F6	Der Kreis Paderborn verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.	E6	Der Kreis Paderborn sollte neben den Bäumen und Gehölzflächen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in seinem Kataster aufnehmen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen – intensiv und extensiv, Bankette usw. aufgenommen werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn 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		▲	

Die Haushaltssituation des Kreises Paderborn ist weiterhin vergleichsweise gut. Es besteht nur ein eher **geringer Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern und nachhaltig auszurichten.

Der Kreis Paderborn ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Sein **Haushalt** ist **strukturell ausgeglichen**. Allerdings ist die **Eigenkapitalausstattung** des Kreises gering. Die mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 geplanten Defizite werden das Eigenkapital weiter verringern. Damit mindert sich auch die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** des Kreises Paderborn sind vergleichsweise gering. Der Kreis konnte seine investiven Kreditverbindlichkeiten seit 2008 deutlich reduzieren. Allerdings führen Investitionen in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Rückgang der liquiden Mittel. Für das Gebäudevermögen drohen derzeit keine größeren **Reinvestitionsbedarfe** in den kommenden Jahren. Allerdings enthält der Haushaltsplanentwurf noch nicht für alle geplanten Investitionen die benötigten Finanzmittel. Entgegen der bilanziellen Überalterung befindet sich der überwiegende Teil der Kreisstraßen in einem sehr guten bis guten Zustand.

Der Kreis plant für die Jahre 2022 bis 2026 Defizite. Der **Umlagebedarf** des Kreises Paderborn ist 2020 vor allem aufgrund von Mehraufwendungen durch die Flughafeninsolvenz hoch. Für die mittelfristige Planung droht ein höherer Umlagebedarf, als der Kreis ihn mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 veranschlagt. Dies liegt u. a. daran, dass der Kreis bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen die mittelfristige Finanzplanung ohne Preissteigerungen fortschreibt. Ein hohes haushaltswirtschaftliches Risiko sieht der Kreis darüber hinaus für die mögliche Steigerung der Versorgungsaufwendungen.

Die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Paderborn haben eine hohe Finanzkraft und keine befindet sich in der Haushaltssicherung oder einem Haushaltssanierungsplan. Dennoch verdeutlichen die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse eine Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen und ein Handlungsbedarf. Der Kreis berücksichtigt die

Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen. Er plant daher mit jedem Haushalt, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Ein damit einhergehender Eigenkapitalabbau ist langfristig aber nur nachhaltig und vertretbar, wenn der Kreis durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Umlagebedarf reduziert. Das hat der Kreis bereits erkannt und arbeitet daher ein Konsolidierungskonzept aus.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Paderborn hat ein umfassendes Controlling-System. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) die notwendigen **Informationen zur Haushaltssituation** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Seine stetig steigenden Aufwendungen kann der Kreis nicht durch eigene **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Der Umlagebedarf des Kreises Paderborn steigt konstant. Dem möchte der Kreis aktiv entgegenwirken, indem er ein Konsolidierungskonzept ausarbeitet.

Der Kreis Paderborn überträgt mehr **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr als die meisten anderen Kreise. Die übertragenen Ermächtigungen erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 80 Prozent. Ein großer Teil davon basiert auf Mitteln für den Breitbandausbau. Der Kreis nutzt die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet insoweit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte der Kreis Paderborn einen zentralen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Eine zentrale Datenbank würde einen personenunabhängigen Wissenstand erleichtern. Der Kreis plant daher bereits, eine Fördermitteldatenbank zu integrieren.

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 Unterneh-

men, 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 Paderborn ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Paderborn 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA / -
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPl / - / -
2023	aufgestellt	noch offen	nicht erforderlich	HPl / - / -

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Paderborn ist überdurchschnittlich. Keine Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen trotzdem eine Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis Paderborn hat daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

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

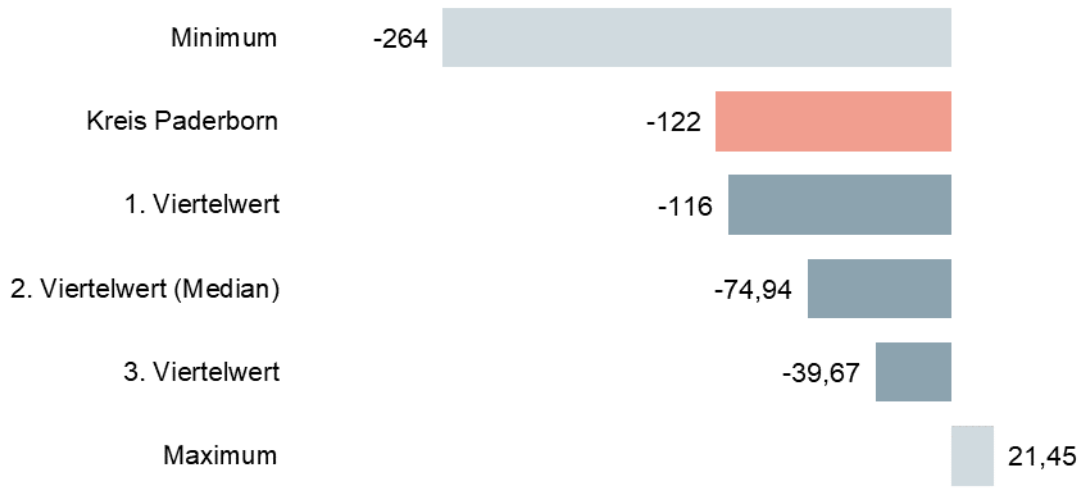
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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

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

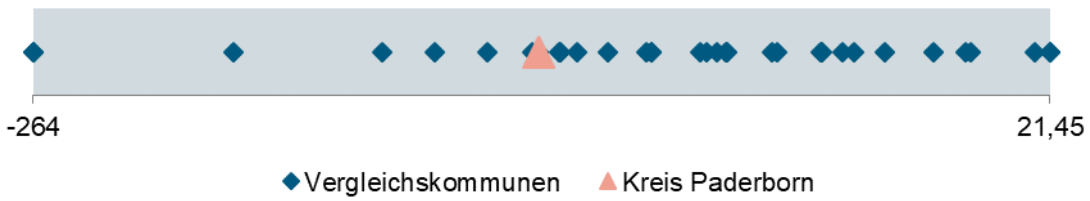
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung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

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 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 Paderborn** gehören die große kreisangehörige Stadt Paderborn, die mittlere kreisangehörige Stadt Delbrück sowie die acht kleinen kreisangehörigen Kommunen Altenbeken, Bad Lippspringe, Borchen, Büren, Hövelhof, Lichtenau, Salzkotten und Bad Wünnenberg. Mit

Ausnahme von Salzkotten planen alle kreisangehörigen Kommunen 2022 Fehlbeträge. Interkommunal verglichen ist das durchschnittliche Jahresergebnis der kreisangehörigen Kommunen negativ. Den höchsten Fehlbetrag plant die Stadt Paderborn mit 26,39 Mio. Euro.

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

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

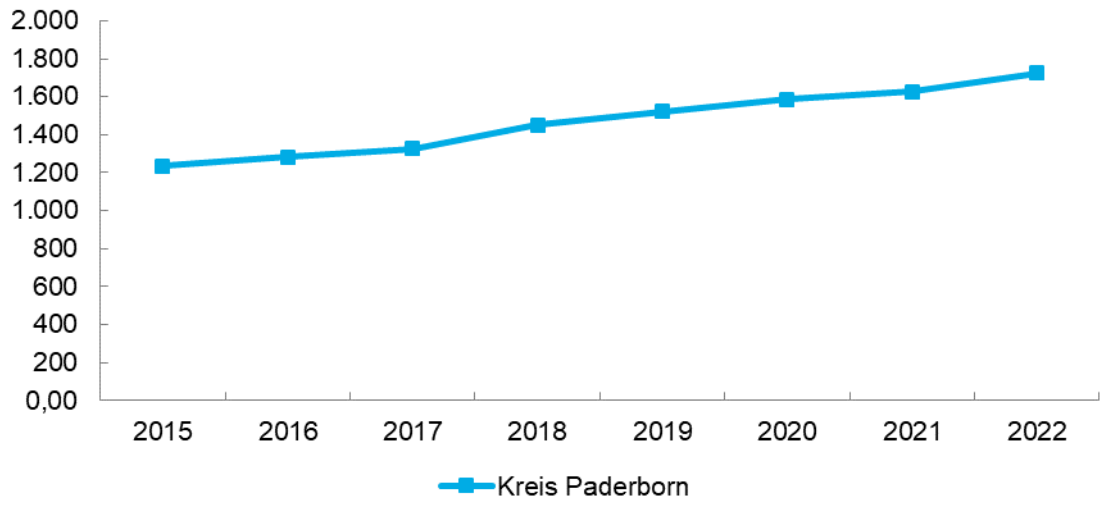
Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-173	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Mit den geplanten Ergebnissen der laufenden Verwaltungstätigkeit positioniert sich der Kreis Paderborn interkommunal verglichen besser. Mehr als die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen der übrigen Kreise planen hier schlechtere Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert dennoch einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Paderborn. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist der Kreis Paderborn angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich 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 in Euro 2015 bis 2022



Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.724	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.374	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	350	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind im Kreis Paderborn stetig gestiegen. Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet Paderborn überdurchschnittlich hoch. Mit 1.374 Euro je Einwohner basieren sie überwiegend (79,70 Prozent) auf der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum.

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

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

Die vergleichsweise hohe Finanzkraft spiegelt sich auch im Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen wider. Keine ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation besser als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen.

1.3.2 Haushaltsstatus

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

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 Paderborn 2015 bis 2022

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

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

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

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Paderborn 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,03	-0,09	0,29	3,74	-2,41	-1,89	3,40
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	12,86	11,99	12,28	16,02	13,60	11,71	15,12
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	19,32	22,90	29,66	32,17	32,25	46,79	48,27
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**0,30**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**5,01**	**4,12**	**pos. Ergebnis**

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

Der Bestand der allgemeinen Rücklage nahm 2020 deutlich zu. In diesem Jahr haben verschiedene Wertberichtigungen zu einer Veränderung der allgemeinen Rücklage geführt. Für die Werterhöhung der RWE-Aktien hat der Kreis Paderborn 19,87 Mio. Euro zugeschrieben, während er 5,50 Mio. Euro bei Finanzanlagen abgeschrieben hat. Hier hat er einerseits die Anteile an der Flughafen Paderborn-Lippstadt GmbH im Zuge der Flughafeninsolvenz in Höhe von 3,89 Mio.

Euro wertberichtigt. Andererseits hat er das Gesellschafterdarlehen an die Flughafen Paderborn-Lippstadt GmbH in Höhe von 1,67 Mio. Euro wertberichtigt.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-3,00	-3,00	-2,00	-2,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	12,12	9,12	7,12	5,12
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	48,27	48,27	48,27	48,27
Fehlbetragsquote in Prozent	**4,73**	**4,97**	**3,48**	**3,61**

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

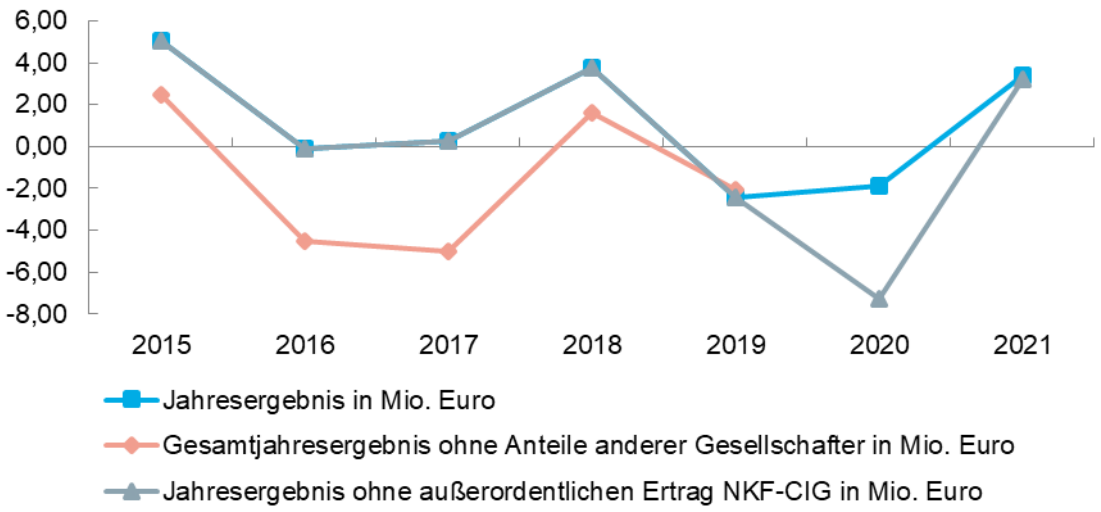
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse des Kreises Paderborn sind strukturell ausgeglichen. Von 2015 bis 2021 ist die Finanzkraft im Kreisgebiet stärker gestiegen als der Umlagebedarf. Dieser ist 2020 vor allem durch den Mehraufwand aufgrund der Flughafeninsolvenz vergleichsweise hoch.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021



Die Jahresergebnisse des **Kreises Paderborn** schwanken im Zeitverlauf. Von 2015 bis 2021 plante der Kreis jährlich Defizite von durchschnittlich 4,02 Mio. Euro. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze inklusive der Ermächtigungsübertragungen aus Vorjahren sahen in diesem Zeitraum sogar Defizite von durchschnittlich 8,35 Mio. Euro jährlich vor. Mit Ausnahme der Jahre 2016, 2019 und 2020 realisierte der Kreis Paderborn jedoch in allen Jahren des Betrachtungszeitraums positive Jahresergebnisse. Der summierte Überschuss der Jahre 2015 bis 2021 betrug im Kernhaushalt 8,06 Mio. Euro. Das entsprach einer Verbesserung gegenüber den geplanten Jahresergebnissen (ohne Ermächtigungsübertragungen) von insgesamt 36,23 Mio. Euro von 2015 bis 2021. Verbesserungen konnte der Kreis Paderborn sowohl durch Ertragssteigerungen als auch durch Aufwandsminderungen in verschiedenen Bereichen realisieren. Im Einzelnen haben zum Beispiel folgende Sachverhalte zur Ergebnisverbesserung beigetragen:

- Bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten konnte der Kreis überwiegend Verbesserungen erzielen von bis zu 3,03 Mio. Euro in der Spitze 2015. Mehrerträge gegenüber dem Plan generierte er vor allem bei den Verwaltungsgebühren (z. B. Kfz-Zulassungen oder Baugenehmigungen).

- Ebenso hat der Kreis jährlich höhere Transfererträge in Höhe von bis zu 3,49 Mio. Euro erzielt. Hier war insbesondere der Kostenersatz von sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen jeweils höher als geplant.

- Mit Ausnahme des Jahres 2015 waren auch die Kostenerstattungen und Kostenumlagen jährlich höher als geplant. Dies lag insbesondere im Jahr 2020 an der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von Arbeitsuchenden nach dem SGB II[4]. Seit dem Jahr 2020 trägt der Bund 75 Prozent der Kosten hierfür. Dadurch konnte der Kreis Paderborn an dieser Stelle Mehrerträge in Höhe von 13,07 Mio. Euro erzielen.

- Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen unterschritt der Kreis Paderborn mit Ausnahme des Jahres 2015 jährlich die geplanten Haushaltsansätze. Besonders hoch waren die die Planunterschreitungen in den Jahren 2019 und 2020 mit jeweils mehr als fünf Mio. Euro. Minderaufwendungen sind insbesondere bei der Unterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken und baulichen Anlagen angefallen sowie bei Aufwendungen für die Maßnahme „Digitale Modellregion“. Diese Maßnahme verzögerte sich und die Mittel wurden ins nächste Haushaltsjahr verschoben. Weitere Ausführungen hierzu enthält das Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

- Bis auf das Jahr 2020 fielen auch die Transferaufwendungen stets geringer aus, als geplant. Vor allem bei den Sozialtransferaufwendungen für die Sozialhilfe hatte der Kreis Minderaufwendungen.

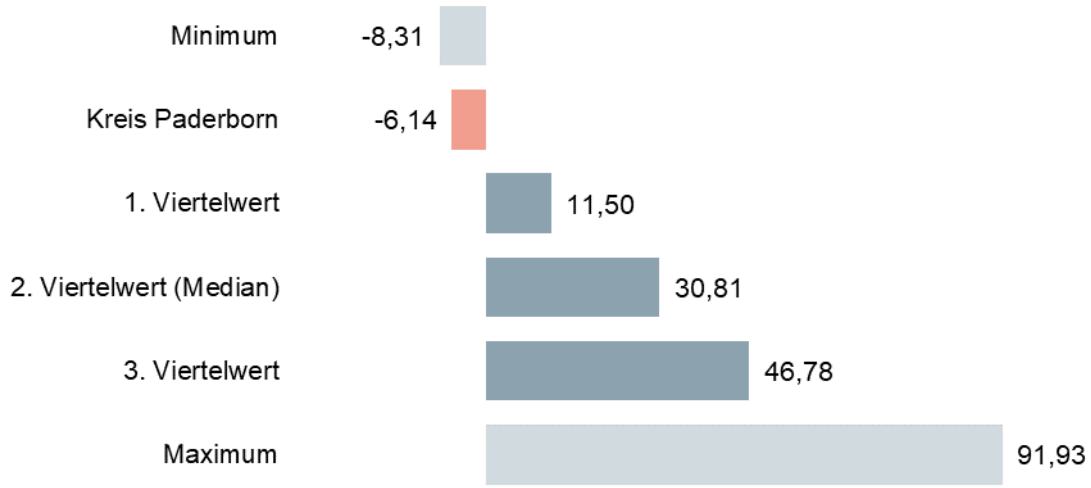
Das Jahresergebnis 2020 fällt mit -1,89 Mio. Euro zwar besser aus als geplant, ist aber defizitär. Das liegt vor allem daran, dass dem Kreis Paderborn als Hauptgesellschafter der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH durch die Flughafeninsolvenz 2020 Mehraufwendungen von 13,74 Mio. Euro entstanden sind. Ohne diese wäre das Jahresergebnis positiv. Die Mehraufwendungen hat der Kreis als Haushaltsbelastung in der Isolationsrechnung nach § 5 Abs. 2 NKF-CIG

[4] Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)

berücksichtigt. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG kompensieren diesen Fehlbetrag nur teilweise.

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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



In den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 weist der Kreis Paderborn außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG[5] i. H. v. 5,36 Mio. Euro (2020) und 0,20 Mio. Euro (2021) aus. Bei der Schadenermittlung hat der Kreis 2020 den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) eingeräumten Ermessensspielraum genutzt und die zusätzlichen Finanzmittel aus der Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 11,69 Mio. Euro zur Minderung der coronabedingten Finanzschäden eingesetzt.

[5] Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

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

Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-23,55	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Im interkommunalen Vergleich führt das Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG zu keiner anderen Positionierung. In beiden Fällen gehört der Kreis Paderborn zum Viertel der Kreise mit den höchsten Defiziten bzw. ohne die Aufwendungen der Flughafeninsolvenz mit den geringsten Defiziten.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2021

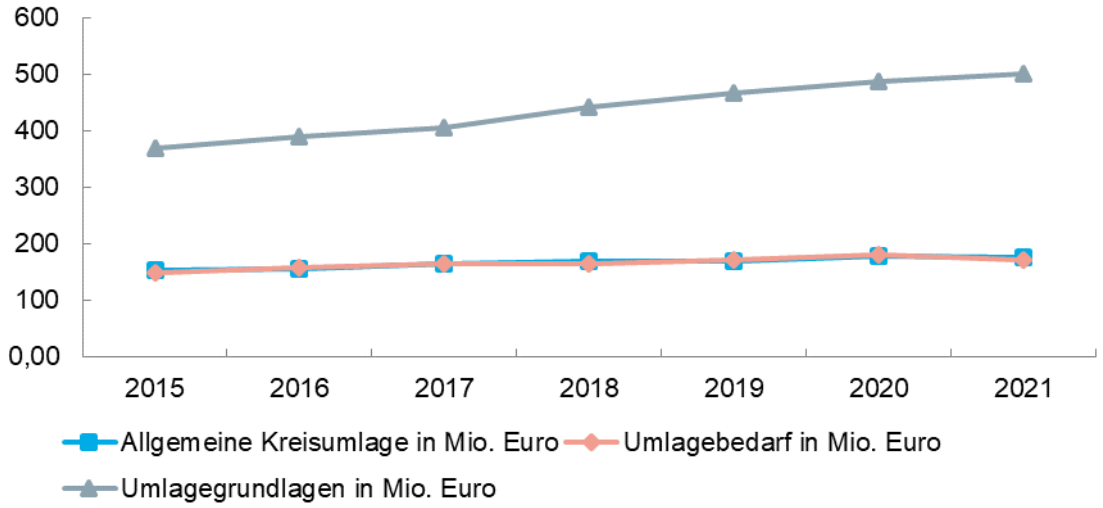
Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	3,40
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	40,46
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung sonstige Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	36,93
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	**-0,13**
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	**-0,41**

Das strukturelle Ergebnis 2021 ist nahezu ausgeglichen. Es ist 3,53 Mio. Euro schlechter als das originäre Jahresergebnis. Die Schlüsselzuweisungen haben das Jahresergebnis 2021 positiv beeinflusst. Auch zukünftig kann der Kreis mit hohen Schlüsselzuweisungen rechnen. So sieht die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 41,00 Mio. Euro vor.

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 Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Von 2015 bis 2021 ist der Umlagebedarf der Kreises Paderborn von 148 Mio. Euro auf 172 Mio. (16,21 Prozent). Euro gestiegen. Im selben Zeitraum sind die Umlagegrundlagen im Kreisgebiet von 370 auf 533 Mio. Euro (44,05 Prozent) gestiegen. Das bedeutet, dass die Finanzkraft im Kreisgebiet stärker gestiegen ist als die allgemeine Kreisumlage.

Mit Ausnahme der Jahre 2016, 2019 und 2020 liegt die tatsächlich erhobene Kreisumlage (Umlagevolumen) in allen Jahren des Betrachtungszeitraums über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 101 Prozent. Das bedeutet, dass der Kreis Paderborn höhere Umlagezahlungen erhalten hat, als er für seinen konkreten Bedarf benötigte. Die kreisangehörigen Kommunen haben damit zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen. Der Kreis gibt die zu hohe Kreisumlage an seine kreisangehörige Kommunen jedoch zurück, indem er für die Planjahre Fehlbeträge und die Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage plant.

Wie zuvor bei den Jahresergebnissen dargestellt, ergab sich für die Jahre 2015 bis 2021 eine Überdeckung in Höhe von 8,06 Mio. Euro. Diese hat der Kreis genutzt, um seine Ausgleichsrücklage aufzufüllen und seine Eigenkapitalausstattung zu stützen. Weitere Ausführungen zum Eigenkapital stehen im Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	588	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	581	375	497	581	644	800	31

Mit Blick auf den Umlagebedarf belastet der Kreis Paderborn seine kreisangehörigen Kommunen überdurchschnittlich stark. Gleichzeitig belastet er sie aber weniger stark als ein Viertel der Vergleichskreise, die einen noch höheren Umlagebedarf haben. Dadurch, dass der Kreis Paderborn die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Unterkunft gegen die Coronaschäden gerechnet und so seinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG reduziert hat, ist sein Umlagebedarf 11,69 Mio. Euro höher. Das entspricht rund 38 Euro je Einwohner. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich bleibt dadurch jedoch unverändert.

Belastend ausgewirkt auf den Umlagebedarf 2020 haben sich zudem die zuvor bei den Jahresergebnissen beschriebenen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Flughafeninsolvenz. Ohne diese wäre der Umlagebedarf des Kreises Paderborn geringer gewesen. Zu berücksichtigen ist hier, dass der Kreis die Mehraufwendungen aus der Flughafeninsolvenz in seiner Isolationsrechnung berücksichtigt hat und teilweise dafür die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von 5,36 Mio. Euro ausweist, die wiederum den Umlagebedarf gemindert haben.

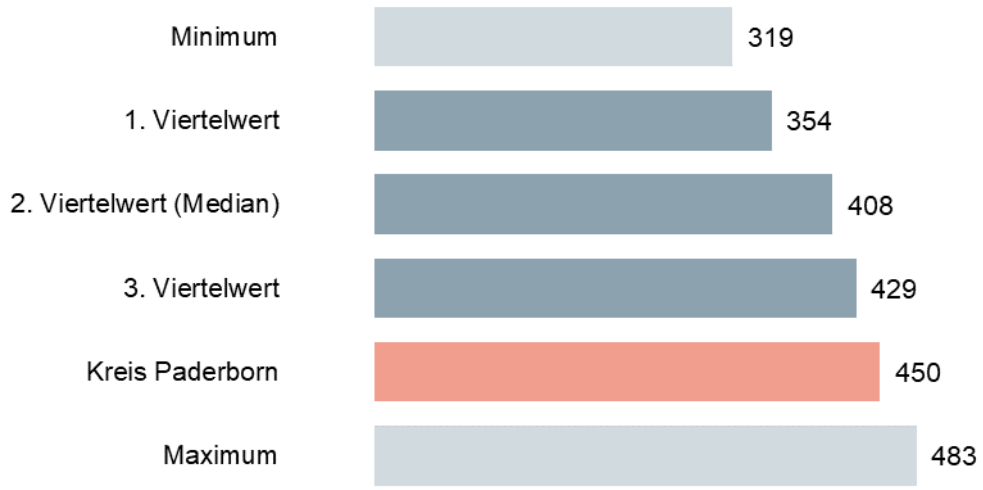
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

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



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



Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro liegt beim Kreis Paderborn im höchsten Vergleichsviertel. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist damit schlechter als beim Vergleich des regulären Umlagebedarfs.

Gleiches gilt, wenn man in einem weiteren Schritt neben den Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich das Teilergebnis Soziale Leistungen unberücksichtigt lässt. Hier erzielt nur ein Kreis einen höheren Wert im interkommunalen Vergleich.

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

Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
286	141	191	226	245	288	31

Einfluss auf die Höhe des Umlagebedarfs 2020 haben, wie bereits geschrieben, einerseits die Entscheidung des Kreises, die erhöhte Bundeserstattung für die Kosten der Unterkunft schadenmindernd in der Isolationsrechnung zu berücksichtigen. Zudem haben die Mehraufwendungen aus der Flughafeninsolvenz den Umlagebedarf um 13,47 Mio. Euro erhöht. Dem entgegen stehen sie außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von 5,36 Mio. Euro.

In anderen Jahren, in denen diese Sondereffekte nicht zum Tragen kamen, war der reguläre Umlagebedarf je Einwohner des Kreises unterdurchschnittlich. Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner lag jeweils auf dem Niveau des Medians. Und der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je Einwohner lag weiter auf dem Niveau des 3. Viertelwerts. Dies bedeutet, dass auch hier rund 75 Prozent der Kreise einen niedrigeren Umlagebedarf hatten.

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

- Die Betrachtung des Gebäudeportfolios in der Finanzprüfung 2016 hat gezeigt, dass der Kreis Paderborn einwohnerbezogen mehr Flächen für Schulen, Feuerwehr und Kultur vorhält als die meisten anderen Kreise. Inwieweit mit dem höheren Flächenverbrauch auch höhere Aufwendungen einhergehen, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beantwortet werden. Tendenziell muss von höheren Aufwendungen ausgegangen werden. Das Produkt Gebäudemanagement (010801) schließt 2020 mit einem Fehlbetrag in Höhe von -1,61 Mio. Euro. Das sind 5,24 Euro je Einwohner.

- Der Kreis Paderborn betreibt das Kreismuseum Wewelsburg. Das zugehörige Produkt (040101) schließt 2020 mit einem Fehlbetrag von -2,28 Mio. Euro. Es erhöht damit den Umlagebedarf um 7,39 Euro je Einwohner.

- Daneben unterhält der Kreis Paderborn ein Bildungs- und Integrationszentrum. Der Fehlbetrag des Produkts (030102) erhöht den Umlagebedarf 2020 um 1,05 Mio. Euro. Das sind 3,40 Euro je Einwohner.

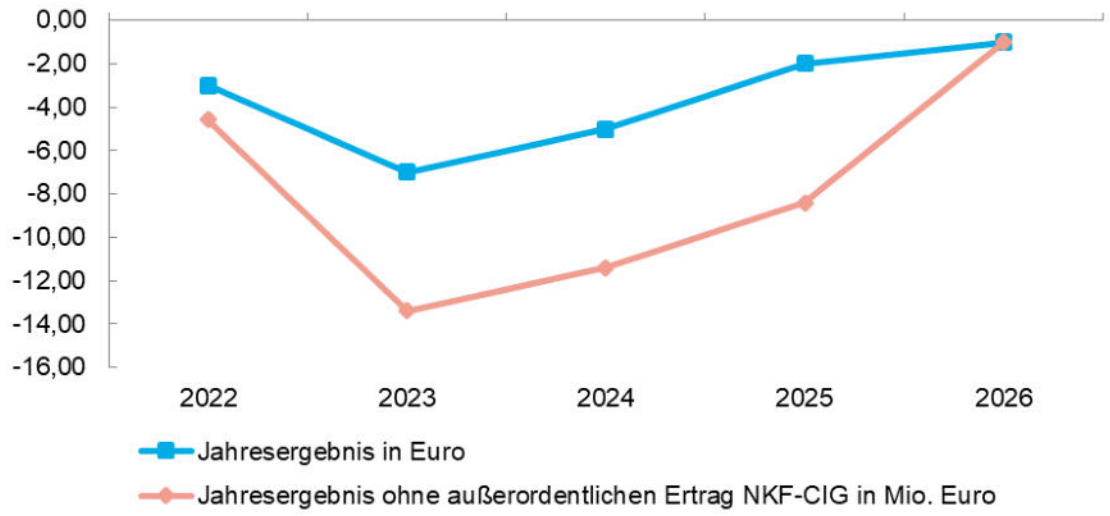
- An das Theater der Stadt Paderborn Westfälische Kammerspiele GmbH leistet der Kreis Paderborn einen jährlichen Zuschuss von rund 1,13 Mio. Euro. Hierdurch erhöht sich der Umlagebedarf um 3,66 Euro.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

→ Mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 plant der Kreis Paderborn bis 2026 Fehlbeträge. Durch die unsicheren Rahmenbedingungen bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die geplanten Ergebnisse.

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 Paderborn in Mio. Euro 2022 bis 2025 (PLAN)



Der **Kreis Paderborn** plant nach dem Haushaltsplan 2022 sowie dem Haushaltsplanentwurf 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 18,00 Mio. Euro. Ohne die für die Jahre 2022 geplanten außerordentlichen Erträge nach dem Gesetzesentwurf zum Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz - NKF-CUIG) beliefe sich das geplante summierte Defizit auf 38,78 Mio. Euro. Nach dem aktuellen Finanzcontrollingbericht[6] zur zweiten Prognose des Jahresergebnisses 2022 wird das Jahresergebnis voraussichtlich erneut besser ausfallen als geplant. Der Kreis Paderborn rechnet mit einer Verbesserung gegenüber dem Plan in Höhe von 6,81 Mio. Euro. Das Jahresergebnis würde sich damit auf einen Jahresüberschuss in Höhe von 3,81 Mio. Euro belaufen. Dadurch kann sich ebenfalls das Defizit für die Jahre 2022 bis 2026 auf 11,19 Mio. Euro inklusive der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG bzw. 31,97 Mio. Euro ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG mindern.

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

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

[6] Stand: Oktober 2022

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	52,40	59,94	7,54	2,73
Schlüsselzuweisungen vom Land	40,46 (36,93)	43,80	3,34 (6,87)	1,60 (3,47)
Allgemeine Kreisumlage	175	228	52,29	5,36
Jugendamtsumlage	52,32	58,84	6,52	2,38
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	0,73	5,74	5,01	50,97
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	30,21	36,31	6,10	3,75
Übrige Erträge	17,13	15,72	-1,40	-1,70
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	77,04	95,37	18,33	4,36
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	25,56	25,51	-0,05	-0,04
Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	179	207	28,59	3,01
Landschaftsumlage	83,11	117	33,49	7,01
Übrige Aufwendungen	82,37	94,98	12,61	2,89

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

2026 plant der Kreis Paderborn gegenüber 2021 um fast acht Mio. Euro höhere **Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen**. Hierzu trägt vor allem bei, dass der Kreis höhere Zuweisungen vom Land für soziale Sicherung plant. Diese sollen bis 2016 planmäßig um 4,39 Mio. Euro steigen. Ein Großteil der Zuweisungen bezieht sich auf einen Landeszuschuss für die Kindertageseinrichtungen im Kreis Paderborn und begründet sich durch höhere Platzzahlen. Der Zuschuss korrespondiert mit entsprechenden Aufwendungen. Mit dem Jahr 2023 wird der Kreis Paderborn von seinen Kommunen erstmalig eine ÖPNV-Umlage erheben. Die Erträge des Nahverkehrsverbundes Paderborn-Höxter (nph) reichen nicht mehr aus, um die Kostensteigerungen zu decken. Die Aufteilung zwischen den Kreisen erfolgt zukünftig zu 85 Prozent nach Fahrplankilometern und 15 Prozent nach der Finanzkraft. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Der Kreis Paderborn rechnet gegenüber 2021 mit steigenden **Schlüsselzuweisungen**. Im Haushaltsplanentwurf berücksichtigt er für das Jahr 2023 den Wert der Arbeitskreisrechnung

des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW (MHKBD) in Höhe von 41,47 Mio. Euro. Dieser wurde durch die Modellrechnung zum GFG vom 31. Oktober 2022 bereits auf 41,00 Mio. Euro und auch vom Kreis mit dem beschlossenen Haushaltsplan nach unten korrigiert. Mittelfristig plant der Kreis Steigerungen von rund 0,80 Mio. Euro jährlich. Das entspricht jährlichen Steigerungen von weniger als 2,00 Prozent. Hier greift er auf Erfahrungswerte der vergangenen Jahre zurück. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellungen lagen die Orientierungsdaten des Landes für das Jahr 2023 noch nicht vor. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass der Kreis Paderborn mittelfristig geringere Schlüsselzuweisungen erhält.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant der Kreis Paderborn bis 2026 einen deutlichen Anstieg von 5,01 Mio. Euro. Der Anstieg resultiert vor allem aus einen Anstieg der Gebühren für den Krankentransport und Rettungsdienst. Die Gebühren korrespondieren mit Mehraufwendungen. Insbesondere fallen höhere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie höhere Transferaufwendungen an. Die finanziellen Mehrbelastungen kann der Kreis über Benutzungsgebühren refinanzieren. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht insofern nicht.

Zu den **Kostenerstattungen** gehört u. a. die 100-prozentige Bundeserstattung für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese steigt planmäßig bis 2026 um 8,81 Mio. Euro an und ist damit hauptverantwortlich für den Anstieg der Kostenerstattungen. Ihr entgegen stehen die Aufwendungen für Leistungen der Grundsicherung an natürliche Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen. Aufgrund des Übergangs der ukrainischen Geflüchteten vom AsylbLG ins SGB XII erwartet der Kreis erhöhte Fallzahlen. Gleichzeitig erhöhen steigende Energie- und Heizkosten die Aufwendungen pro Fall. Durch das Wechselspiel zwischen Erträgen und Aufwendungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko an dieser Stelle.

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

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant der Kreis Paderborn bei den **Personalaufwendungen** bis 2026 eine Steigerung von 18,33 Mio. Euro. Für das Jahr 2023 plant der Kreis Steigerungen für neue Planstellen aus dem Stellenplan in den Bereichen IT und Katastrophenschutz in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro. Auch die im Jahr 2022 eingerichteten Stellen werden in voller Höhe von 0,7 Mio. Euro weiter berücksichtigt. Für die Tarif- und Besoldungserhöhungen kalkuliert der Kreis Steigerungen von jeweils 2,8 Prozent, auch für die Jahre der mittelfristigen Planung. Hier bleibt abzuwarten, wie die tatsächlichen Steigerungen ausfallen. Mit der Inflation steigen die Erwartungen an die Tarifvertragsparteien für den Tarifabschluss der Beschäftigten. Vor diesem Hintergrund scheinen höhere Abschlüsse möglich. Dies bedeutet ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt des Kreises Paderborn.

Ein hohes haushaltswirtschaftliches Risiko sieht der Kreis Paderborn für seine **Versorungsaufwendungen**, da die Versorgungserhöhungen für das letzte Quartal 2023 noch nicht beschlossen sind. Je ein Prozent Anstieg bedeutet dies einen Mehraufwand von jährlich rund 1,50 Mio. Euro für den Kreis Paderborn.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sinken von 2021 bis 2026 um 0,05 Mio. Euro. Das liegt vor allem daran, dass der Kreis Paderborn im Jahresabschluss 2021 Aufwendungen für Großschadenereignisse in Höhe von 3,20 Mio. Euro zu tragen hatte, die er ab 2022 nicht weiter einplant. Hierzu zählt z. B. das Impfzentrum. Diesen Aufwendungen stehen Kostenerstattungen gegenüber. Mit der Haushaltsplanung 2023 plant er insbesondere für die folgenden Aufwendungen deutliche Steigerungen gegenüber dem Haushaltsansatz 2022 ein:

- Strom (+0,10 Mio. Euro/ +14,49 Prozent),
- Gas/ Raumwärme/ Heizöl (+0,37 Mio. Euro/ +44,58 Prozent),
- Benzin, Diesel, Öl (+0,22 Mio. Euro/ +61,16 Prozent),
- Schülerfahrtkosten (+0,09 Mio. Euro/ +6,05 Prozent),
- Schülerbeförderung (+0,37 Mio. Euro/ +37,76 Prozent).

Die Werte schreibt er wie bei vielen anderen Positionen so unverändert in der mittelfristigen Haushaltsplanung fort und kalkuliert dort keine weiteren Preissteigerungen ein. Hier bleibt ebenfalls abzuwarten, wie sich vor allem die Preise auf dem Energiemarkt künftig entwickeln werden.

Mehr als die Hälfte der **Transferaufwendungen** entfallen im Kreis Paderborn auf die **Landschaftsumlage** und die **Betriebskostenzuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen** in kommunaler und privater Trägerschaft. Bei den Betriebskostenzuschüssen plant der Kreis von 2021 bis 2026 Steigerungen von 7,38 Mio. Euro. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Kindergartenplätze weiter ausgebaut werden. Die Aufwendungen stehen im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Landeszuschüssen für Kindertageseinrichtungen.

Für die Landschaftsumlage plant der Kreis Paderborn bis 2026 einen Anstieg um 33,49 Mio. Euro auf 116,60 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 7,01 Prozent. Der Kreis Paderborn orientiert sich bei der Planung am Hebesatz aus der Einleitung der Benehmensherstellung des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) in Höhe von 16,40 Prozent. Aufgrund der Isolationspflicht des LWL geht er von einem verminderten Umlagesatz von 16,30 Prozent aus und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder aber die Umlagegrundlagen des Kreises Paderborn im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen.

Darüber hinaus werden sich durch die steigenden Energieaufwendungen zukünftig auch die **Kosten der Unterkunft** für die Beziehenden von Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhöhen. Diese haben 2021 ein Volumen von 43,33 Mio. Euro. Nach Abzug der Kostenerstattung des Bundes verbleiben mindestens 25 Prozent dieser **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** beim Kreis. Gegenüber dem Ergebnis für das Jahr 2021 plant der Kreis 2023 Mehraufwendungen von 4,67 Mio. Euro. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erkennt die gpaNRW bei diesen Positionen nicht.

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

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

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

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Kreises Paderborn berücksichtigt.

Vergleiche der Ist-Ergebnisse mit der Planung und mittelfristigen Planung vorhergehender Haushaltspläne zeigen dennoch, dass der Kreis seine Aufwendungen vor allem in den letzten zwei Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung stets zu niedrig kalkuliert hat und hier im Ergebnis zu geringe Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Ebenfalls zu niedrig kalkulierte Erträge kompensieren den Effekt bedingt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Preissteigerungen ist es daher wahrscheinlich, dass mittelfristig von höheren **Umlagebedarfen** auszugehen ist. Dies erschwert den kreisangehörigen Kommunen die eigene Planung.

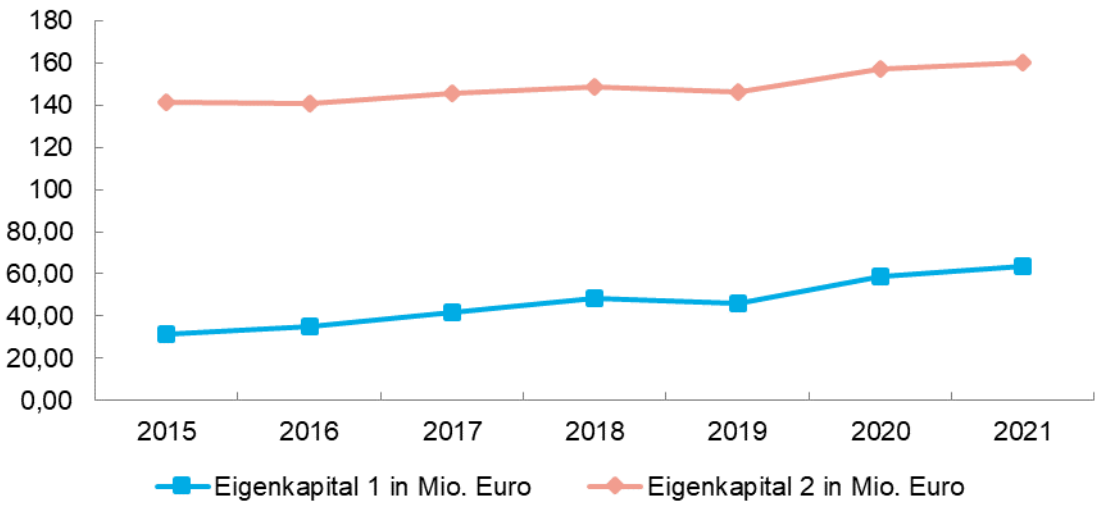
Der Vergleich zeigt, dass die Planung des eigentlichen Haushaltsjahres konkreter wird. In der Vergangenheit haben vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen dazu geführt, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Kreises Paderborn geplanten Jahresergebnisse nicht in Frage. Es besteht jedoch ein Handlungsbedarf, die aktuell geplanten Umlagebedarfe tatsächlich zu realisieren.

1.3.5 Eigenkapital

→ Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Paderborn ist gering**.** Die geplanten Defizite führen zu einem Eigenkapitalverzehr und schränken die Möglichkeit ein, die Ausgleichsrücklage zukünftig als Risikovorsorge zu nutzen.

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.

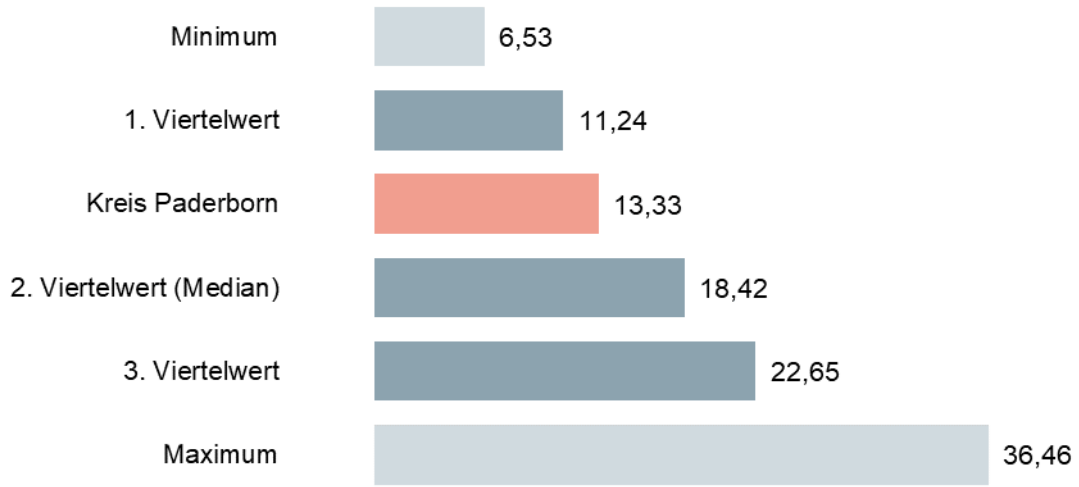
Eigenkapital Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Die in Summe positiven Jahresergebnisse des Betrachtungszeitraums haben das Eigenkapital des **Kreises Paderborn** von 2015 bis 2021 um 8,06 Mio. Euro auf 63,39 Mio. Euro erhöht. Gegenüber der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital gemindert. So betrug es zum 01. Januar 2008 noch 104,59 Mio. Euro. Neben den Jahresergebnissen ist ein Großteil der Veränderungen des Eigenkapitals auf Neubewertungen des RWE-Aktienvermögens zurückzuführen. Dieses führte vor allem in den Jahren 2009, 2013 und 2014 zu einer deutlichen Eigenkapitalminderung, da die Wertberichtigung erfolgsneutral mit dem Eigenkapital verrechnet wurde. 2020 hat der Wert der RWE-Aktien zugenommen und das Eigenkapital um 19,87 Mio. Euro erhöht (siehe auch Kapitel 1.3.2 Haushaltsstatus).

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	35,78	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	12,26	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	34,99	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	38,05	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Der Kreis Paderborn gehört in allen Jahren zur Hälfte der Kreise mit den geringsten Eigenkapitalquoten 1. Bezieht man die Sonderposten in die Betrachtung ein, positioniert sich der Kreis im interkommunalen Vergleich etwas besser. Die Eigenkapitalquote 2 liegt in allen Jahren zwischen dem 2. und 3. Viertelwert des interkommunalen Vergleichs.

Für die Jahre 2022 bis 2026 plant der Kreis Paderborn negative Jahresergebnisse in Höhe von summiert 18,00 Mio. Euro. Die geplanten Jahresergebnisse unterliegen den in Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ beschriebenen Risiken. Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2022 und sofern die Jahresergebnisse ab 2023 planmäßig eintreten, werden sie das Eigenkapital auf 52,20 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage würde dadurch zu einem großen Teil verzehrt. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist die Risikovorsorge durch die Ausgleichsrücklage eher gering.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die geplanten Jahresergebnisse außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie NKF-CUIG in Höhe enthalten. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Der Kreis Paderborn hat sich dazu entschieden, die Bilanzierungshilfe über einen Zeitraum von 30 Jahren erfolgswirksam abzuschreiben.

Nach aktuellem Stand hat der Kreis Paderborn ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen. Das bereits vergleichsweise geringe Eigenkapital würde jedoch zusätzlich verringert werden.

1.3.6 Schulden und Vermögen

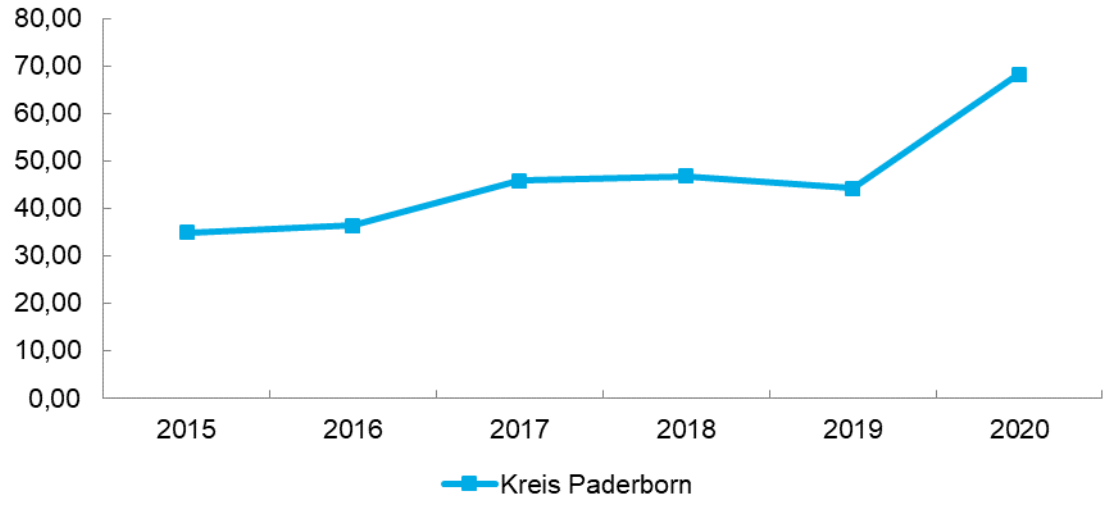
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Paderborn sind gering. Sie werden künftig planmäßig steigen, während die liquiden Mittel abnehmen.
- Das Gebäudevermögen des Kreises Paderborn hat überwiegend einen guten baulichen und technischen Zustand. Es gibt aktuell keine Hinweise auf größere zusätzliche Reinvestitionsbedarfe. Mittelfristig könnten jedoch höhere Mittel für geplante Maßnahmen anfallen, die derzeit noch nicht im Haushaltsplanentwurf berücksichtigt sind.

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 Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2020

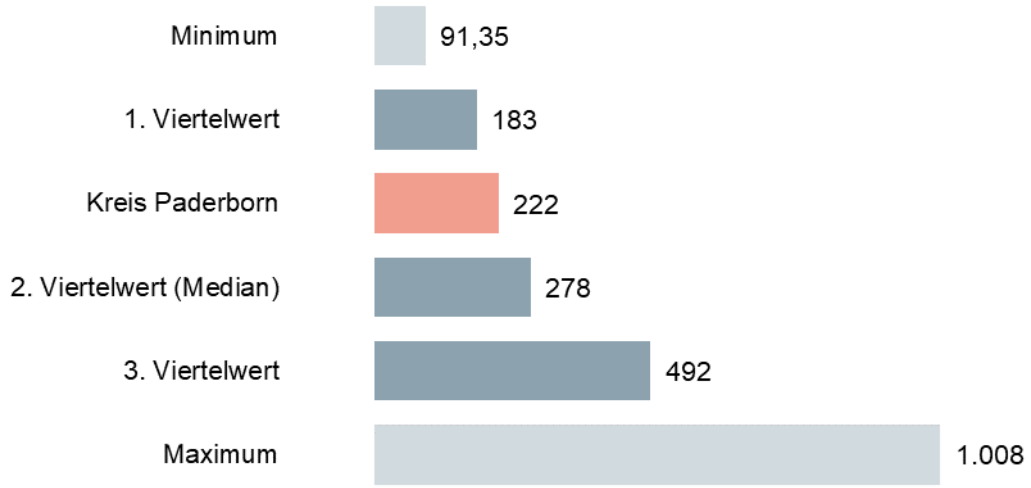


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des **Kreises Paderborn** verwendet. Für das Jahr 2020 hat die gpaNRW die Verbind-

lichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung steht in den Tabellen 8 und 9 im Anhang.

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Paderborn sind vergleichsweise gering. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH[7], des Abfallverwertungs- und Entsorgungsbetriebs des Kreises Paderborn sowie der Paderborner Abfallverwertungs- und Entsorgung GmbH ein.

Im Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 33,30 Mio. Euro auf 68,27 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 95,22 Prozent.

[7] Berücksichtigt sind beim der Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH insolvenzbedingt die Verbindlichkeiten zum abweichenden Bilanzstichtag 30. November 2020.

Der Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten Konzern ist vor allem auf einen Anstieg der Verbindlichkeiten im Kernhaushalt zurückzuführen.

Im Kernhaushalt hat der Kreis seine investiven Kreditverbindlichkeiten bereits seit 2008 konsequent reduziert: Der investive Kreditbestand von vormals 32,08 Mio. Euro liegt 2020 nur noch bei 3,35 Mio. Euro bzw. 2,82 Mio. Euro im Jahr 2021. Auch interkommunal verglichen gehört der Kreis Paderborn 2020 zu den Kreisen mit den geringsten Investitionskrediten je Einwohner.

Investitionskredite je Einwohner in Euro 2020

Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10,90	0,00	29,69	88,14	157	399	31

Der Bestand der Liquiditätskredite hat dagegen auf 5,36 Mio. Euro im Jahr 2020 zugenommen (2021: 5,15 Mio. Euro). Allerdings handelt es sich bei diesen Verbindlichkeiten ausschließlich um Kreditaufnahmen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“, bei dem Tilgung und Zinsen komplett durch das Land NRW übernommen werden und nicht durch den Kreis Paderborn zu tragen sind.

Zu den Verbindlichkeiten zählen ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen. Auf diese fällt ein Großteil der Steigerungen der Verbindlichkeiten zurück. 2020 haben sie einen Stand von 25,16 Mio. Euro und damit 21,27 Mio. Euro mehr als 2015. Unter die erhaltenen Anzahlungen fallen zweckgebundene Fördermittel, die der Kreis bereits erhalten, aber noch nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet hat.

Zu beachten ist, dass im Kernhaushalt nicht nur die Verbindlichkeiten, sondern die Schulden insgesamt gestiegen sind. Die Schulden haben sich von 2015 bis 2021 um 78 Mio. Euro auf 269 Mio. erhöht. Davon begründet sich ein Anteil von 15,72 Mio. Euro auf den Anstieg der sonstigen Rückstellungen. Diese sind insbesondere im Jahr 2020 durch die neu gebildete Rückstellung für mögliche Verpflichtungen aus dem Insolvenzverfahren Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH um 11,60 Mio. Euro gestiegen.

Ein weiterer Anstieg von rund 30 Mio. Euro ist auf die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen. Für die Versorgungsverpflichtungen hat der Kreis Paderborn in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu benötigt er die entsprechende Liquidität. Zur Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen zahlt der Kreis Paderborn in einen kvw-Versorgungsfonds ein. Bei der Betrachtung der erweiterten Effektivverschuldung beziehen wir u. a. diese in die Betrachtung mit ein, indem die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüberstellt, die ein Kreis liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Neben liquiden Mitteln und Forderungen gehört auch der Versorgungsfond sowie das RWE-Aktienvermögen als Wertpapiere des Anlagevermögens dazu.

Bis 2021 ist die erweiterte Effektivverschuldung des Kreises Paderborn gegenüber 2015 um 27,96 Mio. Euro gesunken, weil der Wert des Versorgungsfonds und des RWE-Aktienvermögens, aber auch der liquiden Mittel und Forderungen zugenommen hat.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Paderborn 2020

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von	bis	durchschnittliche GND * Kreis Paderborn	durchschnittliche RND* Kreis Paderborn 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	62,32	30,89	50,43
Schulen	40,00	80,00	68,63	24,61	64,14
Schulsporthallen	40,00	60,00	50,00	28,33	43,33
Rettungsdienstwachen	40,00	80,00	40,00	18,47	53,82
Kreisfeuerwehrzentrale	40,00	80,00	40,00	26,00	35,00
Verkehrsflächen	30,00	60,00	45,00	13,09	70,91

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Mit Ausnahme der Schulen und der bereits abgeschriebenen Rettungswache in Fürstenberg ist der Gebäudebestand des Kreises Paderborn vergleichsweise jung. Die Gebäude haben aus rein bilanzieller Sicht noch einen Großteil ihrer Nutzungsdauer vor sich.

In den Anlagenabnutzungsgrad der Schulen fließen vier Berufskollegs, die ehemalige Landwirtschaftsschule, drei Förderschulen und ein Gymnasium ein.

Das Gymnasium ist seit 2012 im Besitz des Kreises. Es ist bereits abgeschrieben. Betrieben wird es von einem externen Anbieter, der auch die laufende Unterhaltung trägt. Reinvestitionen stehen aktuell nicht an.

Der Zustand der übrigen Schulen ist nach Auskunft des Kreises gut. Der Kreis hat in der Vergangenheit Fördermittel aus den Förderprogrammen „Kommunalinvestitionsfördergesetz 1. und 2. Kapitel (KInvFG)“ sowie „Gute Schule 2020“ genutzt, um seine Schulgebäude energetisch zu ertüchtigen. Insbesondere beim Förderprogramm „Gute Schule 2020“ waren dies oftmals konsumtive Sanierungsmaßnahmen, für die die zuvor im Kapitel „1.3.6.1 Verbindlichkeiten“ beschriebenen Liquiditätskredite aufgenommen wurden. Saniert wurden z. B. Heizanlagen, Dächer, Fassaden und Fenster. Aus dem KInvFG wird aktuell der 1. und 2. Bauabschnitt der Raumerweiterung am Berufsschulzentrum Paderborn sowie die dortige Heizungserneuerung noch umgesetzt. Mittel dafür sind im Haushaltsplanentwurf 2023 enthalten. Einen kurzfristig anstehenden, darüberhinausgehenden Reinvestitionsbedarf sieht der Kreis aktuell für die Schulgebäude nicht.

Dies gilt ebenfalls für die Sporthallen. Hier hat nur die Sporthalle am Richard-von-Weizsäcker-Berufskolleg in Büren eine vergleichsweise kurze Restnutzungsdauer von zwölf Jahren. Der Zustand des Gebäudes ist dennoch gut. Mittelfristig sollen hier die Sanitäreinrichtungen und Umkleideräume saniert werden.

Beim Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude wurden das Kreishaus, die zwei Nebenstellen des Kreises in Büren (Königstr. und Lindenstr.), das Gesundheitsamt, das technische Kreishaus, das Gebäude des Jobcenters, das Straßenverkehrsamt und das neue Verwaltungsgebäude Wewelsburg berücksichtigt. Das Kreishaus wurde bereits energetisch saniert und um einen viergeschossigen Neubau erweitert. Auch der Erweiterungsbau wird zum Teil aus Mitteln des KInvFG finanziert. Vom voraussichtlichen Investitionsvolumen in Höhe von 11,30 Mio. Euro konnte der Kreis Förderungen in Höhe von 3,74 Mio. Euro erzielen. Um künftige Heizkosten zu minimieren, hat der Kreis einen Großteil der Dachflächen des Neubaus mit Photovoltaik ausgestattet. Die gewonnene Solarenergie versorgt eine Wärmepumpe mit Energie und trägt künftig zum Heizen des Gebäudes bei. Das Gebäude des Gesundheitsamts wird darüber hinaus ebenfalls noch brandschutztechnisch saniert, ebenso wie das Gebäude des ehemaligen Jobcenters, das zukünftig von der Kreispolizeibehörde genutzt werden soll. Entsprechende Mittel hat der Kreis im Haushaltsplanentwurf 2023 berücksichtigt. Noch nicht berücksichtigt sind hingegen Mittel für den geplanten Erwerb des „Haus Samson“, das der Kreis bereits heute für die Verwaltung angemietet hat. Im Eigentum könnte dieses aufgestockt werden.

Der Kreis Paderborn hat eine bereits abgeschriebene Rettungswache in Fürstenberg, Rettungswachen in Büren, Salzkotten und Buke sowie eine neugebaute Rettungswache in Büren im Gebäudebestand. Die alte Rettungswache in Büren wird nicht mehr als solche genutzt und soll veräußert werden. Reinvestitionsbedarfe bestehen derzeit nicht.

2021 hat der Kreis das ehemalige Feuerwehrgerätehaus Wewelsburg übernommen. Dieses wird aus- und umgebaut, da dort künftig die Mitarbeitenden einziehen sollen, die bislang das Gebäude in der Lindenstraße genutzt haben. Dieses soll wiederum veräußert werden.

Die Kreisfeuerwehrzentrale hat noch den Großteil ihrer bilanziellen Lebensdauer vor sich. Geplant und auch mit entsprechenden Mitteln im Haushaltsplanentwurf berücksichtigt ist die Umstrukturierung in der Kreisfeuerwehr- und Technikzentrale bzw. der Leitstelle. Für den Umbau plant der Kreis ein Investitionsvolumen in Höhe von 8,55 Mio. Euro.

Als Besonderheit unterhält der Kreis Paderborn die Wewelsburg (Museum und Café). Sie wurde in den vergangenen Jahren aufwendig saniert. Jüngst konnte der Kreis Mittel aus dem KInvFG nutzen, um die Heizung zu sanieren. Zudem wurden auch der Südwest- und Südostturm verputzt, um das Mauerwerk vor Verfall zu schützen und auch das Dach der Burg wird saniert. Die Westseite des Daches ist bereits fertig gestellt, die Südseite wird noch 2022 fertig gestellt. Zukünftig soll zudem noch der Nordturm saniert und die Dachflächen des Innenhofes.

Bereits die letzte Prüfung der gpaNRW hat gezeigt, dass die umfassenden energetischen Maßnahmen an den Schulen und Verwaltungsgebäuden sich in niedrigeren Verbrauchswerten im Vergleich zur vorherigen Prüfung widerspiegeln. Dennoch werden die steigenden Energiepreise auch beim Kreis zu Aufwandssteigerungen führen. Der Kreis hat viele Gebäude mit einer Gasheizung. Vor diesem Hintergrund will der Kreis den Ausbau von Photovoltaikanlagen ausweiten. Mit diesen könnten, wie beim Erweiterungsbau des Kreishauses, weitere Luftwärmepumpen betrieben und Heizkosten eingespart werden. Ebenso würde das Vorhaben dazu beitragen, CO^2-neutrale Wärme zu erzeugen. In diesem Zusammenhang müssten allerdings auch weitere Dachflächen erneuert werden, deren Restnutzungsdauer die Nutzungsdauer der Photovoltaikanlagen unterschreitet. Hierfür benötigt der Kreis ebenfalls Mittel, die noch nicht im Haushaltsplanentwurf 2023 eingeplant sind.

Die Kreisstraßen haben 2020 einen Anlagenabnutzungsgrad von 70,91 Prozent. Damit zeigt sich bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Kreis Paderborn für seine Verkehrsflächen im Vergleich zu anderen Kreisen eine geringere Gesamtnutzungsdauer angesetzt hat. Dadurch wird das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben und der Anlagenabnutzungsgrad steigt schneller an. Entgegen der bilanziellen Überalterung zeigt die Verteilung der Zustandsklassen, dass sich das Kreisstraßennetz in Paderborn in einem deutlich besseren Zustand befindet. Danach befinden sich 2020 rund 66 Prozent der Straßen in einem sehr guten bis guten Zustand. Nähere Informationen zum Zustand der Straßen und zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält der Teilbericht „8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2,69	-5,30	0,65	3,89	11,53

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15,17	-10,31	-12,49	-8,91	-7,13
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-12,48**	**-15,62**	**-11,84**	**-5,02**	**4,40**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9,41	9,59	-0,47	-0,42	-0,40
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-3,07**	**-6,02**	**-12,31**	**-5,45**	**4,00**

Mit Ausnahme des Jahres 2023 plant der Kreis Paderborn durchgängig positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe belaufen sich diese im Planungszeitraum auf 13,46 Mio. Euro. Mit diesen Mittel kann der Kreis in den Planjahren die ordentlichen Tilgungsleistungen decken, die er mit 2,48 Mio. Euro beziffert.

Von den für die Jahre 2022 bis 2026 geplanten investiven Finanzierungsbedarf von insgesamt 54,01 Mio. Euro müsste der Kreis entsprechend den überwiegenden Teil über liquide Mittel oder Kredite decken. Für die Jahre 2022 und 2023 plant er investive Kreditaufnahmen in Höhe von insgesamt rund 20,00 Mio. Euro. Der Bestand der liquiden Mittel würde sich ausgehend vom Jahresabschluss 2021 bis zum Ende des Planungszeitraums 2026 von 24,50 Mio. Euro auf 1,65 Mio. Euro reduzieren.

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

→ Der Kreis Paderborn hat ein umfassendes Controlling-System. Wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind, haben Entscheidungsträger wie Politik und Verwaltungsleitung dadurch die notwendigen Informationen, um Maßnahmen zur ergreifen.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs.

1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Der **Kreis Paderborn** hielt die gesetzlichen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Vergangenheit ein. Seine Haushaltssatzungen zeigte er in der Regel Mitte Dezember der Aufsichtsbehörde an und hielt auch die verlängerte Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG ein. Der Politik und Verwaltung lagen damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Der Kreis hat ein umfassendes Controlling-System, das er zur unterjährigen Steuerung nutzt. Aufgaben und Verantwortlichkeiten hat er in der Dienstanweisung zum Zentralen Controlling in der Kreisverwaltung Paderborn vom 01. August 2018[8] geregelt.

In der Kämmerei hat der Kreis Paderborn ein zentrales (Finanz-) Controlling. Dezentrale Controllingstellen sind wegen des Finanzvolumens und der Bedeutung der Ämter im Sozial-, Jugend- und Personalamt integriert. Sie übernehmen das Finanz- und das Fachcontrolling, begrenzt auf das jeweilige Amt. Das Finanzcontrolling betrachtet die finanziellen Aspekte der Leistungserstellung, während das Fachcontrolling Steuerungsaspekte berücksichtigt.

Bei den finanziellen Controlling-Tätigkeiten unterstützt das zentrale Controlling alle Ämter. Der Kreis möchte damit sicherstellen, dass das Controlling innerhalb der Kreisverwaltung einheitlich und systematisch ausgeübt wird und flexibel auf zukünftige Anforderungen ausgerichtet werden kann. Zu den Aufgaben des zentralen Controllings gehören insbesondere folgende Aufgaben:

- Auswerten und ggf. zusammenfassen der dezentralen Controllingberichte,
- Unterstützen der Ämter bei der Einführung und Anwendung der Controllinginstrumente,
- Entwickeln von Lösungsvorschlägen als Entscheidungsgrundlage für finanzielle Angelegenheiten,
- Unterstützen bei der Budgetplanung und Budgetausführung,

[8] DA/DV-Nr. 10.43-0064, Kurzbezeichnung: DA Zentrales Controlling, Inkrafttreten: 1. August 2018

- Erstellen des Berichtswesens, insbesondere Informationen für die Politik und Verwaltungsleitung.

Eine regelmäßige Information der Entscheidungsträger hält der Kreis für unerlässlich. Hierzu nutzt er sein Berichtswesen. Zweimal jährlich zum 30. April und 30. September erstellt das zentrale Controlling den Controllingbericht der Kämmerei. Dieser informiert über die voraussichtliche Entwicklung der Erträge und Aufwendungen und prognostiziert das Jahresergebnis. Zudem informiert der Bericht über die voraussichtliche Entwicklung

- des Eigenkapitals und der Rücklagen,
- der RWE-Aktien,
- des Versorgungsfonds bei der kvw Münster,
- der Kreis- und Jugendamtsumlage sowie der Landschaftsumlage und
- des Schuldenstandes.

Berichtsempfänger ist neben der Verwaltungsleitung der Kreistag. Ab 2022 soll darüber hinaus auch regelmäßig im Kreis- und Finanzausschuss berichtet werden. Seit 2020 erstellt der Kreis vierteljährliche Berichte über die Auswirkungen der Coronakrise auf den Haushalt des Kreises Paderborn. Die Geschäftsberichte des Personalamts, Sozialamts und Jugendamts erstellt der Kreis einmal jährlich.

Ergänzend zu diesen Berichten berichtet der Kreis Paderborn im Vorbericht seines Haushaltsplanes zu seinen Förderprogrammen. Über Baumaßnahmen berichtet er anlassbezogen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**
Der Umlagebedarf des Kreises Paderborn wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

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

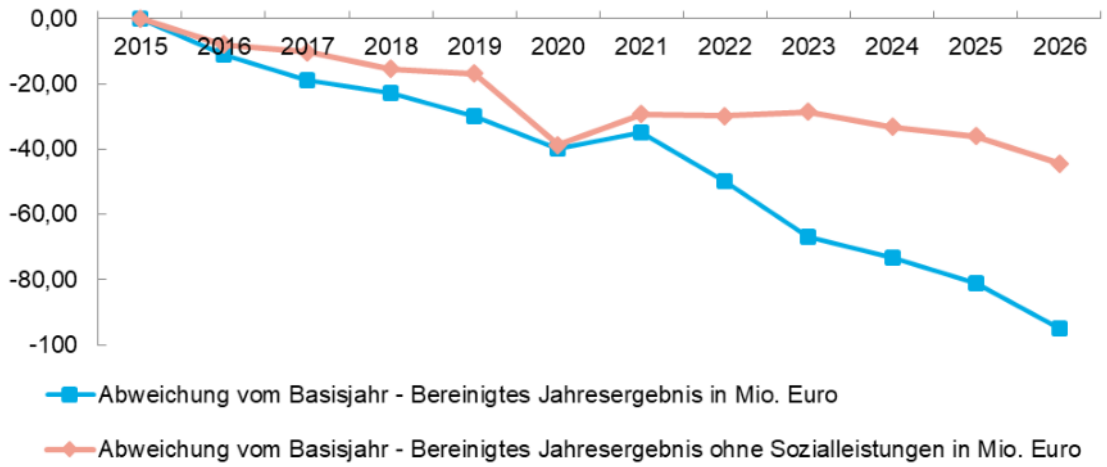
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 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 vom Kreis Paderborn 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 Paderborn langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage, die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabelle 11 in der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2025



Das bereinigte Jahresergebnis des **Kreises Paderborn** ist ausgehend von Basisjahr 2015 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 34,91 Mio. Euro schlechter als 2015. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 verschlechtert es sich um weitere 60,03 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf weiter steigen wird (vgl. Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“).

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Diese waren überwiegend ausgeglichen. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen nur durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Dem Kreis ist es nicht gelungen, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und

Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2015 bis 2021 um 18,16 Mio. Euro (30,84 Prozent) erhöht.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen vor allem in den Ist-Jahren 2017 bis 2018 zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen[9]. 2020 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Das Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Begünstigend wirken sich vor allem die Verbesserungen aus, die der Kreis Paderborn im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Paderborn erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder geringfügig höhere Fehlbeträge in diesem Produktbereich und die bereits im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ geschilderte stark steigende Landschaftsumlage. Die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen geht ab dann deutlich auseinander.

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

Das sieht auch der Kreis so und arbeitet deswegen an einem Haushaltskonsolidierungskonzept. In einem ersten Schritt will er eigene Konsolidierungspotenziale aufdecken. Seinen Fokus möchte er dabei in erster Linie auf die freiwilligen Leistungen richten, über die der Kreis selbst entscheiden kann. Aber auch bei den pflichtigen Aufgaben möchte der Kreis prüfen, inwieweit sich durch geringere Standards Einsparungen erzielen lassen.

→ **Empfehlung**
Angesichts der niedrigen Eigenkapitalausstattung und der geplanten Jahresdefizite empfehlen wir dem Kreis Paderborn, das geplante Konsolidierungskonzept zu erstellen und entsprechend umzusetzen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO bisher nur für die investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt. Durch verzögerte Einzelmaßnahmen sind die investiven Ermächtigungsübertragungen ab 2019 gestiegen, die Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Haushaltsansätze hat sich reduziert.

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

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

sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Ein Kreis kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Der **Kreis Paderborn** hat die Grundsätze über die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in seiner Regelung zur Bildung von Ermächtigungsübertragungen vom 02. August 2013 geregelt.

Nach diesen sieht er Ermächtigungen für Aufwendungen grundsätzlich nicht vor. Dennoch überträgt der Kreis jährlich konsumtive Ermächtigungen in Höhe von mehreren Mio. Euro ins Folgejahr.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte Regelungen zur Übertragung von konsumtiven Ermächtigungsübertragungen formulieren.

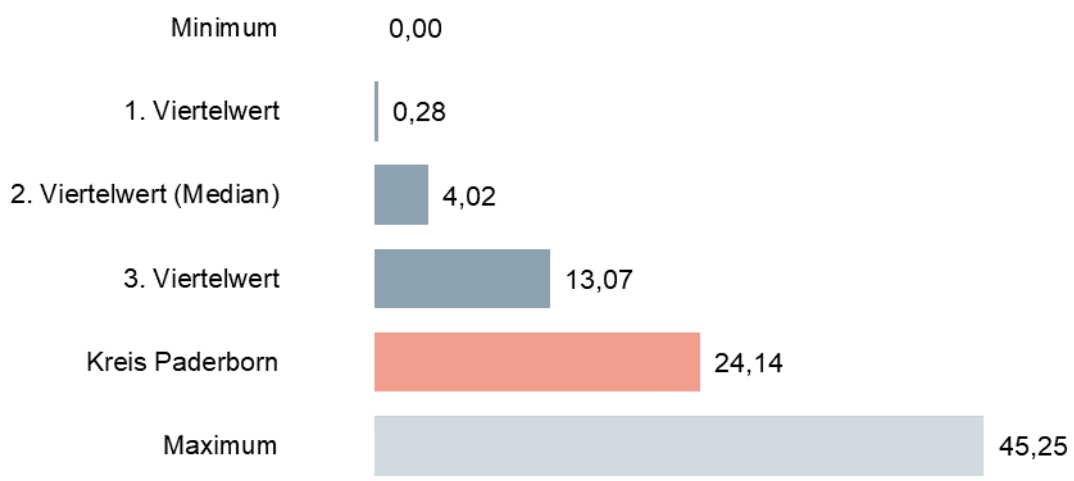
Im Dokument trifft der Kreis Regelungen zu zeitlichen Fristen für investive Ermächtigungsübertragungen, das Verfahren sowie den Umfang der Ermächtigungsübertragungen.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	333	351	373	390	397	423	453
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,34	2,27	2,33	2,63	5,88	7,43	7,39
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,70**	**0,65**	**0,62**	**0,67**	**1,48**	**1,75**	**1,63**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	335	354	376	392	403	431	460
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,70**	**0,64**	**0,62**	**0,67**	**1,46**	**1,72**	**1,61**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	333	350	377	384	399	441	447
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**99,37**	**99,02**	**100**	**97,87**	**99,07**	**102**	**97,11**

Anders als in seinen Regelungen vorgesehen überträgt der Kreis Paderborn jährlich konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr. Insbesondere in den letzten Jahren nehmen die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen zu. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis Paderborn wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



In den Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Davon haben sieben Kreise keine konsumtiven Ermächtigungen ins Jahr 2020 übertragen.

Zu den werthaltigsten Ermächtigungsübertragungen gehörten in diesem Jahr:

- Der Zuschuss für die Anschubfinanzierung zur Anbindung des Flughafens an ein internationales Drehkreuz in Höhe von 1,00 Mio. Euro wurde übertragen, weil sich die Umsetzung verzögert hat.
- Die Aufwendungen für die genehmigten Digitalisierungsprojekte Modellregion befanden sich noch in der Umsetzung. Die Rechnungsstellung erfolgte erst nach Beendigung der vorgegebenen Arbeitsschritte (Übertrag: 2,97 Mio. Euro).
- Die Zuweisungen an die GKD Paderborn wurden in Höhe von 0,39 Mio. Euro übertragen.
- Mit der Baumaßnahme „Dachsanierung Türmchenbau“ konnte 2019 nicht begonnen werden (Übertrag: 0,32 Mio. Euro).
- Die Arbeiten für die Fassadensanierung und die Fenster am Helene-Weber-Berufskolleg wurden nicht abgeschlossen (Übertrag: 0,45 Mio. Euro).
- Die Arbeiten für die Fassadensanierung und die Fenster am Ludwig-Erhard-Berufskolleg wurden nicht abgeschlossen (Übertrag: 0,36 Mio. Euro).
- Die Mittel für die Heizungsmodernisierung des Berufskollegzentrums in Höhe von 0,90 Mio. Euro wurden übertragen.

Mittel für einige dieser Maßnahmen, wie z. B. die Heizungsmodernisierung des Berufskollegzentrums oder die Dachsanierung Türmchenbau, wurden wiederum von 2020 nach 2021 übertragen.

Investive Auszahlungen Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	8,10	10,23	12,81	21,78	47,87	74,04	52,25
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	8,40	6,67	7,72	8,61	17,75	49,32	98,12
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**104**	**65,23**	**60,27**	**39,55**	**37,08**	**66,61**	**188**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	16,50	16,90	20,54	30,39	65,62	123	150
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**50,90**	**39,48**	**37,60**	**28,34**	**27,05**	**39,98**	**65,25**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	10,91	13,03	16,46	22,28	24,50	32,02	42,83
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**66,13**	**77,08**	**80,15**	**73,30**	**37,34**	**25,95**	**28,48**

Seit 2016 überträgt der Kreis Paderborn jährlich hohe investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr und erhöht die Haushaltsansätze damit deutlich. 2020 überträgt er fast dreimal so viele Ermächtigungen, wie noch im Vorjahr. 2021 verdoppelt sich die Summe der übergetragenen investiven Auszahlungsermächtigungen nochmals.

Ins Jahr 2020 wurden vor allem Mittel für folgende investive Maßnahmen Übertragen:

- Die Investitionskosten für den Breitbandausbau konnten noch nicht erstmalig ausgezahlt werden, weil das Vergabefahren 2019 noch nicht finalisiert werden konnte. Zudem ist der Baubeginn noch nicht erfolgt (Übertrag: 25,00 Mio. Euro).
- Die Beschaffungen für die Betriebs- und Geschäftsaufwendungen für Informationstechnik konnten wegen umfassender Digitalisierungsarbeiten nicht wie geplant durchgeführt werden. Es wurden Mittel in Höhe von 0,52 Mio. Euro nach 2020 übertragen.
- Die Umsetzung der Gesamtmaßnahme „Leitstellenvernetzung HX-LIP-PB“ ist wegen der Komplexität zeitaufwendiger als erwartet (Übertrag: 0,94 Mio. Euro).
- Durch Vereinheitlichung der Leistungsverzeichnisse der Einkaufsgemeinschaft der drei Kreise Höxter, Lippe und Paderborn und eines Verfahrensfehlers bei der Vergabe ist es zu deutlichen Verzögerungen bei der Kraftfahrzeugbeschaffung gekommen. Die Lieferung der Fahrzeuge wurde bereits beauftragt (Übertrag 2020: 1,19 Mio. Euro).
- Die Digitalisierungsmaßnahmen an den kreiseigenen Schulen verzögerte sich durch Personalwechsel und die Entwicklung einer neuen Investitionsstrategie. (Übertrag: 0,54 Mio. Euro).
- Die Abwicklung U3-Förderung verzögerte sich. Die übertragenen Mittel in Höhe von 2,84 Mio. Euro wurden für bereits bewilligte oder beantragte Maßnahmen benötigt, die wegen fehlender Landesbewilligung oder unzureichendem Baufortschritt noch nicht von den Trägern der Einrichtungen abgerufen wurden.

- Mit den Maßnahmen der Kreishauserweiterung II. Bauabschnitt wurde 2019 begonnen. Sie wurden 2020 fortgeführt (Übertrag: 8,04 Mio. Euro).
- Mit der Raumerweiterung am Berufsschulzentrum wurde 2019 begonnen. Sie wurde 2020 fortgeführt (nach 2020: 2,79 Mio. Euro).
- Mit der K4 Umbau wurde 2019 begonnen. Die umfangreichen Bauarbeiten wurden 2020 fortgeführt. (Übertrag nach 2020: 0,90 Mio. Euro).

2021 wirkten sich mit einem Volumen in Höhe von 73,35 Mio. Euro vor allem die aus dem Jahr 2020 übertragenen Mittel für den Breitbandausbau erhöhend auf den fortgeschriebenen Haushaltsansatz aus. Der Baubeginn des Förderprojekts ist erst kurz zuvor erfolgt, so dass ab 2021 zwingend Aufwendungen anfallen. Weitere wertmäßig hohe Ermächtigungen wurden z. B. zudem erneut für die Digitalisierung an Schulen übertragen (Übertrag: 1,95 Mio. Euro), die Kreishauserweiterung (Übertrag: 4,96 Mio. Euro) sowie die Raumerweiterung am Berufsschulzentrum (Übertrag: 1,64 Mio. Euro). Erstmalig wurden zudem Mittel für die Umstrukturierung der Kreisfeuerwehr- und Technikzentrale in Höhe von 2,05 Mio. Euro übertragen. Aufgrund der angespannten Personalsituation konnte der Kreis keine Planungsaufträge erstellen.

Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen werden von 2015 bis 2021 durch investive Ermächtigungsübertragungen um durchschnittlich 80,11 Prozent erhöht. Im Jahr 2021 wurde der Haushaltsansatz durch die investiven Ermächtigungsübertragungen sogar verdreifacht.

Während der Kreis bis einschließlich 2018 jeweils deutlich mehr als die Hälfte seiner fortgeschriebenen Haushaltsansätze in Anspruch genommen hat, ist dies seit 2019 nicht mehr der Fall. Der Kreis Paderborn beansprucht von 2019 bis 2021 jeweils weniger als ein Drittel seiner fortgeschriebenen Haushaltsansätze.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis Paderborn wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	66,61	0,00	31,22	66,61	117	212	31
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	160	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	25,95	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

Der interkommunale Vergleich verdeutlicht nochmals, dass der Kreis Paderborn überdurchschnittlich viele Ermächtigungen ins Folgejahr überträgt. 2020 nimmt der Kreis nur ein Viertel des fortgeschriebenen Haushaltsansatzes tatsächlich in Anspruch. Damit gehört er zum Viertel der Kreise mit dem niedrigsten Grad der Inanspruchnahme.

Die Gründe, die dazu führen, dass der Kreis Paderborn die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kreisen und Kommunen nicht anders. Oftmals führen Verzögerungen in der Abwicklung oder Abrechnung der Maßnahmen dazu, dass Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen sind. Beim Kreis Paderborn haben 2020 und 2021 vor allem die Mittel für den Breitbandausbau die Ermächtigungsübertragungen erhöht.

→ **Empfehlung**
Aus Transparenzgründen sollte der Kreis Paderborn seine Ermächtigungsübertragungen möglichst gering halten.

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.

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Der **Kreis Paderborn** legt besonderen Wert darauf, dass für geplante und notwendige Projekte Fördermittel akquiriert werden. Er hat bislang keine verschriftlichten strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine noch größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

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

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Der Kreis Paderborn plant bereits, eine Dienstanweisung zu erlassen. Die Dienstanweisung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.

- Notwendige Interaktionen mit anderen Dezernaten oder Ämtern (z. B. Kämmerei).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Die aktuell großen Förderprogramme, wie z.B. das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz I und II, das Programm „Gute Schule 2020“ sowie der Digitalpakt wickelt der Kreis Paderborn zentral in der Kämmerei in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachämtern ab. Die weiteren Fördermittel akquiriert der Kreis Paderborn überwiegend dezentral in den jeweiligen Ämtern. Zukünftig plant der Kreis eine zentrale Stelle in der Kämmerei einzurichten, die die Fachämter bei der Akquise von Fördermitteln unterstützt und berät.

Bei der Fördermittelrecherche greift der Kreis Paderborn beispielsweise auf Informationen aus Förderdatenbanken zurück. Im Kulturbereich (Kreismuseum Wewelsburg) führt der Kreis vor dem Beginn eines Projektes Gespräche im Vorfeld mit Förderstellen durch. Das Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kreises, das für die Fördermaßnahme „Breitbandausbau“ zuständig ist, nimmt eine externe Strategieberatung in Anspruch. Bei dieser Maßnahme fungiert der Kreis als Antragsteller und Zuwendungsempfänger für alle kreisangehörigen Kommunen

Die dezentralen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.

1.4.4.1 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn berichtet auf unterschiedlicher Weise über seine Förderprojekte. Er kann seine Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.

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

Der **Kreis Paderborn** bewirtschaftet seine Fördermittel überwiegend dezentral in den Fachämtern. Bei den großen Förderprojekten tauscht sich der Kreis ständig mit den jeweiligen Fachämtern aus. Die Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Der Kreis hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in die er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Er plant jedoch, eine zu implementieren. Aus dieser sollen dann alle Informationen zu den Fördermaßnahmen hervorgehen. U. a. soll deutlich werden, welcher Fachbereich welche Förderungen in

Anspruch nimmt und auch die Laufzeiten und Verwendungsnachweise der einzelnen Förderprogramme sollen hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Der Kreis hat bislang kein standardisiertes Fördermittelcontrolling etabliert. Er berichtet jedoch regelmäßig auf verschiedene Weise über seine Förderprojekte. Berichtsempfänger sind dabei die Verwaltungsleitung, Politik und auch die Einwohner des Kreises. Für die größeren Fördermaßnahmen berichtet der Kreis anlassbezogen z. B. regelmäßig mittels Verwaltungsvorlagen und mündlichen Erläuterungen in den Fachausschüssen. Darüber hinaus berichtet der Kreis über die Umsetzung der größeren Förderprojekte auch jährlich im Vorbericht des Haushaltsplans (siehe auch Kapitel „1.4.1 Informationen zu Haushaltssituation“). Mit der geplanten Förderdatenbank ließen sich zukünftig auch Daten für ein förderbezogenes Controlling ableiten.

Die dezentralen Fachämter berichten zudem über ihre Förderprojekte in den Fachausschüssen.

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 Umlagebedarf des Kreises Paderborn wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.	66	E1	Angesichts der niedrigen Eigenkapitalausstattung und der geplanten Jahresdefizite empfehlen wir dem Kreis Paderborn, das geplante Konsolidierungskonzept zu erstellen und entsprechend umzusetzen.	68
F2	Der Kreis Paderborn hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO bisher nur für die investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt. Durch verzögerte Einzelmaßnahmen sind die investiven Ermächtigungsübertragungen ab 2019 gestiegen, die Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Haushaltsansätze hat sich reduziert.	68	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte Regelungen zur Übertragung von konsumtiven Ermächtigungsübertragungen formulieren.	69
			E2.2	Aus Transparenzgründen sollte der Kreis Paderborn seine Ermächtigungsübertragungen möglichst gering halten.	73
F3	Der Kreis Paderborn nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	73	E3.1	Der Kreis Paderborn sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	73
			E3.2	Der Kreis Paderborn sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.	74
F4	Der Kreis Paderborn berichtet auf unterschiedlicher Weise über seine Förderprojekte. Er kann seine Fördermittelbewirtschaftung noch weiterentwickeln.	74	E4	Der Kreis Paderborn sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,29	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	13,33	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	35,78	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	18,23	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,15	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	78,84	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	245	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	108	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	175	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,59	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,01	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	52,30	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	20,24	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	16,92	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,15	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	59,27	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 Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt 2017 bis 2021
Schlüsselzuweisungen	32,24	35,91	36,68	39,35	40,46	36,93

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Paderborn 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	333	351	377	384	399	444	447
- Erträge in Mio. Euro	338	351	378	388	397	442	450
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	153	156	164	168	168	179	175
Umlagebedarf in Mio. Euro	**148**	**156**	**164**	**164**	**171**	**181**	**172**
Umlagebedarf je EW in Euro	495	514	537	538	556	588	557
Umlagevolumen in Mio. Euro	**153**	**156**	**164**	**168**	**168**	**179**	**175**
Umlagevolumen je EW in Euro	511	514	538	551	548	581	568
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	16,80	-0,31	0,95	12,24	-7,87	-6,14	11,04
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	103	99,94	100	102	98,59	98,95	102

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	148	156	164	164	171	181	172
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**148**	**156**	**164**	**164**	**171**	**181**	**172**
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	29,47	32,06	32,24	35,91	36,68	39,35	40,46
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,87	1,11	1,42	1,76	1,47	1,88	2,40
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	65,50	70,32	75,83	76,38	76,08	79,69	83,11
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**111**	**117**	**119**	**122**	**130**	**139**	**127**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	**371**	**385**	**390**	**400**	**423**	**450**	**411**

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	148	156	164	164	171	181	172
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	29,47	32,06	32,24	35,91	36,68	39,35	40,46
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,87	1,11	1,42	1,76	1,47	1,88	2,40
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	65,50	70,32	75,83	76,38	76,08	79,69	83,11
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-58,27	-59,48	-59,61	-56,14	-61,74	-50,47	-50,73
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	**52,78**	**57,65**	**59,34**	**66,02**	**68,05**	**88,18**	**76,22**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	**176**	**189**	**194**	**216**	**222**	**286**	**247**

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	31,40	34,89	41,94	48,19	45,86	58,50	63,39
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	31,40	34,89	41,94	48,19	45,86	58,50	63,39
Sonderposten für Zuwendungen	110	106	103	100	100	98,48	96,96
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	141	141	145	149	146	157	160
Bilanzsumme	355	354	366	381	383	439	466

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	20,65	18,61	18,31	18,96	15,74
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	1,93	2,42	3,24
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,48	0,40	0,30	0,31	0,26
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,22	9,01	12,34	7,42	7,64
Sonstige Verbindlichkeiten	1,72	1,71	2,17	3,63	2,85
Erhaltene Anzahlungen	3,89	6,74	10,83	14,15	14,57
Gesamtverbindlichkeiten	**34,97**	**36,47**	**45,87**	**46,90**	**44,29**

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Paderborn in Mio. Euro 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	45,35
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	25,19
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,09
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00
- Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00
- Ausleihungen an Sondervermögen	0,00
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	2,23
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**68,27**

*Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH, Abfallverwertungs- und Entsorgungsbetriebe des Kreises Paderborn, Paderborner Abfallverwertungs- und Entsorgung GmbH

Tabelle 10: Schulden Kreis Paderborn in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11,15	8,70	4,85	4,20	2,25	3,35	2,82
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	1,93	2,42	3,24	5,36	5,15
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,48	0,40	0,30	0,31	0,26	0,37	0,68

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,58	6,19	4,31	3,92	5,24	6,46	4,53
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,53	0,57	0,57	0,56	0,45	0,41
Sonstige Verbindlichkeiten	1,45	0,90	0,80	2,18	1,25	4,20	2,96
Erhaltene Anzahlungen	3,89	6,72	10,83	14,15	14,57	25,16	37,93
Verbindlichkeiten	**22,55**	**23,44**	**23,59**	**27,75**	**27,36**	**45,35**	**54,48**
Rückstellungen	167	168	172	184	190	213	214
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1,28	1,93	2,22	0,96	0,00	0,00	0,00
Schulden	**191**	**193**	**198**	**213**	**218**	**259**	**269**
Forderungen	16,42	23,17	29,94	30,63	33,73	44,79	41,44
Liquide Mittel	15,12	4,87	7,61	14,76	11,92	18,86	24,50
Effektive Schulden	**159**	**165**	**160**	**167**	**172**	**195**	**203**
Ausleihungen	0,76	0,72	0,67	1,76	1,66	0,00	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens	50,55	54,97	65,41	72,70	78,45	105	118
Wertpapiere des Umlaufvermögens	4,77	7,02	7,62	9,28	7,33	12,08	8,75
Sonstige Vermögensgegenstände	16,42	23,17	29,94	30,63	33,73	44,79	41,44
Erweiterte Effektivverschuldung	**103**	**102**	**86,49**	**83,20**	**84,05**	**76,40**	**75,04**

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,03	-0,09	0,29	3,74	-2,41	-1,89	3,40	-3,00	-7,00	-5,00	-2,00	-1,00
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	29,47	32,06	32,24	35,91	36,68	39,35	40,46	39,65	41,47	42,20	43,00	43,80
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	153	156	164	168	168	179	175	185	196	204	214	228

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sonderumlage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Standardbereinigung in Mio. Euro	**182**	**188**	**196**	**204**	**205**	**218**	**216**	**224**	**237**	**246**	**257**	**271**
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-2,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	**-177**	**-189**	**-196**	**-200**	**-207**	**-217**	**-212**	**-227**	**-244**	**-251**	**-259**	**-272**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-58,27	-59,48	-59,61	-56,14	-61,74	-50,47	-50,73	-51,94	-52,33	-52,49	-52,66	-52,82
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-33,61	-35,42	-38,34	-38,34	-41,18	-43,71	-49,77	-60,39	-64,32	-65,23	-65,41	-65,71
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	31,59	36,31	39,47	37,57	40,10	46,88	52,32	55,21	54,17	58,42	58,63	58,84
Landschaftsumlage in Mio. Euro	65,50	70,32	75,83	76,38	76,08	79,69	83,11	88,73	102	107	112	117
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	**-126**	**-129**	**-134**	**-133**	**-139**	**-127**	**-131**	**-146**	**-164**	**-166**	**-171**	**-176**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	**-51,63**	**-59,64**	**-61,89**	**-67,01**	**-68,44**	**-90,45**	**-81,02**	**-81,54**	**-80,22**	**-84,93**	**-87,63**	**-96,05**
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-11,15	-18,80	-22,89	-29,93	-40,03	-34,91	-50,00	-66,87	-73,42	-81,27	-94,94
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	-8,02	-10,27	-15,39	-16,81	-38,82	-29,40	-29,92	-28,59	-33,30	-36,01	-44,42

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn 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 Paderborn hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. Einen Großteil der Projektschritte zur Einführung eines TCMS hat der Kreis abgeschlossen. Um schließlich ein wirksames TCMS vorweisen zu können, sollte der Kreis die noch ausstehenden Projektschritte zur Einführung des TCMS vorantreiben. Ebenso sollten die guten, umfassenden Planungen des Kreises zur Optimierung von Prozessen umgesetzt und in die Praxis eingebunden werden.

Derzeit ist keine Dienstanweisung zum TCMS in Kraft. Der Kreis Paderborn sollte wie geplant verbindliche Regelungen, wie das TCMS-Handbuch und Schulungskonzepte, etablieren und diese weiter ausbauen. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und die Kontrollprozesse.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Paderborn im April 2022 ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

Ab dem 1. Januar 2025 muss der Kreis Paderborn die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Paderborn 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

→ Die vom Kreis Paderborn aufgestellte Meilensteinplanung sieht die Einführung eines TCMS in 2022 vor. Die Einhaltung der Meilensteinplanung ist durch die bereits ergriffenen und vorbereiteten Maßnahmen realistisch.

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 Paderborn** hat eine schriftliche Meilensteinplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Die Planung hat den Abschluss der Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vorgesehen. Die Projektplanung ist in die vier folgenden Projektphasen gegliedert. Die Aufgaben je Projektphase sind in der Planung aufgeführt:

- Analyse der bestehenden steuerlichen Verhältnisse,
- Entwicklung eines Kontenplans,
- Anpassung der Software INFOMA sowie
- Aufbau eines Organisationssystems zur Tax Compliance.

Die zuständigen und verantwortlichen Personen sind in der Meilensteinplanung namentlich benannt. Der Abschluss der einzelnen Projektphasen wurde vom Kreis gegenüber der ursprünglichen Planung nach hinten verschoben. Der Grund für die Verschiebung ist neben der erforderlichen Überprüfung der bisherigen steuerrechtlichen Beurteilung der Sachverhalte (siehe Kapital Bestands- und Risikoanalyse) auch die zusätzliche Arbeitsbelastung bzw. Arbeitsausfälle durch die Pandemie.

Nach der Planung ist vorgesehen gewesen, die in Entwurfsfassung vorliegenden Dokumente im Sommer 2022 zu finalisieren.

Die Meilensteinplanung ist den am Projekt Beteiligten bekannt. Sie wurde zusätzlich im Rahmen der Dezernentenkonferenz bekanntgemacht.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse.

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

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

→ Die Entwurfsfassung des TCMS-Handbuchs beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten.

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

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

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

Der **Kreis Paderborn** hat einen Entwurf eines TCMS-Handbuchs erstellt. In dem Handbuch ist das TCMS des Kreises Paderborn beschrieben. Neben dem TCMS-Handbuch hat der Kreis ein Dokument mit der Beschreibung des allgemeinen, nicht speziell steuerlichen, internen Kontrollsystems erstellt. Das Dokument trägt den Titel „Das interne Kontrollsystem (IKS) beim Kreis Paderborn“ und hat den Stand 22. Januar 2020. Viele Zuständigkeiten und Aufgaben sind in der Excel-Tabelle zur Risikomatrix als Funktionen beschrieben.

Insbesondere folgende Zuständigkeiten hat der Kreis Paderborn zum TCMS festgelegt:

- Der **Tax Compliance-Beauftragte** ist in der Kämmerei angesiedelt. Die Einrichtung und Weiterentwicklung des TCMS wird federführend von dem Tax Compliance-Beauftragten übernommen. Er ist gleichzeitig Ansprechpartner für Fragen in Zusammenhang mit dem TCMS.
- Die **Finanzbuchhaltung** ist dafür zuständig, dass Steuerschlüssel und steuerlich relevante Konten richtig verwendet werden.
- Die **Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner** in den Fachämtern übernehmen eine zentrale Aufgabe: Die Schnittstellenkommunikation zwischen der Kämmerei und den übrigen Fachämtern. Die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen sind verantwortlich für die Sicherstellung des Informationsflusses an den Tax Compliance-Beauftragten. Künftig zählt das Erkennen von steuerlich relevanten Sachverhalten anhand von Checklisten ebenfalls zu ihren Aufgaben.

Die Aufgaben der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner werden nicht nur in der Funktionsbeschreibung aufgegriffen, sie sind auch im TCMS-Handbuch verankert. Das Handbuch regelt, dass in allen Abteilungen jeweils eine verantwortliche Person sowie eine stellvertretende Person zu benennen ist.

Der Tax Compliance-Beauftragte bringt durch ein betriebswirtschaftliches Studium und Berufserfahrung Qualifikationen im Steuerrecht mit. Der Kreis wird zusätzlich durch eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt. Die Gesellschaft wirkt mit bei der

- Erstellung der Steuererklärungen,
- Erstellung von Verwaltungs- und Dienstanweisungen zum TCMS,
- Bestands- und Risikoanalyse und

- der Klärung von schwierigen steuerlichen Sachverhalten.

Der Tax Compliance-Beauftragte entscheidet im Einzelfall über die Notwendigkeit, externe Hilfe durch die Steuerberatungsgesellschaft in Anspruch zu nehmen.

Die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie die jeweiligen Vertretungen wurden in 2016 durch die Steuerberatungsgesellschaft geschult. Dadurch erhielten sie Basiswissen im Bereich des Steuerrechts. Der Kreis beabsichtigt eine Auffrischungsschulung in 2022 durchzuführen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit der Analysen.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Kreis Paderborn** hat bereits in den Jahren 2016 und 2017 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Von den Fachämtern wurden Fragen zu den Einnahmepositionen bzw. steuerrelevanten Sachverhalten des jeweiligen Fachamtes beantwortet. Die dazu eingesetzten Fragebögen haben gleichzeitig die Funktion von Checklisten übernommen und den Fachämtern einen Überblick zu möglicherweise steuerpflichtigen Bereichen geboten.
- Soweit die Fachämter steuerrelevante Sachverhalte erkannt und gemeldet haben, wurde die steuerrechtliche Überprüfung dieser Sachverhalte durch die Steuerberatungsgesellschaft vorgenommen. Bei der Überprüfung wurden die Verträge einbezogen.
- Die Ergebnisse der rechtlichen Beurteilungen wurden in einer Excel-Tabelle zusammengestellt.

Die steuerrechtlichen Beurteilungen waren zum Zeitpunkt der Erstanalyse in 2017 nicht für alle Einnahmepositionen abschließend möglich, da die Neuregelung des § 2b UStG Rechtsunsicherheiten durch Auslegungs- und Anwendungsfragen mit sich brachte. Einige Fragen wurden zwischenzeitlich in Schreiben des Bundesfinanzministeriums beantwortet. Einige sind jedoch bis heute offen und werden voraussichtlich erst im Rahmen der Rechtsprechung geklärt. Soweit Rechtsunsicherheiten zwischenzeitlich beseitigt wurden, wurde die abschließende rechtliche Beurteilung nachgeholt.

Der Kreis Paderborn nutzt bereits seit ca. zwei Jahren eine zentrale Vertragsdatenbank. Neue Verträge sind von den Fachämtern verpflichtend in die Datenbank einzutragen. Die Vertragsdatenbank bietet eine gute Möglichkeit, um im Rahmen der Bestandsanalyse sämtliche Verträge auf eine mögliche Steuerpflicht hin zu überprüfen. Der Kreis hat dennoch nur die voraussichtlich relevanten Verträge in die Bestandsanalyse einbezogen.

→ **Empfehlung**
Es sollte, wie im Rahmen der Fortschreibung der Bestandsanalyse geplant, sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden.

Risikoanalyse

Der Kreis Paderborn hat eine umfassende Risikoanalyse vorgenommen. Die Ergebnisse hat der Kreis in einer Risikomatrix zusammengestellt. Die Matrix wird dem TCMS-Handbuch als Anlage beigefügt. Die Risiken sind nach Steuerarten unterteilt. Zu den Risiken wurden Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeitet. Die Maßnahmen zur Minimierung sind allgemein gehalten, so dass Besonderheiten des Kreises nicht erkennbar sind.

Zur Risikoanalyse hat der Kreis einen detaillierten Entwurf einer Verfahrensbeschreibung erstellt. Auch der Entwurf des TCMS-Handbuchs enthält einen Abschnitt, in dem das Verfahren der Risikoanalyse näher beschrieben ist.

Fortschreibung

Die erstmalige steuerrechtliche Beurteilung von Sachverhalten in 2017 wurde in 2019 überprüft und aktualisiert. Anschließend wurde die Bestandsanalyse fortgeschrieben. Zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse hat der Kreis folgende Prozesse eingeführt bzw. plant diese einzuführen.

- Abfragen zu neuen steuerlichen Vorgängen erfolgen im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanungen. Die neuen Vorgänge werden von dem Tax Compliance-Beauftragten auf steuerliche Relevanz geprüft.
- Es erfolgen regelmäßige Auswertungen zu neuen Ertragskonten. Anschließend werden die Erträge auf steuerrechtliche Relevant überprüft.
- Unterjährig werden neue steuerrelevante Sachverhalte in die Bestandsanalyse aufgenommen, wenn diese durch Anfragen bei der Kämmerei oder im Rahmen der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen auffallen.
- Der Kreis plant die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Fachämtern zur Meldung neuer steuerrelevanter Vorgänge zu verpflichten. Dazu will der Kreis Checklisten, welche die Erkennung steuerrelevanter Vorgänge und den Umgang mit diesen vereinfachen sollen, erstellen.
- Der Kreis plant sein Vertragsmanagement mit Blick auf die Erkennung von Steuerpflichten zu optimieren. Dazu sollen die Fachämter bei der Eintragung von neuen Verträgen in die Datenbank Fragen zum Vertrag beantworten. Die Fragen sollen Aufschluss darüber geben, ob eine Umsatzsteuerpflicht des zu Grunde liegenden Sachverhalts vorliegt. Es ist nicht geplant, dass jeder Vertrag durch die Kämmerei auf steuerliche Relevanz geprüft wird. Zur Umsetzung dieser Planung überarbeitet der Kreis derzeit die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung. Der Kreis will darin verpflichtend aufnehmen, dass bei Einstellung von Verträgen in die Vertragsdatenbank, bei denen der Kreis Paderborn eine Leistung erbringt, die Steuerrelevanz im Fachamt zu prüfen ist. Der Kreis will ebenfalls verschriftlichen, dass die Kämmerei auch im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung um eine steuerliche Einschätzung gebeten werden kann. Verträge, denen eine steuerpflichtige Leistungserbringung durch den Kreis Paderborn zugrunde liegt, sind der Kämmerei zur Kenntnis zuzuleiten.
- Nach dem Entwurf des TCMS-Handbuchs will der Kreis künftig im Rahmen der Jahresabschlusserstellung bei den Fachämtern abfragen, ob neue steuerliche Sachverhalte angefallen sind oder steuerliche Sachverhalte verändert wurden.
- Im Entwurf des TCMS-Handbuchs des Kreises ist vorgesehen, dass der Prozess zur Risikoanalyse kontinuierlich wiederholt und um neue oder veränderte Sachverhalte ergänzt wird. So sollen Risiken für Verstöße gegen einzuhaltende Regeln regelmäßig identifiziert und dokumentiert werden.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**
Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Paderborn sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.

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 Paderborn** hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Zur Sensibilisierung für das Thema Tax Compliance sind bereits in 2016 Informationsveranstaltungen durchgeführt worden. In den Veranstaltungen sind der Verwaltungsvorstand und die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner durch eine Steuerberatungsgesellschaft zur Neuregelung des § 2b UStG sowie zur Bestands- und Risikoanalyse informiert worden. Der Kreis plant eine derartige Veranstaltung zu wiederholen. Sie soll noch in 2022 durchgeführt werden.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Paderborn Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Bundesfinanzministeriums, des Städtetags NRW, des Landkreistags NRW sowie von Beratungsgesellschaften. Soweit Informationen für die Fachämter des Kreises relevant sind, werden diese digital abgelegt. Falls erforderlich, werden zu den Informationen von dem Tax Compliance-Beauftragten erläuternde Vermerke oder Handlungsanweisungen erstellt. Diese werden den Amtsleitungen sowie den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der jeweiligen Fachämter per E-Mail zugeleitet. Weiterhin sieht der Kreis die jeweiligen Amtsleitungen in der Pflicht, Mitarbeitende zu informieren. Dies gilt insbesondere für neue Sachverhalte.

Der Kreis Paderborn beabsichtigt die mit der Steuersystematik befassten Beschäftigten der Kämmerei regelmäßig im Bereich Steuern zu schulen. Die Organisationsverantwortlichen, wie die Amtsleitungen, tragen nach dem Entwurf des TCMS-Handbuchs die Verantwortung für die Schulung der Beschäftigten. Im Entwurf des TCMS-Handbuchs werden die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zusätzlich aufgefordert, sich regelmäßig fortzubilden, um sich über die aktuelle Rechtslage und anstehenden Änderungen zu informieren. Für die Zukunft plant der Kreis, neu eingestellte Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in das TCMS einzuführen. Dies wird voraussichtlich durch eine mündliche Unterweisung oder eine Unterweisung per E-

Mail erfolgen. Spezielle Schulungen der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu steuerlichen Themen sind ab 2022 geplant. Hierzu beabsichtigt der Kreis in Zusammenarbeit mit dem Amt 12 unter anderem ein internes Fortbildungsangebot zu schaffen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Schulung und die Namen der Teilnehmenden sollten dokumentiert werden.

Der Kämmereileiter und der Kämmerer tauschen sich anlassbezogen zum Thema Tax Compliance aus. Wichtige Informationen aus dem Austausch werden durch den Kämmerer im Verwaltungsvorstand bekanntgegeben. Ein regelmäßiges, standardisiertes Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand ist derzeit nicht eingerichtet.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen einrichten, durch das der Verwaltungsvorstand umfassend informiert wird. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

→ Die (geplanten) Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sind sorgfältig.

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 Paderborn** hat separate Konten für alle steuerpflichtigen Sachverhalte eingerichtet. Im Haushaltsplan sind diese Haushaltsstellen mit einem Hinweis versehen. Die Einrichtung dieser Konten erfolgt ausschließlich durch die Finanzbuchhaltung. Eingerichtet werden unter anderem die Steuerschlüssel, z.B. 19 Prozent Umsatzsteuer. Anhand der Steuerschlüssel sowie der Unterkonten können Auswertungen aus der Finanzsoftware generiert werden, welche für die Erstellung der Steuervoranmeldungen und -erklärungen genutzt werden. Der Kreis hat ein Skript zur Erstellung der Umsatzsteuererklärung erstellt. Darin ist unter anderem der Prozess der Datenauswertung beschrieben.

Der Kreis führt vor der Erstellung der Auswertungen Überprüfungen durch. Beispielsweise werden Buchungen durch die Finanzbuchhaltung überprüft, wenn auf Konten für steuerliche Sachverhalte Buchungen ohne Steuerausweis vorgenommen wurden. Eine weitere Überprüfung der Daten nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt durch eine Steuerberatungsgesellschaft, welche in die Prozesse eingebunden ist.

Die Fachämter sind durch eine Musterrechnung über die Pflichtangaben auf Ausgangsrechnungen informiert worden. Die Erstellung der Ausgangsrechnungen wird durch die Fachämter vorgenommen. Die Rechnungen werden vom Tax Compliance-Beauftragten auf Anfrage überprüft.

Fristenkontrollen, wie beispielsweise die Kontrolle der Rechtsbehelfsfrist und Fristen zur Kommunikation mit dem Finanzamt, erfolgen durch eine Steuerberatungsgesellschaft. Der Kreis Paderborn selber nutzt bei der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen derzeit keine Fristen- und Kontrollpläne. Dies will der Kreis in Zukunft ändern und hat bereits folgende umfassende Planungen:

- Er will eine Checkliste zur Erstellung der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen einsetzen. Die Checkliste soll Vertretungsregelungen enthalten und im Vertretungsfall bei der sachgerechten Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen unterstützen.
- Ein System zur Fristenorganisation und -überwachung durch die Verwaltungsleitung ist im Entwurf des TCMS-Handbuchs beschrieben. Dieses will der Kreis etablieren, um die Einhaltung steuerlicher Fristen sicherzustellen und zu dokumentieren. Insbesondere sollen die Fristen zur Abgabe von Steuervoranmeldungen und –erklärungen, Rechtsbehelfsfristen und Zahlungsfristen durch ein Fristenbuch überwacht werden. Im Fristenbuch will der Kreis unten anderem die aktuelle Kommunikation mit der Finanzverwaltung und das Ergebnis der Kontrollen eingegangener Steuerbescheide ausführlich dokumentieren.

Die Umsatzsteuerjahreserklärung wird durch die Kämmerei mit Unterstützung der Steuerberatungsgesellschaft erstellt. In diesem Rahmen erfolgt eine Fristenüberwachung durch die Steuerberatungsgesellschaft. Fristen zur Zahlung von Umsatzsteuer werden durch den Kreis nachgehalten. Der Leiter der Kämmerei erhält nach der Funktionsbeschreibung die Aufgabe, die Steueranmeldungen nach dem Vier-Augen-Prinzip durchzusehen. Der Kämmerer hat die Aufgabe, die Steuererklärungen mit zu zeichnen. Der Landrat ist für die finale Unterzeichnung der Steuererklärungen zuständig.

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 Paderborn plant umfassende Maßnahmen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungspotential besteht bei der Konkretisierung der Maßnahmen sowie der Einbindung in die Praxis.

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 Paderborn** plant die Durchführung umfassender Kontrollen. Die Planungen sind zum Teil in der Funktionsbeschreibung zur Risikoanalyse und zum Teil im TCMS-Handbuch verschriftlich. Sie setzen bei verschiedenen Personen an.

- Die **Kämmereileitung** ist für die Überwachung des Tax Compliance-Beauftragten zuständig.
- Der **Kämmerer** ist für die Kontrolle des TCMS im Rahmen der Prüfungsberichte zuständig.
- **Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** der Verwaltung sind verpflichtet, Verstöße gegen Anweisungen und geltendes Steuerrecht an Vorgesetzte zu melden. Die Information des Landrates über Fehlverhalten erfolgt durch den Kämmerer.
- Die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit des Verwaltungshandelns obliegt dem **Rechnungsprüfungsamt**. Im Prozess der Einführung des TCMS nimmt das Rechnungsprüfungsamt eine übergeordnete Rolle ein. Es begleitet die Einführung des TCMS und übernimmt eine wesentliche Aufgabe bei der Überprüfung und Überwachung des TCMS. In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 21. Februar 2020 und im örtlichen Prüfungsbericht 2021 ist zum TCMS berichtet worden. Insbesondere sind der Sachstand zur Einführung des TCMS und künftige Planungen aufgegriffen worden.

Um das TCMS zu verbessern und weiterzuentwickeln will der Kreis an verschiedenen Punkten ansetzen:

- Der Kreis will die Regelungen zum TCMS bzw. das TCMS-Handbuch einmal jährlich überprüfen. Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung möglicher Fehler will der Kreis dadurch regelmäßig überprüfen und dokumentieren.
- Im Handbuch werden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgefordert, im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses die bestehenden verwaltungsinternen Regelungen auf Angemessenheit und Wirksamkeit zu überprüfen. Sie werden gebeten, Verbesserungsvorschläge zu formulieren und einzureichen. Es ist geplant, dass die Kämmerei die Verbesserungsvorschläge auswertet und in die Aktualisierung des Handbuchs einbezieht.
- Zur Weiterentwicklung des TCMS ist der Einbezug externer Hilfe durch eine Steuerberatungsgesellschaft durch den Kreis geplant.

Empfehlung

Der Kreis Paderborn sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und in die Praxis einbinden. Dazu sollte er verbindlich festlegen, in welchen Abständen welche Prozesse oder Dokumente kontrolliert werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Paderborn hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit der Analysen.	90	E1	Es sollte, wie im Rahmen der Fortschreibung der Bestandsanalyse geplant, sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden.	91
F2	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Paderborn sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	92	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept erstellen. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung der Schulung und die Namen der Teilnehmenden sollten dokumentiert werden.	94
			E2.2	Der Kreis Paderborn sollte kurzfristig ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen einrichten, durch das der Verwaltungsvorstand umfassend informiert wird. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden.	94
F3	Der Kreis Paderborn plant umfassende Maßnahmen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungspotential besteht bei der Konkretisierung der Maßnahmen sowie der Einbindung in die Praxis.	96	E3	Der Kreis Paderborn sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und in die Praxis einbinden. Dazu sollte er verbindlich festlegen, in welchen Abständen welche Prozesse oder Dokumente kontrolliert werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	97

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Paderborn** 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

Fast die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten **IT-Gesamtkosten** resultiert beim **Kreis Paderborn** aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD). Daneben werden beim Kreis Paderborn viele IT-Leistungen anderweitig hinzugekauft sowie durch eigenes IT-Personal erbracht.

Die IT-Gesamtkosten des Kreises Paderborn sind im interkommunalen Vergleich sehr gering. Sie lassen sich durch einen bislang äußerst sparsamen Personaleinsatz und vergleichsweise niedrige Sachkosten erklären.

Der Kreis Paderborn kann einen großen Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Für die Abnahme von Leistungen der GKD gilt dies lediglich eingeschränkt im Rahmen der zweckverbandstypischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Gremienarbeit.

Sehr positiv ist, dass der Kreis Paderborn bereits auf eine verwaltungsübergreifende Strategie für die **Digitalisierung** seiner Verwaltung zurückgreift. In dieser sind Elemente der strategischen IT-Ausrichtung enthalten, die jedoch idealerweise in eine umfängliche IT-Strategie münden sollten.

Neben der fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Kreis Paderborn auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte auf einem insgesamt sehr guten Weg. So erfüllt er die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit. Darüber hinaus hat er die Initiative ergriffen, was beispielweise ein Dokumenten-Managementsystem oder die elektronische Aktenführung angeht. Darauf aufbauend kann der Kreis Paderborn die Digitalisierung seiner Prozesse weiter vorantreiben, wobei er bereits von einigen Vorteilen seiner elektronischen Rechnungsbearbeitung profitiert. Trotzdem bestehen auch für den Kreis Paderborn noch Verbesserungsmöglichkeiten in der Umsetzung der geplanten Digitalisierungsvorhaben.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist auch beim Kreis Paderborn ein vorgeschaltetes sowie systematisches **Prozessmanagement**. Das Prozessmanagement beim Kreis weist im interkommunalen Vergleich noch Möglichkeiten der Optimierung auf. Allerdings wurden bereits einige Maßnahmen angestoßen, die kurzfristig zu Verbesserungen führen sollten. Essentiell für die Umsetzung sind jedoch auskömmliche Ressourcen.

Mit seinen Rahmenbedingungen für die **IT-Sicherheit** nimmt der Kreis Paderborn, wie bereits in der letzten IT-Prüfung durch die gpaNRW, eine gute Position im vorderen Bereich der geprüften Kreise ein. Trotzdem kann sich der Kreis bei konkreten Punkten verbessern und damit die Bedingungen für seine IT-Sicherheit weiter optimieren.

Demgegenüber bietet die Ausrichtung der **örtlichen Rechnungsprüfung** des Kreises Paderborn im Vergleich zu den meisten Kreisen äußerst gute Aussichten über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen.

Auch für die **Digitalisierung seiner Schulen** hat der Kreis Paderborn bereits sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen. Hier sind bis auf die übergreifende Medienentwicklungsplanung alle von der gpaNRW betrachteten Aspekte sehr stark ausgeprägt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

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

3.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

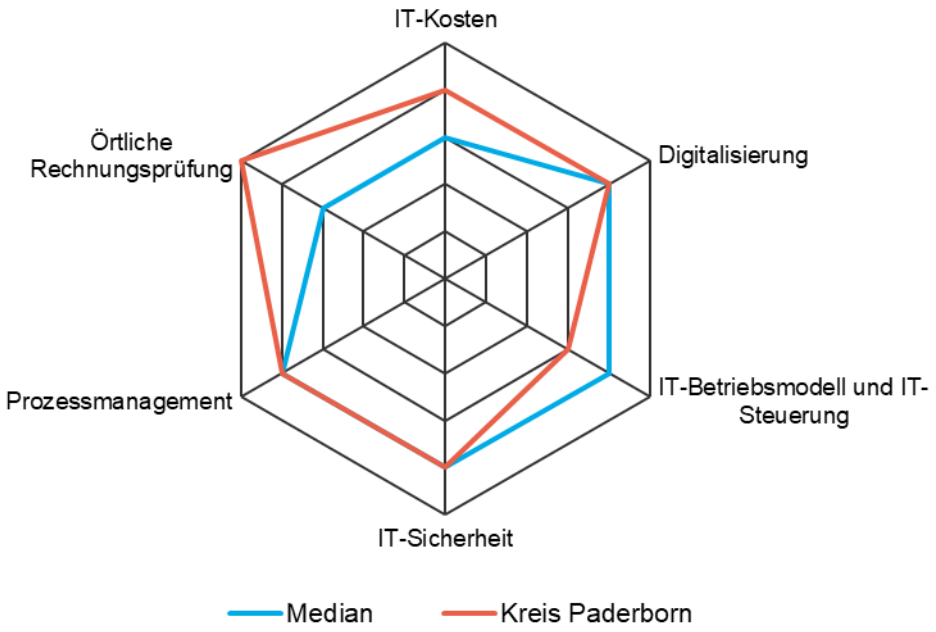
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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

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

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **Kreises Paderborn**. 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 Paderborn ist bei niedrigen IT-Kosten insgesamt stark ausgeprägt. Besonders die Aspekte IT-Betriebsmodell und IT-Steuerung beeinträchtigen jedoch das Gesamtbild.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**
Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Paderborn auf die Leistungen des Zweckverbands GKD einen eingeschränkten Einfluss ausüben.

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.*

Etwas weniger als die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten und fast zwei Drittel der IT-Sachkosten resultieren beim **Kreis Paderborn** aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD). Damit ist das Betriebsmodell des Kreises Paderborn sehr durch die Auslagerung von IT-Leistungen an einen kommunalen Dienstleister geprägt.

Die GKD stellt für ihre Mitglieder insbesondere die zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen zur Verfügung. Sie sorgt zudem für die technische Anbindung an das Datennetz und die Verfügbarkeit von Grundfunktionen der Bürokommunikation. Im Hintergrund sorgt der Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) für die nötige Infrastruktur. Der gemeinsame Zweckverband OWL-IT wurde in 2020 durch die GKD sowie das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz) gegründet, um zunächst Leistungen im technischen Bereich zu bündeln. Die beiden Verbandsmitglieder sind verpflichtet die Leistungen der OWL-IT abzunehmen.

Die weitere Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden GKD und krz soll sich gemäß Satzung der OWL-IT in Stufen vollziehen. In der ersten Stufe bilden die beiden Dienstleister einen gemeinsamen Zweckverband, der intern Leistungen für seine Mitglieder im Bereich Rechenzentrum/Infrastruktur erbringt. In nachfolgenden Stufen können weitere Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit geregelt werden.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Paderborn hängen damit einerseits sehr von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die Mitgliedschaft des Kreises im Zweckverband GKD und dessen Mitgliedschaft bei der OWL-IT ergeben:

- Gemäß Satzung der GKD vertritt der Kreis Paderborn im Rahmen der Stimmrechte seine Interessen gegenüber dem Zweckverband GKD in den typischen Organen Verbandsversammlung und Verwaltungsrat. Zur Vorbereitung von Beschlüssen des Verwaltungsrates wurden ein Lenkungsausschuss sowie verschiedene Arbeitskreise (z.B. Arbeitskreis IT-Sicherheit) eingerichtet. Der Kreiskämmerer ist zudem stellvertretender Verbandsvorsteher. Insofern trägt der Kreis Paderborn die Strategie des Zweckverbandes mit und kann diese im Rahmen seiner Mitbestimmungsrechte grundsätzlich prägen.

- Dies gilt indirekt auch für die Durchsetzung von Interessen des Kreises Paderborn bei der OWL-IT, da dieser gemäß Stimmverteilung bei der GKD in den Gremien der OWL-IT vertreten ist. Gemäß Satzung der OWL-IT verpflichten sich die Verbandsmitglieder im Sinne der interkommunalen Zusammenarbeit auf verbindliche Standards und Empfehlungen im Rahmen einer IT-Strategie. Die Verbandsmitglieder wirken zudem an der Erstellung und Fortschreibung der IT-Strategie mit und setzen diese um. Hierzu verpflichten sie sich, fachkundige Bedienstete für die Verbandsgremien und Arbeitskreise zur Verfügung zu stellen.

- Der Kreis Paderborn ist gemäß Satzung der GKD langfristig in seinen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Denn das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern bedarf satzungsgemäß der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Verbandsversammlung. Das einzelne Verbandsmitglied könnte somit aus eigener Kraft nicht austreten. Die verhältnismäßig hohen Ausstiegshürden führen dazu, dass der Kreis per se keine grundsätzliche Alternative zur Zweckverbandszugehörigkeit in seine Betrachtungen aufnehmen kann.

- Allerdings kann der Kreis Paderborn theoretisch die satzungsmäßige Möglichkeit nutzen, sich auch außerhalb des Angebotes der GKD am Markt zu bedienen. Ein expliziter Abnahmezwang für die Leistungen des Zweckverbandes besteht nicht. In der Praxis ist es jedoch für den Kreis Paderborn auch aufgrund technischer Gegebenheiten und Schnittstellen schwierig, insbesondere bei den kommunalen Verfahren, aus dem Portfolio der GKD auszuscheren. Nach eigenen Angaben besteht jedoch beim Kreis Paderborn eine faktische Abnahmeverpflichtung, trotz der satzungsmäßigen Optionen. Allerdings gilt dies grundsätzlich für alle Kreise in NRW, die insbesondere kommunale Fachverfahren überwiegend bei einem Hauptdienstleister, wie z.B. einem IT-Zweckverband, abnehmen.

- Die Verursachungsgerechtigkeit bezüglich der Abrechnung der Leistungen der GKD war im Vergleich zu anderen IT-Zweckverbänden bislang relativ groß. Auf Grundlage eines detaillierten Preis- und Produktverzeichnisses wurden die Leistungen größtenteils nicht

mit einem pauschalen Abrechnungsschlüssel nach Einwohnern abgerechnet. Hier lag ein großer Unterschied zu vielen kommunalen IT-Dienstleistern in NRW. Allerdings ist es für den Kreis Paderborn bei der Überprüfung von Abrechnungen mittlerweile zunehmend schwierig, herauszufinden, welche Kosten auf welche Leistungen entfallen. Dieser Aspekt der Transparenz und Verursachungsgerechtigkeit ist auch deshalb bedeutsam, da sich dieses Thema im Rahmen der Fusionsbestrebungen der OWL-IT noch ausweiten könnte.

Aufgrund der geschilderten Situation stimmen sich aktuell alle Kreise in der Region OWL sowie die kreisfreie Stadt Bielefeld intensiv zur zukünftigen strategischen Ausrichtung der hiesigen kommunalen Rechenzentren samt GKD und OWL-IT ab. Demnach wurden gemeinsame Anforderungen formuliert, die gegenüber den betreffenden Dienstleistern in einem Positionspapier aus September 2022 bereits kommuniziert wurden. Neben grundsätzlichen Fragestellungen zur Organisation und Rechtsform stehen Aspekte der Steuerung, Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz im Fokus. Die Ergebnisse dieses, seitens des Kreises Paderborn vorangetriebenen, Prozesses bleiben abzuwarten. Es ist jedoch äußerst positiv, dass sich der Kreis Paderborn bei diesem Thema sehr engagiert einbringt. Denn es betrifft Aspekte, die landesweit auch für andere Mitglieder von kommunalen IT-Dienstleistern von Bedeutung sind.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung der GKD und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister kritisch hinterfragen und konstruktiv beeinflussen.

Andererseits liegen beim Kreis Paderborn viele operative IT-Aufgaben beim Amt 13 „IT-Service“ innerhalb des Dezernats V mit den Bereichen Bildung und Jugend selbst. Beispielhaft betrifft dies die Betreuung der Hard- und Software für die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT sowie sonstige kommunale Fachanwendungen. Hier greift der Kreis Paderborn nach Bedarf auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern zurück. Die Steuerungsmöglichkeiten hängen hier sehr von den internen Rahmenbedingungen beim Kreis Paderborn ab. Der Kreis kann für selbsterbrachte und anderweitig hinzugekaufte IT jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er zu welchen Konditionen von wem abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt der Kreis Paderborn an dieser Stelle eine sehr große Flexibilität, um seine IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen.

Gleichzeitig ist der Kreis Paderborn in der Lage seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Vorteilhaft ist diesbezüglich, dass der Kreis Paderborn bereits eine formalisierte und übergreifende Gesamtstrategie zur Digitalisierung hat. Die Digitalisierungsstrategie dient nach eigenen Angaben als Leitfaden für die digitale Transformation der Kreisverwaltung und wurde bewusst als strategisches Arbeitspapier erstellt und im Hinblick auf einen Qualitätsentwicklungsprozess stetig weiterentwickelt. Die Version 3.0 existiert seit August 2020 und steht in Interaktion zur Digitalisierungsstrategie der GKD, die im Juli 2021 beschlossen wurde.

Allerdings fehlt noch eine eigene und aus der Digitalisierungsstrategie abgeleitete IT-Strategie. Damit kann die operative IT noch nicht auf ein wichtiges Bindeglied zwischen übergeordneter und ausführender Ebene zurückgreifen. Eine systematisch an den Zielen der Digitalisierung ausgerichtete Vorhabenplanung besteht noch nicht. Allerdings liegt eine erste IT-Strategie bereits im Entwurfsstadium vor.

Darüber hinaus sind die folgenden Aspekte erwähnenswert, was die zielorientierte Steuerung der IT beim Kreis Paderborn angeht:

- Zwischen IT und Verwaltungsorganisation des Kreises Paderborn besteht keine enge und häufig anzutreffende aufbauorganisatorische Verbindung, etwa durch eine gemeinsame Ansiedlung in einem Dezernat. Allerdings sorgt nach Angaben des Kreises Paderborn der CDO konsequent im Rahmen einer agilen Projektorganisation dafür, dass die beiden Bereiche systematisch miteinander kooperieren. Die IT versteht ihre Rolle hierbei als interner Auftragnehmer und stützt sich dabei auf die generelle Entscheidung in 2021 die IT des Kreises Paderborn komplett neu zu strukturieren. Dabei waren die Kerngedanken von ITIL[10]die Basis für die Serviceausrichtung der IT. Daraus folgte die organisatorische Loslösung als ehemaliges Sachgebiet innerhalb der Organisation hin zu einem eigenen Amt im Dezernat V. Im Vordergrund steht nun nach eigenen Angaben eine noch stärkere Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stakeholdern[11].

- Die Kommunikation mit dem Verwaltungsvorstand erfolgt durch regelmäßige wöchentliche Termine zwischen dem IT-Service und der Dezernentin. Steuerungsrelevante Kosten- und Sicherheitsinformationen werden dem Verwaltungsvorstand überwiegend systematisch und in regelmäßigen Abständen zugeliefert. Der Kreis Paderborn erhofft sich weitere Verbesserungen in der Steuerungsunterstützung durch die Einrichtung eines Dezernatscontrollings. Hier sollen dann entsprechende Controlling-Instrumente entwickelt werden, um die Verwaltungsführung schnell und sachgerecht informieren zu können.

- Es gibt zwar noch keinen IT-Service- und/oder Leistungskatalog oder eine vergleichbare Leistungsübersicht, aus denen die Fachdienste wählen und anhand dessen sie ihren konkreten IT-Bedarf besser einschätzen könnten. Allerdings werden Ideen der Fachämter mit IT-Bezug einheitlich über den CDO des Kreises gefiltert. Hier findet ein Abgleich mit den strategischen Vorgaben des Kreises statt, die sich auch aus der Digitalisierungsstrategie ergeben.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte abschließend über den Entwurf seiner IT-Strategie entscheiden.

3.3.2 IT-Kosten

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

→ **Feststellung**
Die IT-Kosten des Kreises Paderborn sind gering. Maßgeblichen Einfluss auf die Kostensituation haben sowohl die sehr geringen Personalkosten als auch die vergleichsweise niedrigen Sachkosten.

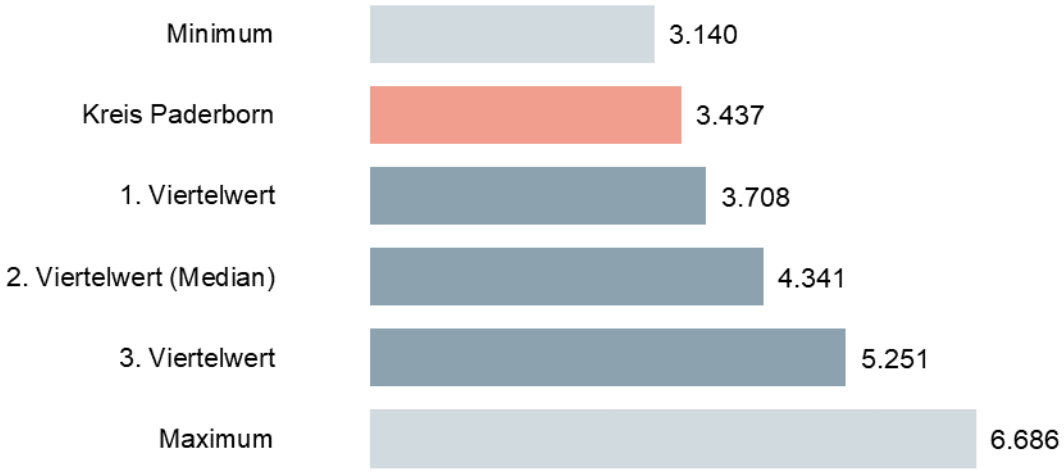
[10] Best-Practice-Leitfaden und weit verbreiteter Standard im IT-Service-Management

[11] Anspruchsgruppen

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 Paderborn** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

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



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



Die IT-Kosten des Kreises Paderborn sind sehr niedrig. Über drei Viertel der Kreise in NRW haben höhere IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

- IT-Endgeräte:

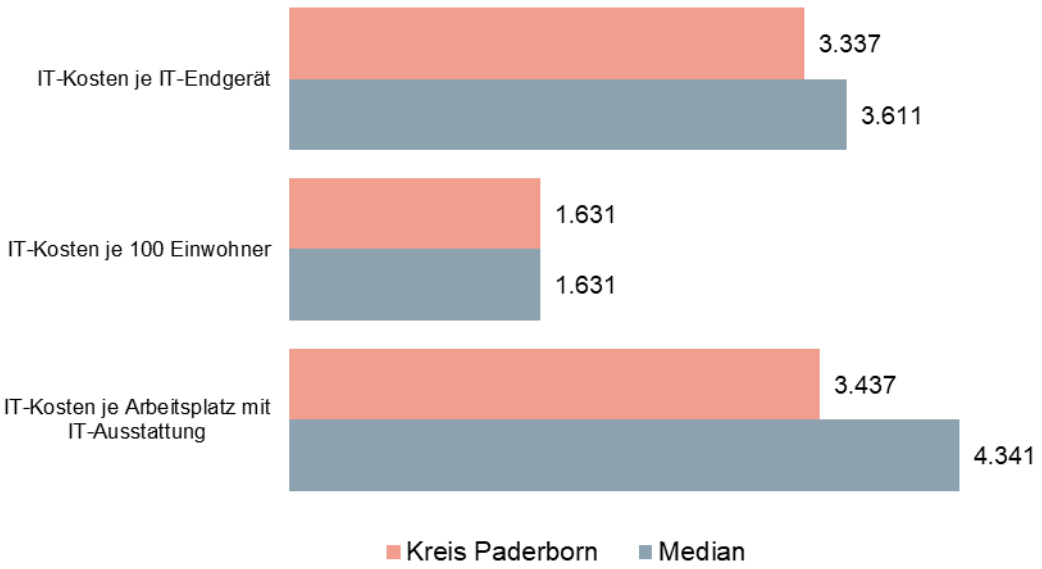
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 Kennzahl des Kreises Paderborn weist im Einwohnerbezug eine andere Ergebnistendenz auf als in Bezug auf Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder Endgeräte. Es zeigt sich, dass die Kosten im Einwohnerbezug nah am Median und nicht, wie bei den Endgeräten oder Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung, darunterliegen. Dies ist darin begründet, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- So muss der Kreis Paderborn innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als dies bei drei Viertel der geprüften Kreise der Fall ist. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Paderborn mit 47,46 entsprechend über dem dritten Viertelwert. Dieser beträgt 42,20 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Paderborn zudem äußerst wenige IT-Endgeräte bereit. So entfallen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung lediglich 1,03 IT-Endgeräte. Es gibt nur sechs Kreise in NRW, die eine ähnlich geringe Anzahl an Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung aufweisen.

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 erhöhter Ausstattungsmenge bei den Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung, wie beim Kreis Paderborn, rein rechnerisch positiver aus.

→ Zwar sind die IT-Kosten beim Kreis Paderborn aufgrund von Mengeneffekten etwas höher einzuschätzen als zunächst berechnet, sie verbleiben aber auf einem niedrigen Niveau.

Allerdings kommt beim Kreis Paderborn positiv hinzu, dass bewusst auf eine geringe Doppelausstattung der Mitarbeitenden mit IT-Endgeräten geachtet wird. Damit reduziert sich auch der administrative Aufwand für die Betreuung und Administration. Dies begünstigt die Kennzahlenausprägung zusätzlich.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Paderborn	15,57	81,59	2,83
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Paderborn korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell. So hat der Kreis, wie auch viele andere Kreise, einen Teil seiner IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert.

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

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

Kostenarten	Kreis Paderborn	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	548	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.873	2.793	3.214	3.994	31

Die Personalkosten des Kreises Paderborn sind, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, äußerst niedrig. Zusätzlich sind die Sachkosten niedrig und liegen nur unwesentlich über dem ersten Viertelwert. Diese Tendenz bleibt auch unter Berücksichtigung der o.g. Mengeneffekte erhalten.

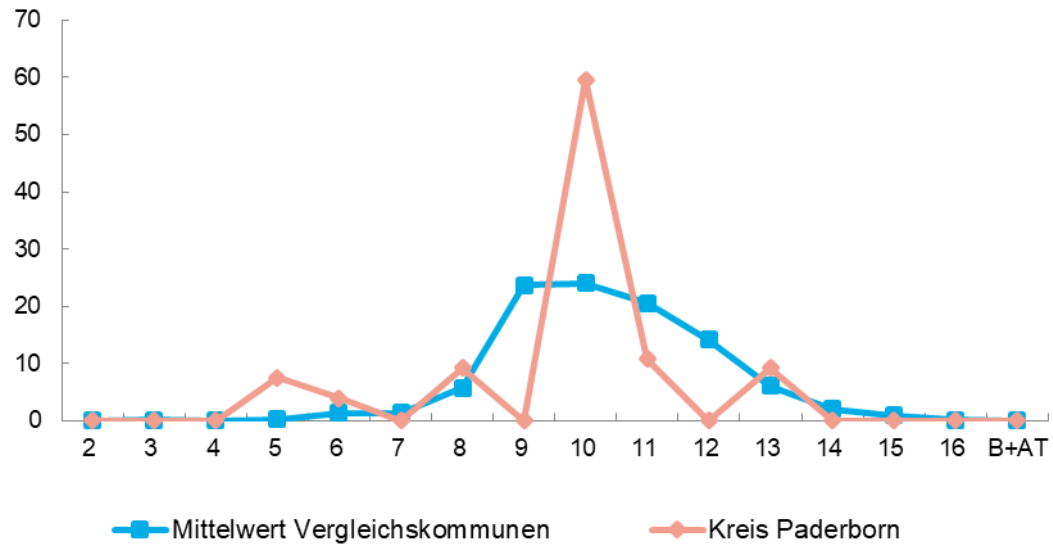
Wie bereits oben dargelegt werden beide Kostenarten einerseits durch die erhöhte Bezugsmenge an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung rechnerisch begünstigt. Andererseits spielt eine Rolle, dass grundsätzlich jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter beim Kreis Paderborn entweder mit einem klassischen Desktop-PC oder mit einem Notebook samt Dockingstation ausgestattet wird. Dabei geht der Trend nach Angaben des Kreises Paderborn deutlich in Richtung mobile Endgeräte unter Vermeidung von Doppelausstattungen. Dies bedeutet insgesamt geringeren Aufwand in der Wartung und Administration.

Ob die Personalkosten beim Kreis Paderborn angemessen sind hängt einerseits von der Zahl an Mitarbeitenden und andererseits vom Vergütungs- und Besoldungsniveau ab.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Paderborn ist im interkommunalen Vergleich sehr auffällig. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch knapp 134 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Es gibt lediglich zwei Kreise, die noch mehr Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je Vollzeit-Stelle aufweisen wie beim Kreis Paderborn. Somit sind die niedrigen Personalkosten maßgeblich in der quantitativen Ausstattung begründet.

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

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Paderborn fällt eine Konzentration der Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 10 auf. IT-Personal unter- sowie oberhalb dieser Einstufung ist beim Kreis Paderborn vergleichsweise wenig im Einsatz.

- Dass die Personalkosten geringer sind als bei den meisten Vergleichskommunen ist somit weniger in der Entgelt- und Besoldungsstruktur als vielmehr in einem geringeren Personaleinsatz begründet.

Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind jedoch auch beim Kreis Paderborn essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Unabhängig davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum für alle Kreise, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation ohnehin stetig an.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte die Anzahl der IT-Stellenanteile vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen durch die digitale Transformation der Verwaltung kritisch hinterfragen.

Wie oben dargestellt, prägen die Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 84 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Paderborn machen rund 46 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

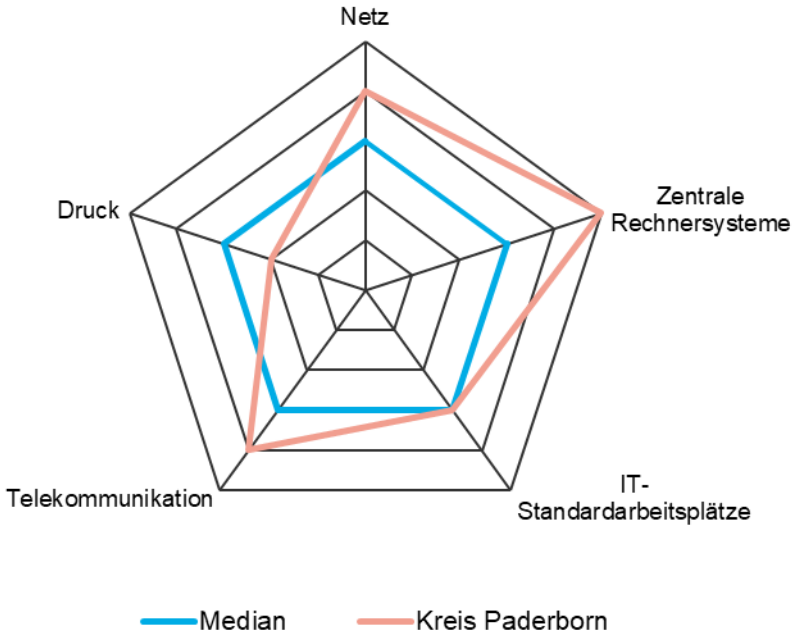
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen beim Kreis Paderborn bei 1.570 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit niedriger als bei drei Viertel der geprüften Kreise. Der erste Viertelwert liegt bei 1.630 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

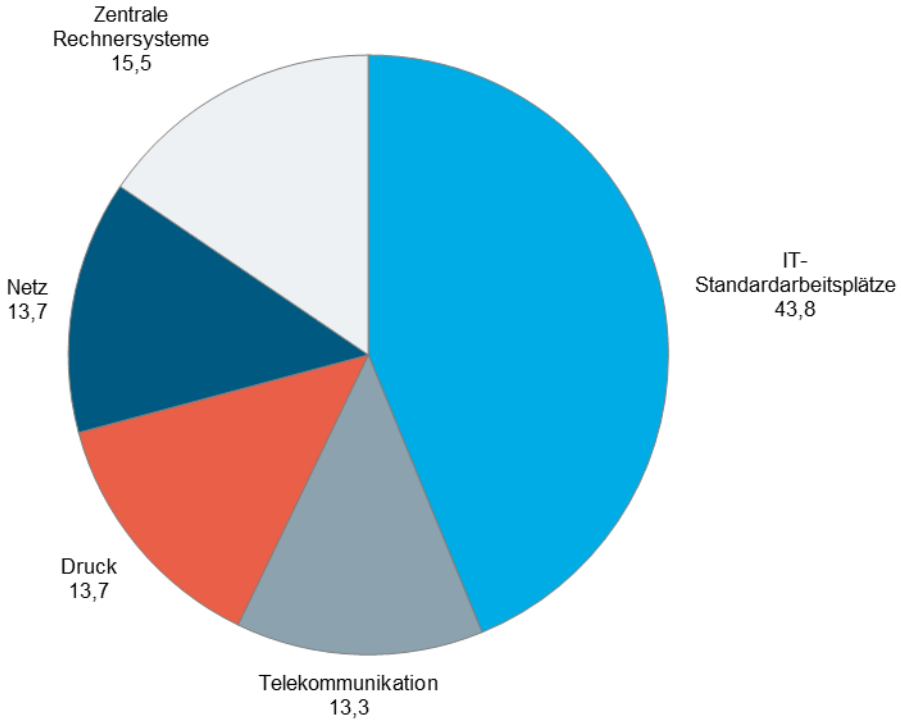
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme sind aufgrund der Auslagerungssituation minimal. Daneben sind die Netzkosten, die Kosten für die Telekommunikation sowie für die IT-Standardarbeitsplätze vergleichsweise gering. Demgegenüber sind die Kosten für den Arbeitsplatzdruck im Vergleich etwas erhöht.

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

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Kosten der begünstigenden Leistungsfelder machen im Kreis Paderborn zusammen über 86 Prozent der IT-Grunddienste aus. Damit verbleiben belastende Kosten des Arbeitsplatzdrucks mit fast 14 Prozent für die Kennzahleneinordnung. Der Kreis Paderborn hat bereits ein neues Druckkonzept zur Optimierung seines Arbeitsplatzdrucks aufgestellt. Damit erfolgt der Umstieg von vielen Arbeitsplatzdruckern hin zu Multifunktionsgeräten. Bei großer Stückzahl von auszudruckenden Seiten erfolgt mittlerweile eine Umleitung an die Großdrucker des Kreises. Der Kreis erhofft sich hierdurch unter anderem eine optimierte Kostensituation beim Druck.

3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten des Kreises Paderborn machen einen Anteil von rund 54 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Paderborn betragen rund 1.867 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit unter dem ersten Viertelwert von 1.946 Euro. Über drei Viertel der Kosten für Fachanwendungen resultieren aus den erbrachten Leistungen der GKD. Trotz der oben genannten Schwächen im Betriebsmodell und der IT-Steuerung profitiert der Kreis Paderborn an dieser Stelle von bislang niedrigen Kosten, die sein Hauptdienstleister abrechnet.

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.

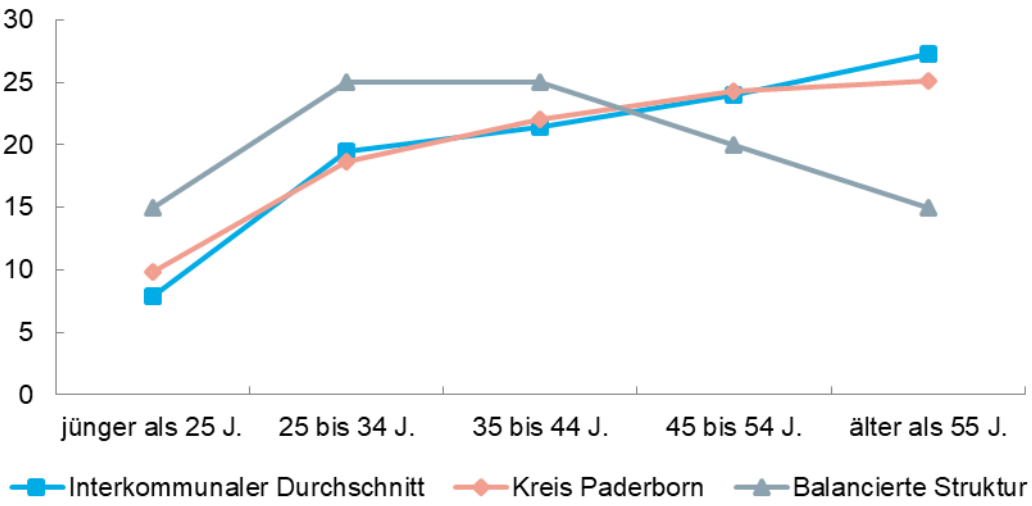
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

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

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

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur beim Kreis Paderborn ist ähnlich einzuschätzen wie bei den meisten der geprüften Kreise. Sie ist entfernt von einer balancierten Altersstruktur.

→ Die demografische Situation gibt dem Kreis Paderborn einen zusätzlichen Anlass die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung Paderborn voranzutreiben.

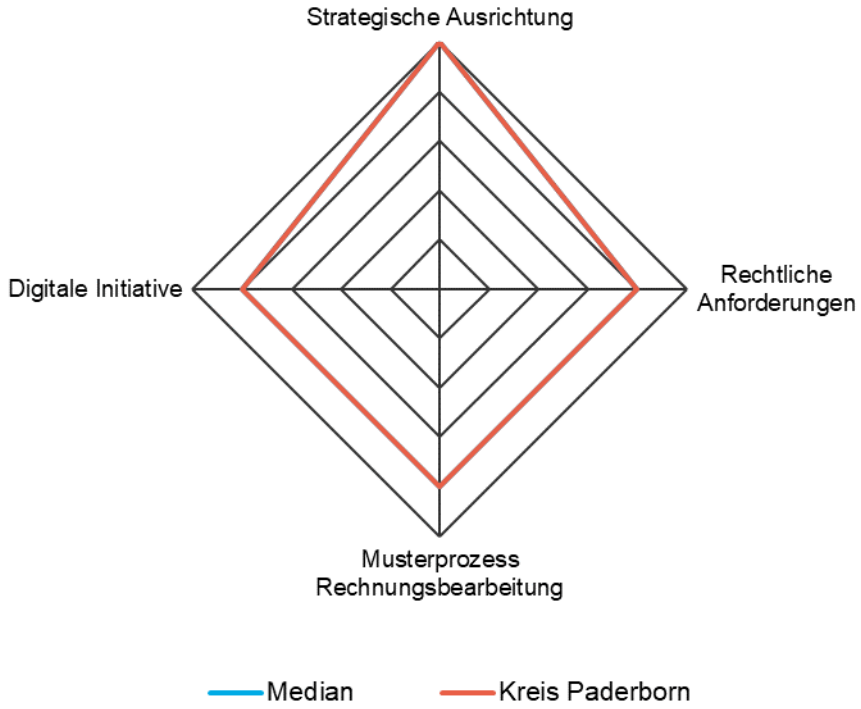
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

Stand der Digitalisierung 2022



- Der Fortschritt der digitalen Transformation beim Kreis Paderborn ist gut. Es gibt vergleichsweise wenige, aber konkrete Punkte, bei denen der Kreis sich noch weiter verbessern kann.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- Die Steuerung der digitalen Transformation beim Kreis Paderborn findet auf Basis einer übergreifenden Digitalisierungsstrategie statt. Damit hat der Kreis Paderborn eine sehr gute Grundlage für die zielgerichtete Digitalisierung seiner Verwaltung etabliert.

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

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

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

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

Der **Kreis Paderborn** hat die Verantwortung für die technische Umsetzung seiner digitalen Transformation der Verwaltung der Leitung des Dezernats V zugewiesen. Die Funktion des CDO ist beim Kreis als Stabstelle direkt dem Landrat zugeordnet. Die organisatorische Zuordnung ist das Ergebnis einer grundlegenden organisatorischen Umstellung in 2021.

Eine aktuelle Digitalisierungsstrategie für die Transformation der Verwaltung beim Kreis Paderborn liegt vor und wird fortlaufend weiterentwickelt. Damit besitzt der Kreis Paderborn auch Elemente eines umfassenden und verbindlichen Fahrplans im Sinne einer „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung. Festlegungen sind getroffen worden, welche Projekte in welchem Zeitraum und mit welchen Ressourcen geplant und umgesetzt werden. Der Kreis Paderborn bindet außerdem seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation und das damit einhergehende Change-Management ein. Derzeit wird an einem generellen „Relaunch“ der aktuell gültigen Strategie gearbeitet.

Beim Kreis Paderborn haben weitere strategische Aspekte einen großen Einfluss auf Digitalisierungs- und damit IT-Vorhaben:

- Der Kreis Paderborn nimmt an der „Digitalen Modellregion“ des Landes NRW teil. Um die Digitalisierung voranzutreiben wurde das Projekte durch das Land in 2017 ins Leben gerufen. Der Kreis Paderborn als eine von fünf Modellregionen bindet bei der Entwicklung von entsprechenden Projekten in Ostwestfalen-Lippe zusätzlich den Kreis- und Finanzausschuss und den Arbeitskreis Digitalisierung des Kreistags frühzeitig ein.

- Die Kreisverwaltung Paderborn trägt seit 2009 das Zertifikat "audit berufundfamilie". Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird beim Kreis Paderborn auch durch Angebote zum Homeoffice und mobilen Arbeiten konkretisiert.

- Die kürzlich aufgestellte Dienstvereinbarung zum mobilen Arbeiten bietet den Mitarbeitenden beim Kreis Paderborn mehr Flexibilität bei der Wahl ihres Arbeitsplatzes. Home-Office und Desksharing wird demnach gemäß des „New Work Konzepts“ zum Regelfall. Damit erhofft sich der Kreis auch die Einsparung von Büroflächen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Der Kreis Paderborn erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert der Kreis den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Auch beim Kreis Paderborn bestehen Möglichkeiten, der Absicht des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

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

Das Online-Angebot besteht auch beim Kreis Paderborn zum überwiegenden Teil aus Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden.

Dadurch verzichtet der Kreis wie die meisten Kreise derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie intern medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei einer stetig wachsenden Anzahl an Leistungen des Kreises Paderborn wird dies jedoch möglich sein.

Um in der vorgegebenen Zeit auch alle Verwaltungsleistungen digital anbieten zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte. Der Gedanke des EfA-Prinzips ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Eine Roadmap würde abbilden, welche Leistungen im Gemeinschaftsprojekt entwickelt werden, welche Leistungen im Rahmen des EfA-Prinzips von anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden und welche Leistungen der Kreis Paderborn letztendlich eigenständig digitalisieren muss. Schwierigkeiten ergeben sich hier für den Kreis Paderborn, wie für alle Kommunen auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung der EfA-Leistungen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte systematisch weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze über noch mehr Online-Antragsverfahren für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung zu erhalten.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

Feststellung
Der Kreis Paderborn profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Paderborn** 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 Paderborn	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	18 von 31

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

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

Beim Kreis Paderborn hat sich der elektronische Rechnungsworkflow des von der GKD zur Verfügung gestellten Finanzverfahrens seit seiner Einführung in 2021 verwaltungsweit etabliert. Dies bietet einen Mehrwert im Bearbeitungsablauf gegenüber der bisherigen analogen Bearbeitung. Ein automatisierter Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten erfolgt bewusst nicht. Damit verzichtet der Kreis Paderborn, wie fast alle Kreise, derzeit noch auf eine Schnittstelle zum Bestellwesen und einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte prüfen, ob ein automatisierter Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten ermöglicht werden kann, damit die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten entlastet wird.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ Der Kreis Paderborn hat bereits, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, einige Bereiche seiner Verwaltung digitalisiert und ist damit auf einem guten Weg hin zu einer weitestgehend medienbruchfreien Arbeit.

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

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

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

Die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement beim **Kreis Paderborn** liegen vor. Dies ermöglicht, dass der Kreis bereits die Hälfte seiner Bildschirmarbeitsplätze an das verwaltungsübergreifende Dokumentenmanagementsystem anbindet. Hinzu kommt, dass der Kreis Paderborn die übergreifende elektronische Aktenbearbeitung eingeführt hat. Auf dieser Basis werden beispielsweise Berechtigungsworkflows in Form elektronischer Unterschriftsmappen umgesetzt.

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

Darüber hinaus sind beispielsweise die folgenden Digitalisierungssachstände in einzelnen Ämtern des Kreises Paderborn erwähnenswert:

- Der Kreis Paderborn nutzt noch nicht alle Möglichkeiten eines digitalisierten Bauantragsverfahrens. Allerdings wird in den nächsten Monaten ein Pilotprojekt zur überbehördlichen Nutzung des Dokumentenmanagementsystems starten. Da in allen Kommunen des Kreises das identische Dokumentenmanagementsystem eingesetzt wird, ist zukünftig ein direkter elektronischer Zugriff auf die zulässigen Inhalte der jeweiligen Bauakten der Kreiskommunen möglich. Bisherige Medienbrüche werden damit abgeschafft.

- Bei der Hilfe zur Pflege ist die Einführung des DMS für 2023 geplant. Damit wird sich perspektivisch die Digitalisierung bei den engsprechenden fachlichen Prozessen kurz- bis mittelfristig sehr verstärken.

- Das Vergabewesen wird beim Kreis Paderborn durch eine Vergabedatenbank unterstützt, die jedoch noch keine Funktionen im Sinne einer Vergabemanagementsoftware besitzt. Trotzdem hat der Kreis damit einen ersten wichtigen Schritt zur Digitalisierung seiner Vergabeverfahren gemacht. Derzeit bereitet der Kreis Paderborn einen weiteren Digitalisierungsschritt vor, indem er die interne Vergabedatenbank durch ein Vergabemanagementsystem ablöst.

- Für das Management seiner Verkehrsflächen nutzt der Kreis Paderborn eine Straßendatenbank und als bislang einziger Kreis ein sogenanntes Pavement-Management-System. Zwar kann dieses in der praktischen Nutzung noch optimiert und ausgebaut werden. Aber es ist deutlich mehr als die gpaNRW bislang bei anderen Kommunen vorfinden konnte.

Weitere Einzelheiten zur Digitalisierung in den Ämtern finden sich in den fachlichen Berichtsteilen der unterschiedlichen Prüfgebiete der überörtlichen Prüfung der gpaNRW.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die

resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

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

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

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat ein systematisches Prozessmanagement fest im Blick und bereits strategisch verankert. Eine noch konsequentere Umsetzung bedingt Optimierungen bei den einzusetzenden Ressourcen.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:** Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- ***Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- ***Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[13] orientieren.*

- ***Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

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

- ***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 Paderborn** 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 2022

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

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

Der Kreis Paderborn hat jedoch erkannt, dass seine Digitalisierung auf optimierten Prozessen aufsetzen muss. So sind die Optimierung und Innovation der Geschäftsprozesse in der Kreisverwaltung durch den Kreistag als strategisches Ziel festgelegt worden. Es bestehen Festlegungen und Vorgaben, in denen entsprechende Aufgaben, Ziele und Prioritäten festgeschrieben sind. Dies ist u.a. eine Voraussetzung, um Ressourcen des Kreises zielgerichtet einsetzen zu können. Im Zusammenhang mit Digitalisierungsprojekten betrachtet der Kreis Paderborn stets auch die zugrundeliegenden Prozesse. Die Priorisierung von Prozessen, für die Analysen durchgeführt werden sollen, richtet sich auch nach den Vorgaben der Digitalisierungsstrategie. Kriterien sind dabei insbesondere die Kundenorientierung und die Bedeutung für die Umsetzung des OZG.

Die Aufgaben des Prozessmanagements sind zentral beim Amt 10 „Zentrale Dienste“ im Dezernat II verortet. Hier stehen maximal bis zu anderthalb Vollzeit-Stellen für zentrale Steuerungsaufgaben des Prozessmanagements zur Verfügung, wobei eine Stelle erst kürzlich in 2022 realisiert werden konnte. Die meisten der geprüften Kreise, die ähnlich viele zentrale Stellenanteile

gemeldet haben, geben an, dass damit ein nachhaltiges Prozessmanagement erschwert wird. Auch aus Sicht des Kreises Paderborn sind die verfügbaren Ressourcen für ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement eher noch nicht ausreichend.

Die konkrete Umsetzung von Prozessänderungen erfolgt in enger Abstimmung mit den jeweiligen Dezernats-Controlling-Stellen des Kreises auf Ebene der Prozessverantwortlichen. Die letztendliche Abbildung und Dokumentation von Prozessen der Kreisverwaltung Paderborn erfolgt mithilfe einer Software, die sich bereits seit einiger Zeit im kommunalen Raum innerhalb Nordrhein-Westfalens etabliert hat. Ein dokumentierter und zentraler Überblick über alle Verwaltungsprozesse ist im Aufbau. Dazu führt der Kreis Paderborn gegenwärtig eine Potenzialanalyse mit dem Hersteller der eingesetzten Software durch und schreibt zudem entsprechende Beratungsleistungen aus.

Bislang wurde jedoch auch beim Kreis Paderborn noch nicht systematisch darauf geachtet, dass softwarebasierte IT-Bedarfe und konkrete IT-Anforderungen der fachlichen Ebene auf Prozessbetrachtungen basieren. Einem softwarebasierten IT-Einsatz sollte aus Sicht der gpaNRW systematisch eine Prozessbeschreibung vorausgehen, da der Prozess Vorrang vor dem IT-Werkzeug hat. Damit kann vermieden werden, dass das IT-Werkzeug den betreffenden Prozess vorgibt. Um sich hier zu verbessern plant der der Kreis, dass kurzfristig ein regelmäßiger "Prozess Exchange" zwischen den Bereichen Organisation, dem CDO und der operativen IT stattfindet.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte seine Ressourcen optimieren, um Aufgaben des zentralen Prozessmanagements noch konsequenter wahrnehmen zu können.

3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch den Kreis selbst betreut werden.

- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für eine sichere IT. Er nimmt im interkommunalen Vergleich eine Position im vorderen Bereich ein. Trotzdem kann sich der Kreis insbesondere beim Thema Notfallvorsorge sowie beim Sicherheitsmanagement weiter verbessern.

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

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

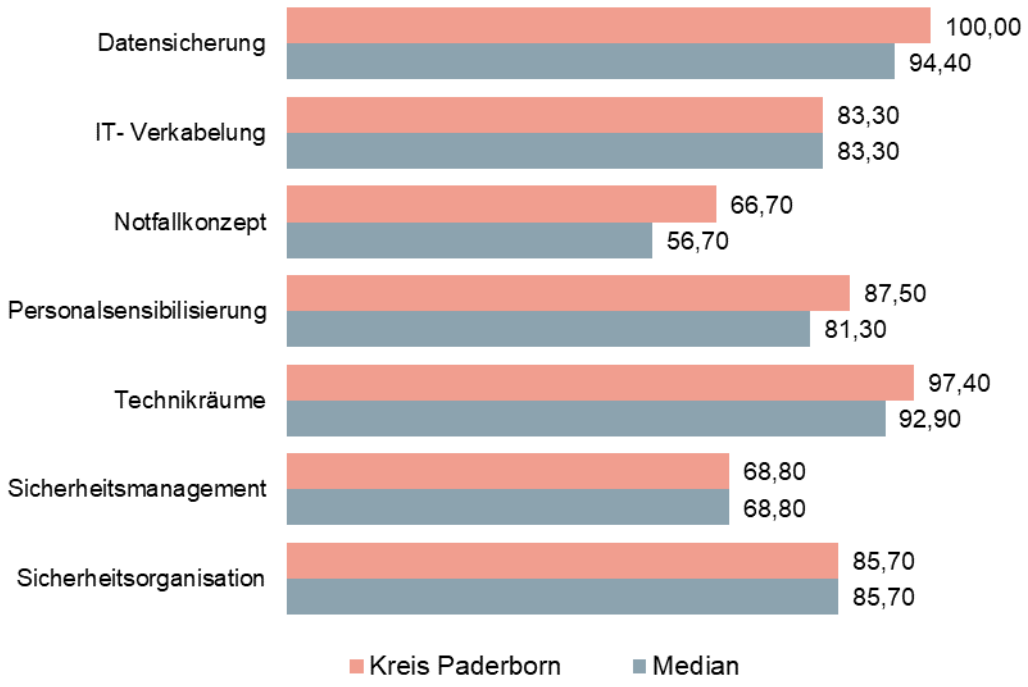
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Paderborn im interkommunalen Vergleich eine gute Position im vorderen Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 84,60 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,60 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das insgesamt gute Ergebnis des Kreises Paderborn resultiert unter anderem aus der Neustrukturierung der eigenen technischen Infrastruktur. Aber auch zahlreiche organisatorische Maßnahmen wurden seit der generellen Umstrukturierung der IT ab 2021 umgesetzt, wobei sich der Kreis bei seinem IT-Service-Management am allgemein anerkannten Standard ITIL[14] orientiert. Zudem wurden ein IT-Sicherheitskonzept sowie in 2022 eine Leitlinie für IT-Sicherheit in Anlehnung an die Erfordernisse des BSI-Grundschutzes aufgestellt.

Hinzu kommt, dass der Kreis Paderborn von den technischen und organisatorischen Maßnahmen der Zweckverbände GKD, krz und OWL-IT profitiert. Dies betrifft hauptsächlich die kommunalen Fachverfahren sowie die dafür erforderliche Infrastruktur. Beispielsweise kauft der Kreis Leistungen eines IT-Sicherheitsbeauftragten beim krz ein und die primäre Glasfaserleitung wird über die OWL-IT bereitgestellt. Zudem wiedererlangte das krz die BSI-Zertifizierung nach ISO 27001 auf Basis von IT-Grundschutz. Es ist anzunehmen, dass zukünftig auch der seit 2020 von der GKD in die OWL-IT ausgelagerte Rechenzentrumsbetrieb mitzertifiziert sein wird.

Der Kreis Paderborn hat sogenannte Penetrations-Tests zur Identifizierung von Schwachstellen durchgeführt. Nicht viele Kreise stellen sich einem so umfassenden und selbstkritischen Sicherheitstest. Um das Ergebnis beim Kreis Paderborn weiter zu verbessern müssten noch weitere organisatorische Maßnahmen beispielsweise im Bereich der eigenen Notfallvorsorge ergriffen werden.

[14] Best-Practice-Leitfaden und weit verbreiteter Standard im IT-Service-Management

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte insbesondere seine Notfallvorsorge und das Sicherheitsmanagement weiter ausbauen.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

→ Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Paderborn sind äußerst gut.

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.*

Der **Kreis Paderborn** stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

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

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises Paderborn sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Der Kreis Paderborn hat alle Prüfaspekte zumindest in Ansätzen aufgreifen können.

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 gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt,. Dieses soll die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen 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, 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 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Der Kreis Paderborn führt seine örtlichen IT-Prüfungen systematisch durch. IT-Prüfleistungen werden von hier auch für die GKD erbracht und kommen so indirekt den anderen Mitgliedskommunen zugute.

Dabei konnte der Kreis Paderborn in den letzten fünf Jahren bedeutend mehr Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgreifen als die meisten Vergleichskreise. Dies gelingt auch deshalb, weil er bessere Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen besitzt als die meisten Kreise. Für die örtliche IT-Prüfung kann der Kreis Paderborn auf bis zu eine Vollzeit-Stelle zurückgreifen. Damit besitzt er eine sehr gute Grundlage. Die meisten Kreise besitzen geringe bis kaum zu beziffernde Stellenanteile.

Sehr positiv ist dabei, dass beim Kreis Paderborn die für die IT-Prüfung erforderliche fachliche Qualifikation gegeben ist. Zudem ist beabsichtigt die Prüferinnen und Prüfer durch ein Fachverfahren zur Massendatenanalyse in ihrer Arbeit zu unterstützen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die zuständige Person für IT-Prüfungen beim Rechnungsprüfungsamt sehr viele Jahre in der IT des Kreises Paderborn gearbeitet hat und davon die überwiegende Zeit IT-Leiter war. Eine hohe fachliche Expertise und ein erkennbar großes Engagement begünstigen die Rahmenbedingungen für die IT-Prüfung im Kreis Paderborn sehr. Im Unterschied dazu fühlen sich mehr als die Hälfte der Kreise, die überhaupt adäquat IT-Prüfungen durchführen, nicht annähernd aus- und fortgebildet. Auch deshalb kann beim Kreis Paderborn ein beratend-begleitendes Konzept verfolgt werden, anders als eine ausschließlich vergangenheitsorientierte IT-Prüfung.

3.4 IT an Schulen

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

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

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute

Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

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

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

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

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

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

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

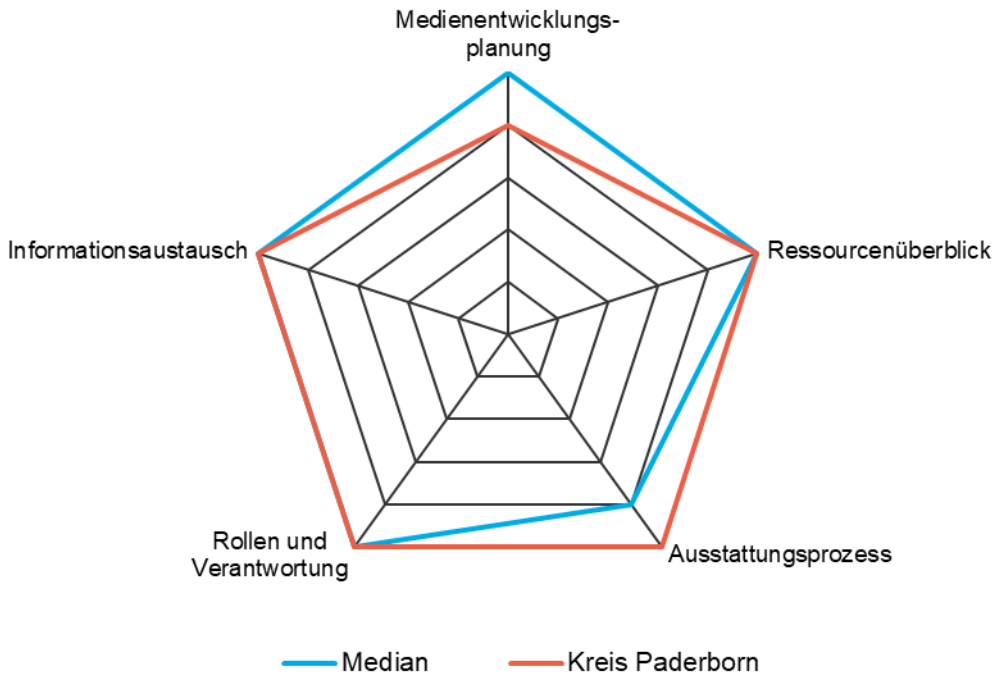
→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen. Eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung steht jedoch noch aus.

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Bis auf eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung sind alle geprüften Aspekte stark ausgeprägt.

Seit der generellen Entscheidung in 2021, die IT des Kreises Paderborn komplett neu zu strukturieren, werden die Aufgaben der Schul-IT im Amt 13 innerhalb des Dezernats V wahrgenommen. IT-Bedarfe und -Beschaffungen für die Schulen werden hier an zentraler Stelle koordiniert und der Second-Level-Support wahrgenommen. Der Kreis profitiert von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Zweckverband GKD und der Möglichkeit IT-Ausstattung über entsprechende Rahmenverträge zu beziehen Es besteht ein zudem weitestgehend vollständiger sowie zentraler Überblick über die schulübergreifenden IT-Kosten und die IT-Ausstattung in den Schulen des Kreises.

Das fachlich zuständige Amt 40 „Schul- und Sportamt“ ist in demselben Dezernat angesiedelt. Von hier aus wird eine mit den Planungen benachbarter Schulträger in den Kommunen abgestimmte Schul- und Medienentwicklungsplanung betrieben. Für die Berufskollegs des Kreises existiert ein Schulentwicklungsplan seit mehreren Jahren. Zudem hat der Kreistag in 2021 die Aufstellung eines Schulentwicklungsplanes für die drei Förderschulen in Trägerschaft des Kreises Paderborn beschlossen.

Bereits in 2016 hat der Kreis Paderborn eine Digitalisierungsstrategie für seine fünf Berufskollegs und drei Förderschulen beschlossen. Der Kreistag hat zudem Anfang 2021 fünf strategische Leitsätze zur Ausstattung der IT-Grundstruktur getroffen, um einheitliche Standards zu schaffen. Zudem wurde zusammen mit dem Förderantrag zum Förderprogramm DigitalPakt Schule ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept (TPEK) dem Land NRW vorgelegt, welches mit den einzelnen Schulen abgestimmt wurde. Damit hat der Kreis Paderborn bereits verbindliche Strukturen für die strategische Ausrichtung seiner Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan zwecks langfristiger Planungssicherheit insbesondere über Ausstattungsziele, organisatorische Abläufe und Strukturen für die Beteiligten steht jedoch bislang noch aus.

Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist überwiegend verbindlich geregelt. Der Kreis Paderborn stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt wird. Für die Koordinierung der entsprechenden Tätigkeiten und Maßnahmen sind mittlerweile vergleichsweise viele Stellen im Amt 13 verfügbar.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte seine strategische Ausrichtung der Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zusammenfassen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Paderborn auf die Leistungen des Zweckverbands GKD einen eingeschränkten Einfluss ausüben.	103	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung der GKD und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister kritisch hinterfragen und konstruktiv beeinflussen.	105
			E1.2	Der Kreis Paderborn sollte abschließend über den Entwurf seiner IT-Strategie entscheiden.	106
F2	Die IT-Kosten des Kreises Paderborn sind gering. Maßgeblichen Einfluss auf die Kostensituation haben sowohl die sehr geringen Personalkosten als auch die vergleichsweise niedrigen Sachkosten.	106	E2	Der Kreis Paderborn sollte die Anzahl der IT-Stellenanteile vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen durch die digitale Transformation der Verwaltung kritisch hinterfragen.	111
F3	Der Kreis Paderborn kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.	118	E3	Der Kreis Paderborn sollte systematisch weiter daran arbeiten mehr strukturierte Datensätze über noch mehr Online-Antragsverfahren für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung zu erhalten.	120
F4	Der Kreis Paderborn profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.	121	E4	Der Kreis Paderborn sollte prüfen, ob ein automatisierter Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten ermöglicht werden kann, damit die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten entlastet wird.	122
F5	Der Kreis Paderborn hat ein systematisches Prozessmanagement fest im Blick und bereits strategisch verankert. Eine noch konsequentere Umsetzung bedingt Optimierungen bei den einzusetzenden Ressourcen.	124	E5	Der Kreis Paderborn sollte seine Ressourcen optimieren, um Aufgaben des zentralen Prozessmanagements noch konsequenter wahrnehmen zu können.	126
F6	Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für eine sichere IT. Er nimmt im interkommunalen Vergleich eine Position im vorderen Bereich ein. Trotzdem kann sich der Kreis insbesondere beim Thema Notfallvorsorge sowie beim Sicherheitsmanagement weiter verbessern.	127	E6	Der Kreis Paderborn sollte insbesondere seine Notfallvorsorge und das Sicherheitsmanagement weiter ausbauen.	129

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F7	Der Kreis Paderborn hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen. Eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung steht jedoch noch aus.	132	E7	Der Kreis Paderborn sollte seine strategische Ausrichtung der Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zusammenfassen.	134

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreis Paderborn** 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 Jugendamt des **Kreises Paderborn** verfolgt konsequent eine präventive, partizipative und auf den Sozialraum ausgerichtete Strategie. Auf dieser strategischen Grundlage kann es gut passgenaue Hilfen und auch niederschwellige Angebote erarbeiten. Hierbei unterstützt auch die vielfältige Trägerstruktur vor Ort. Ferner dient die im Jugendamt bereits seit Jahren praktizierte, sehr ausgeprägte Teamarbeit der passgenauen Hilfegewährung. Hieraus ergibt sich eine im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittliche **Falldichte**.

In Kombination mit unterdurchschnittlichen **Aufwendungen je Hilfefall** wirkt sich die unterdurchschnittliche Falldichte begünstigend auf die **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** aus. Sie sind in lediglich drei Kreisen niedriger als im Kreis Paderborn.

Die sich so ergebenden vergleichsweise geringe Haushaltsbelastung zeigt sich in einem niedrigen **Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**. Im Vergleichsjahr 2020 verzeichnet der Kreis Paderborn den im interkommunalen Vergleich der Kreise fünft niedrigsten Wert.

Durch seine Strategie kann das Jugendamt vermehrt stationäre Hilfen verhindern. Da ambulante Hilfen in der Regel günstiger sind als stationäre Hilfen, wirkt sich insbesondere der überdurchschnittliche **Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE** entlastend aus.

Entlastend wirkt sich auch der überdurchschnittliche **Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen** aus. Dem Pflegekinderdienst gelingt es, vergleichsweise viele Kinder in Pflegefamilien in seinem Zuständigkeitsbereich unterzubringen. Insbesondere die gute „Mundpropaganda“ unterstützt die Akquise von Pflegeeltern.

Die sehr detaillierte Darstellung der Prozess- und Verfahrensstandards im Qualitätshandbuch für die Sozialen Dienste unterstützt ebenfalls die Fallsteuerung. Das Handbuch informiert auch zu Beratungsleistungen und zur Gefahrenabwehr bei Kindeswohlgefährdungen.

Positiv bewertet die gpaNRW auch die Controllingtätigkeiten des Jugendamtes des Kreises Paderborn. Insbesondere die übersichtliche Darstellung der Finanz- und Fallzahlenentwicklung auf der sog. Pinnwand unterstützt die Steuerung. Der Kreis könnte diese Darstellungsform durch eine teambezogene Aufwertung weiter optimieren.

Ein Fachcontrolling konnte das Jugendamt hingegen noch nicht etablieren. Der Kreis Paderborn sollte daher Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er für Qualitätsdialoge mit freien Trägern nutzen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

- Der Kreis Paderborn verzeichnet größtenteils entlastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Sie können sich grundsätzlich begünstigend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

Der **Kreis Paderborn** verzeichnet im Vergleichsjahr 2020 im interkommunalen Vergleich der Kreise folgende Strukturen:

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	156.206	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	34.394	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	9	3	7	9	11	20	27

	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Kommunen im Kreis	10	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	124.680	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der Kreis Paderborn besteht aus zehn kreisangehörigen Kommunen. Davon unterhält lediglich die Stadt Paderborn als große kreisangehörige Kommune ein eigenes Jugendamt. Somit ist das Kreisjugendamt für neun Kommunen zuständig. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.

Im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes leben überdurchschnittliche 156.200 Einwohner. Damit lieben mehr Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes als bei der Mehrzahl der Kreisjugendämter. Das Jugendamt berichtet von steigenden Einwohnerzahlen in den vergangenen Jahren.

Der Kreis Paderborn ist sehr attraktiv für junge Familien, da er sowohl städtische als auch ländliche Strukturen bereithält. Daher ist die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich der Kreise sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der Kreisjugendämter verzeichnen bei der Hautzielgruppe der Hilfen zur Erziehung eine niedrigere Einwohnerzahl als der Kreis Paderborn.

Auch die Gebietsfläche des Kreises Paderborn ist vergleichsweise groß. Mit seinen rund 125.000 ha gehört der Kreis Paderborn zu den 25 Prozent der Kreise mit der größten Gebietsfläche.

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

Klassische soziale Brennpunkte sind im Kreis Paderborn zwar nicht vorhanden. Dennoch konnten das Jugendamt in den Kommunen in ihrem Zuständigkeitsbereich durchaus Sozialräume mit erhöhtem Fallaufkommen identifizieren.

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kreise und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken

sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

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

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW verschiedene soziostrukturelle Rahmenbedingungen im **Kreis Paderborn**:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	22,02	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	2,00	1,00	1,85	2,40	2,65	4,40	31
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	17,96	16,58	17,84	18,95	19,70	22,25	31

Der Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist der höchste Wert aller 27 Kreise mit einem Kreisjugendamt. Er wirkt sich auf die Berechnung einwohnerbezogener Kennzahlen senkend aus.

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich erhöhen. Der Anteil der 15- bis unter 25-jährigen SGB II-Hilfeempfänger ist im Kreis Paderborn jedoch unterdurchschnittliche. Er kann sich daher entlastend auswirken.

Auch Armut und daraus hervorgehende schwierige Lebenslagen können Risiken in der Erziehung erhöhen. Die Statistik der AKJ TU Dortmund[15] ordnet den Kreis Paderborn dem Jugendamtstyp drei und der Belastungsklasse vier[16] zu. Demnach verzeichnet der Kreis eine geringe Kinderarmut.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund“ beeinflusst neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Sie können zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten führen. Im interkommunalen Vergleich ist

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

[16] Diese Kategorie stellt die Zusammenfassung der Kreisjugendämter dar. 25 von 27 Kreisen weisen im Vergleich mit den anderen Jugendamtsbezirken eine sehr geringe Kinderarmut auf (Belastungsklasse 4) aus. In zwei Kreisen ist eine geringe Kinderarmut festzustellen (Belastungsklasse 3) festzustellen.

der Anteil der Alleinerziehenden an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften im Kreis Paderborn unterdurchschnittlich. Er kann sich auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich entlastend auswirken.

Die im Kreis Paderborn anzutreffenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen können sich grundsätzlich entlastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

→ Dem Kreis Paderborn sind seine Strukturen durch regelmäßige sozialraumbezogene Auswertungen bekannt. Die ausgeprägte Trägerstruktur im Kreis Paderborn unterstützt eine passgenaue Hilfegewährung.

Der **Kreis Paderborn** betrachtet im jährlichen Geschäftsbericht[17] des Jugendamtes Sozialraumdaten zu folgenden Themengebieten:

- Einwohnerzahlen,
- Kinderbetreuung,
- Jugendförderung,
- Kindesschutz,
- Pflegekinderdienst,
- Eingliederungshilfe,
- Vormundschaften,
- Beistandschaften,
- Unterhaltsvorschuss,
- Jugendgerichtshilfe,
- Kindeswohlgefährdungen.

Das Jugendamt stellt die Daten sowohl für das gesamte Kreisgebiet, als auch für jede Kommune in seinem Zuständigkeitsbereich dar. Insgesamt sind dem Jugendamt des Kreises Paderborn die sozialen Strukturen in seinem Zuständigkeitsbereich bekannt.

Das Jugendamt berichtet, dass sich in fast allen kreisangehörigen Kommunen stationäre Einrichtungen befinden. Im Kreisgebiet sind insgesamt rund 800 Heimplätze vorhanden.[18] Die ortsnahe Unterbringung kann die Rückführungsarbeit erleichtern.[19]

[17] Der Geschäftsbericht gibt darüber hinaus einen Überblick über die Aufgabengebiete des Jugendamtes sowie über die Finanzdaten des Jugendamtes.

[18] vgl. 4.4.2 „Gesamtsteuerung und Strategie“

[19] vgl. 4.7.2.3 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII“

In jüngerer Vergangenheit konnten sich auch neue ambulante Träger etablieren. Insgesamt ist die Trägerlandschaft im Kreis Paderborn damit sehr vielseitig. Sie unterstützt die passgenaue Hilfegewährung.

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 Paderborn konnte vielfältige präventive Angebote entlang der Bildungsbiografie etablieren. Die zeitgemäße Onlinedarstellung der Beratungs- und Präventionsangebote im Familienradar unterstützt ihre Akzeptanz.

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.

Das Jugendamt des **Kreises Paderborn** verfolgt einen präventiven Ansatz. Das soziale Frühwarnsystem unterstützt das frühzeitige und effektive Einsetzen von Hilfen. Es ist wesentlicher Baustein im präventiven Kinderschutz und eine unverzichtbare Säule im Gesamtkonzept zum Kindesschutz im Kreis Paderborn. Es basiert auf planmäßiger Kooperation und Vernetzung verschiedener Institutionen, wie Hebammen, Ärzte oder Schulen. Runde Tische unterschiedlicher Fachdisziplinen sollen dazu beitragen, die Lebensbedingungen für Kinder und Familien zu verbessern.

Das vorhandene Hilfe- und Unterstützungssystem für Familien besteht aus verschiedenen Angeboten und Leistungen entlang der Bildungsbiografie der Kinder und Jugendlichen.

Der Einstieg in die Präventionsarbeit erfolgt über die Frühen Hilfen. Der Kreis Paderborn unterstützt (werdenden) Mütter und Väter durch frühzeitige, koordinierte und multiprofessionelle Angebote.

Im Rahmen von Willkommensbesuchen überreicht das Jugendamt persönlich das Begrüßungspaket des Arbeitskreises „Neue Erziehung e. V.“. Ferner beraten die Fachkräfte über:

- Familienrelevante Angebote im Sozialraum,
- finanzielle Hilfen,
- Kinderbetreuung
- Umgang mit Geschwisterkindern.

Darüber hinaus beschäftigt der Kreis eine Familienhebamme mit einem Stellenumfang von 30 Wochenstunden. Sie bietet eine frühzeitige und präventive Unterstützung ab Beginn der Schwangerschaft bis zum vollendeten ersten Lebensjahr des neugeborenen Kindes an.

In Büren und Hövelhof können junge Eltern im „Café Babyzeit“ Kontakt zu anderen Eltern knüpfen. Eine Hebamme bzw. eine Kinderkrankenschwester begleiten die Treffen und stehen vor allem für Beratungen zur Verfügung. In Bad Lippspringe, Büren, Delbrück und Salzkotten konnte das Jugendamt in Kooperation mit den örtlichen Familienzentren Intensivkrabbelgruppen etablieren. Zielgruppe sind Eltern mit ihren Kindern bis zum Alter von drei Jahren.

Beide Angebote konnten aufgrund der Corona-Pandemie ab März 2020 nicht mehr durchgeführt werden. Die Gruppenleiter hielten jedoch telefonisch oder per Videokonferenz Kontakt zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Inzwischen wurden die Angebote wieder aufgenommen.

Wichtige Partner im Rahmen der Präventionsarbeit sind die 24 Familienzentren im Kreis Paderborn. Sie vereinen typische Aufgaben einer Kindertagesstätte mit offenen Beratungs- und Hilfsangebote. Sie arbeiten dazu mit benachbarten Kitas, Grundschulen und weiteren Institutionen zusammen.

Einen wichtigen Baustein stellt auch das vielfältige Vereinswesen im Kreis Paderborn dar. Das Jugendamt unterstützt die Vereine und Verbände durch ein abwechslungsreiches Fortbildungsprogramm.

Angebote der offene Kinder- und Jugendarbeit gibt es in allen Städten und Gemeinden im Kreis Paderborn. Jede Kommune hat mindestens ein Haus der offenen Tür.

Positiv bewertet die gpaNRW die übersichtliche Darstellung der umfangreichen Präventions- und Beratungsangebote im Familienradar auf der Homepage des Kreises. Die Internetseite enthält auch eine umfangreiche Suchfunktion. Sie differenziert zwischen folgenden Themenbereichen:

- Beratung und Hilfen,
- Bildung und Betreuung,
- Finanzielle Hilfen,
- Materielle Hilfen,
- Schwangerschaft, Geburt und frühe Kindheit.

Das Familienradar kann die Akzeptanz der präventiven Angebote steigern. Die gpaNRW bewertet es positiv.

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

- Das Jugendamt des Kreises Paderborn hat eine klare organisatorische Struktur. Positiv bewertet die gpaNRW die frühzeitige Integration der Eingliederungshilfen im Sinne der SGB VIII-Reform in das Jugendamt. Insgesamt nutzt es in gutem Maße Synergien durch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.

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

Die Hilfen zur Erziehung werden im **Kreis Paderborn** durch das Amt 51 - Jugendamt erbracht. Es ist Teil des Dezernats V. Ihm gehören folgende weitere Ämter an:

- Amt 13 – IT-Service,
- Amt 40 – Schul-und Sportamt,
- Amt 46 – Bildungs- und Integrationszentrum,
- Amt 77 – Regionale Schulberatungsstelle.

Die Aufbauorganisation des Kreises Paderborn fördert grundsätzlich eine enge Zusammenarbeit der thematisch an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabengebiete Schule und Schulberatung.[20] Das Sozialamt gehört hingegen zum Dezernat I. Das Jugendamt beschreibt den Austausch ebenfalls als eng und gut.

Die Aufbauorganisation und Geschäftsverteilung innerhalb des Amtes 51 wurde zuletzt zum 01. Januar 2022 geändert. Die Änderungen sind Teil einer umfangreichen Reorganisation im Jugendamt in den vergangenen Monaten. Der Kreis Paderborn verfolgte damit das Ziel, zusätzliche Aufgaben in das Jugendamt zu integrieren. Durch die Übernahme der Eingliederungshilfen aus dem Sozialamt reagiert der Kreis frühzeitig auf die Umsetzung der SGB VIII-Reform. Durch veränderte Aufgabenzuschnitte werden Synergieeffekte erwartet. Gleichzeitig musste der Kreis Paderborn aber Schnittstellen reduzieren und Leitungsspannen anpassen.

Das Jugendamt besteht nunmehr aus den folgenden Sachgebieten:

- Sachgebiet 51/1 - Soziale Dienste,
- Sachgebiet 51/2 – Kinder, Jugend- und Familienförderung,
- Sachgebiet 51/3 – Verwaltung,
- Sachgebiet 51/4 – Leistungsgewährung und Inklusion.

Die sozialen Dienste bestehen aus drei Teams. Das Team Nord hat seinen Sitz in Delbrück. Es betreut die Städte Delbrück und Salzkotten sowie die Gemeinde Hövelhof. Das Team Süd, mit Sitz in Büren, ist für die Städte Bad Wünnenberg und Büren sowie für die Gemeinde Borchen

[20] Auch die strategischen Ziele des Dezernats V sehen eine Stärkung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb des Dezernats vor.

zuständig. Das Team Mitte ist im Kreishaus in Paderborn untergebracht. Es betreut die Gemeinde Altenbeken sowie die Städte Bad Lippspringe und Lichtenau.

Alle Teams bieten auch Sprechstunden in den neun Kommunen an. Sie finden zu bürgerfreundlichen Zeiten, nachmittags und am Abend, statt.

Neben den drei Regionalteams gehört der Pflegekinderdienst/Adoption (PKD) zu den Sozialen Diensten. Der Spezialdienst „ambulanten Eingliederungshilfen“ gehört zum Sachgebiet 51/4 – Leistungsgewährung und Inklusion. Ebenfalls zu diesem Sachgebiet gehört die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Eine Besonderheit stellt die wirtschaftliche Eingliederungshilfe dar. Sie ist für die finanzielle Abwicklung der Eingliederungshilfen zuständig.

Die Jugendhilfeplanung gehört zum Sachgebiet 51/2 - Kinder, Jugend- und Familienförderung. Für das Controlling ist das Sachgebiet 51/3 - Verwaltung zuständig.

Seit kurzem intensiviert der Kreis Paderborn die Verbesserung der Datenqualität im Zusammenhang mit der Einführung der digitalen Akte.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Das Jugendamt des Kreises Paderborn verfolgt eine präventive, partizipative und auf den Sozialraum ausgerichtete Strategie. Sie bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung.

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.

Das Jugendamt des **Kreises Paderborn** hat im Rahmen des Qualitätsentwicklungsprozesses frühzeitig eine Strategie für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabenbereiche erarbeitet. Sie baut auf dem Leitbild der Kreisverwaltung auf. Für die Jugendhilfe enthält es folgendes Ziel:

- „Wir kümmern uns um die Stärkung von Familien, den Kinder und Jugendschutz und wir fördern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“

Das Jugendamt hat dieses Ziel wie folgt konkretisiert:

- Kinder stark machen und so dafür sorgen, dass sie ihre Fähigkeiten und Talente entfalten können und gesund aufwachsen.
- Jugendliche dabei unterstützen, dass sie ihren Weg selbstbewusst und selbstständig gehen können.
- Familien begleiten und beraten damit das Familienleben glückt.
- Umwelt familienfreundlich gestalten.

Die Arbeit des Jugendamtes ist präventiv, partizipativ und sozialraumorientiert ausgerichtet. Die Fachkräfte sollen gemeinsam mit den Betroffenen vorhandene Ressourcen aktivieren, Ziele erarbeiten oder Lösungen entwickeln. Die Angebote sollen den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen. Sowohl die Familien, als auch die Kommunen werden als Kunde angesehen. Dazu sind die ASD-Fachkräfte in den Sozialräumen aktiv. Teilweise gelingt es ihnen sogar, nachbarschaftliche Beziehungen in Hilfesystemen zu berücksichtigen. Sie wirken sich senkend auf die Falldichte aus.[21]

Das Jugendamt des Kreises Paderborn versteht sich als Dienstleister für Kinder, Jugendliche und Familien sowie für die neun Jugendamtskommunen. Ihre Zufriedenheit ist der Maßstab für die Qualität der Arbeit. Mit den Kommunen steht das Kreisjugendamt im Rahmen von Sozialraumkonferenzen oder anderen lokalen Netzwerken in einem gestaltenden Dialog.

Der präventive Kinderschutz beginnt im Kreisjugendamt mit qualifizierter Kinderbetreuung und Jugendarbeit, die vorbeugend schützt.

Konkrete Ziele bezogen auf die Hilfen zur Erziehung stellt der Kreishaushalt unter dem Produkt 060301 dar:

- Der Anteil ambulanter Hilfen an der Gesamtzahl der HZE-Fälle innerhalb eines Jahres weißt mit 60 Prozent ein günstiges Verhältnis zu den stationären Maßnahmen auf.
- Die Erziehung in Pflegefamilien beläuft sich auf 60% im Verhältnis zur Gesamtzahl der vollstationären Hilfen.
- Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung Hilfefall in Euro liegen im interkommunalen Vergleich um mindestens 10 Prozent unter dem Mittelwert der gpaNRW.

Sie bilden eine gute Grundlage für unterjährige Vergleiche. Bei Abweichungen ermöglichen sie ein frühzeitiges Gegensteuern.

Eine weitere Konkretisierung in Form von Zielen und Maßnahmen erfolgt durch das Zukunftsprogramm. Der Jugendhilfeausschuss beschließt sie seit 2005 jeweils für eine Legislaturperiode.[22]

4.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**
Übersichtliche Controllingberichte bieten dem Jugendamt des Kreises Paderborn eine gute Steuerungsgrundlage. Optimierungspotential besteht noch bei der Darstellung der finanziellen Entwicklung und der Entwicklung von Fallzahlen in den einzelnen Teams.

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

[21] vgl. 4.7.1.4 „Falldichte HzE“

[22] Aufgrund der Corona-Pandemie erfolgt die Fortschreibung für die aktuelle Legislaturperiode erst im Jahr 2023.

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.

Im **Kreis Paderborn** ist das Sachgebiet 51/3 – Verwaltung für das Finanzcontrolling zuständig. Es nutzt regelmäßig verschiedene Werkzeuge, um die finanzielle Entwicklungen auf verschiedenen Ebenen zu betrachten.

Die halbjährlichen Finanzberichte dienen vorwiegend der Budgetkontrolle. Das Jugendamt vergleicht darin die relevanten Haushaltsansätze mit dem aktuellen Haushaltsergebnis. Ferner enthalten die Berichte jeweils eine Prognose zum Ende des Haushaltsjahres. Anhand eines Ampelsystems lassen sich die Entwicklungen schnell und übersichtlich nachvollziehen.

Darüber hinaus erstellt Jugendamt monatliche Controllingberichte in Form der sog. Pinnwand. Er stellt darin die relevanten Entwicklungen des gesamten Jugendamtes übersichtlich dar. Entsprechend der strategischen Ausrichtung des Jugendamtes stellt der Kinderschutz den Schwerpunkt des Berichts dar.

Für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung enthält die Pinnwand eine Übersicht über die Fallzahlen- und Kostenentwicklungen in tabellarischer Form. Er differenziert dabei nach den folgenden Hilfearten:

- Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder nach § 19 SGB VIII,
- Flexible Hilfen zur Erziehung nach § 37 SGB VIII,
- Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und
- Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Zu den Hilfearten stellt das Jugendamt die durchschnittlichen Fallzahlen und Aufwendungen des Vorjahres sowie den Fallzahlen und Aufwendungen des Berichtsmonats dar. Die Entwicklungen der letzten zwölf Monate bereitet es grafisch in Form von sog. Sparklines[23] auf.

Die Entwicklungen im Rahmen der Eingliederungshilfen stellt das Jugendamt in einer gesonderten Tabelle dar. Dabei differenziert er nach stationärem, teilstationären und stationären Hilfen.

[23] Eine Sparkline ist ein sehr kleines Diagramm in einer Arbeitsblattzelle, mit dem Daten visuell dargestellt werden.

Zudem betrachtet es die Fallzahlen und Aufwendungen der Schulbegleitung und Schulassistenz gesondert.

Für die Darstellung der monatlichen HzE-Fallzahlen nutzt der Kreis Paderborn ein gestapeltes Säulendiagramm. Die Differenzierung zwischen ambulanten Hilfen, der Heimerziehung und der Vollzeitpflege ist dadurch sehr übersichtlich.

Über die Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdung und die Zahl der Inobhutnahmen berichtet der Kreis Paderborn in einem Liniendiagramm. Jeweils eine Trendlinie ergänzt die beiden Linien.

In einem Liniendiagramm visualisiert der Kreis Paderborn die Entwicklung der folgenden Kennzahlen:

- Anteil ambulanter Hilfefälle und
- Anteil Pflegekinder an stationären Maßnahmen.

Eine weitere Tabelle zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Fallkosten.

Durch die Pinnwand gelingt es dem Kreis Paderborn insgesamt sehr gut, die finanziellen Entwicklungen im Aufgabengebiet vollumfänglich und übersichtlich darzustellen. Eine differenzierte Darstellung, beispielsweise nach den drei Regionalteams, nimmt er nicht vor.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch eine teambezogene Darstellung der Kennzahlen weiter verbessern.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes weisen allerdings darauf hin, dass derzeit die Umstellung der Jugendamtssoftware die Ermittlung der für die Auswertung benötigten Daten beeinträchtigt. An entsprechenden Lösungsmöglichkeiten wird derzeit gearbeitet.

4.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**
Ein umfassendes Fachcontrolling, inkl. Berichtswesen konnte der Kreis Paderborn im Jugendamt noch nicht etablieren. Die Umstellung der Jugendamtssoftware erschwert während dieser überörtlichen Prüfung tiefergehende Analysen.

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.

Das Jugendamt des **Kreises Paderborn** hat seine Prozess- und Qualitätsstandards in den Jahren 2009 und 2010 erarbeitet. Seither wendet er die Teamarbeit als Arbeitsmethode an. Das sich hieraus ergebende Vier- bis-Sechs-Augen-Prinzip dient auch der Qualitätssicherung. Für ein umfassendes Fachcontrolling reicht es jedoch nicht aus.

Um grundsätzliche Aussagen zur Qualitätssicherung treffen zu können, ist eine übergreifende Aufbereitung von Ergebnissen wichtig. Andere Jugendämter werten beispielsweise Kennzahlen,

wie Zielerreichung, Laufzeiten und Abbruchquoten, trägerbezogen aus. Durch die Umstellung der Jugendamtssoftware konnte der Kreis Paderborn im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung entsprechende Daten nicht ermitteln.

Zukünftig soll auch das im Kapitel 4.4.1 „Organisation“ angesprochene Datenqualitätsmanagement entsprechende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings erstellen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Einhaltung der Verfahrens- und Prozessstandards regelmäßig prüfen. Er könnte durch Ziele und Kennzahlen die qualitative Zielerreichung messen. Er sollte, wie geplant, trägerbezogenen Auswertungen vornehmen und die Ergebnisse im Rahmen der Qualitätsdialoge mit freien Trägern erörtern.

Ein entsprechendes Berichtswesen hat der Kreis noch nicht etabliert. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden nicht transparent aufbereitet.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls transparent in seine Pinnwand integrieren. Durch eine solche Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnte er die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollziehen.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat frühzeitig Prozess- und Qualitätsstandards erarbeitet und in einem Qualitätshandbuch zusammengefasst. Alle Prozesse berücksichtigen die Teamarbeit als Arbeitsmethode. Allerdings berücksichtigen sie nicht die aktuelle Aufbauorganisation.

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 Paderborn** stellt die Prozess- und Qualitätsstandards im Qualitätshandbuch für die sozialen Dienste dar. Es wurde im Jahr 2014 im Jugendhilfeausschuss beschlossen. Vorangegangen ist ein rund neunjähriger Qualitätsentwicklungsprozess. Hierbei wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eng beteiligt. Zwischen 2005 und 2008 erarbeiteten sie zunächst in Qualitätsworkshops Ziele, Leitbilder und Maßnahmen. Außerdem nahm der Kreis am Qualitätsnetzwerk des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe teil. In den Jahren 2009 und 2010 erfolgte der eigentliche Qualitätsentwicklungsprozess. Die Fachkräfte zerlegten zunächst jeden Arbeitsprozess in einzelne Prozessschritte. Darauf aufbauend erstellten sie anschließend ein fallübergreifendes Prozessmodell. Alle Prozesse berücksichtigen die Teamarbeit als Arbeitsmethode. Nach

eigenen Angaben werden kollegiale Beratungen im Team insbesondere in schwierigen Fällen als Stärkung und Entlastung erlebt.

Im Qualitätshandbuch gibt die Prozesslandkarte zunächst einen umfassenden Überblick über das gesamte Leistungsspektrum der sozialen Dienste und der Vormundschaften. Es differenziert nach den folgenden Leistungen:

- Beratung,
- Hilfeplanung,
- Gefahrenabwehr.

Anschließend folgen grafische Darstellung der jeweiligen Kernprozesse. Sie enthalten Informationen zu den einzelnen Prozessschritten, auszufüllenden Dokumenten und Verantwortlichkeiten. Zu jedem Prozessschritt beantwortet der Kreis außerdem folgenden Fragen in übersichtlicher tabellarischer Form:

- Was ist zu tun?
- Welche Entscheidungen müssen getroffen werden?
- Wer ist für diesen Arbeitsschritt verantwortlich?
- Was ist das erwartete Ergebnis?
- Wann muss der Schritt spätestens beendet sein?
- Wer ist zu informieren?
- Was ist zu dokumentieren?
- Welche Dokumente werden benutzt?
- Maximaler Zeitaufwand?

Insgesamt enthält das Handbuch vielfältige Informationen zu den Tätigkeiten der sozialen Dienste. Es bietet eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Außerdem unterstützt es das Wissensmanagement in den sozialen Diensten.

Das Handbuch berücksichtigt nach Angaben der Jugendamtsleitung allerdings noch nicht die aktuelle Aufbauorganisation des Jugendamtes.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass organisatorische Änderungen zeitnah in das Handbuch übernommen werden. Hierzu sollte er es in digitaler Form zur Verfügung stellen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren des Kreises Paderborn berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

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

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

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

Die Prozessbeschreibung des **Kreises Paderborn** unterteilt das Hilfeplanverfahren in elf Prozessschritte. Es beginnt mit der Antragstellung. Innerhalb von 24 Stunden nimmt die fallzuständige Fachkraft eine Risikoeinschätzung vor und stimmt sie mit der Teamleitung ab. Bei akuten Krisen interveniert das Jugendamt unverzüglich. Ein erstes Beratungsgespräch soll binnen acht Tagen nach Antragseingang terminiert werden.

Innerhalb von drei Wochen nach Antragseingang erfolgt die sozialpädagogische Diagnostik. Um die gesamte Lebenssituation einer Familie zu erfassen besteht sie aus verschiedenen Elementen:

- Systematisch Informationen sammeln und verarbeiten,
- biographische Muster und Ressourcen rekonstruieren und
- Dynamiken im und zwischen Helfer- und Klientensystem analysieren.

Durch die sozialpädagogische Diagnostik sollen die Fachkräfte Zusammenhänge verstehen sowie Spannungen und Brüche in der Biografie eines Menschen entschlüsseln. Sie stellt die Frage in den Mittelpunkt, welche Funktionen bestimmte Handlungsstrategien in der Entwicklungsgeschichte eines Kindes haben. Die Fachkräfte der sozialen Dienste messen den existentiellen Grundbedürfnissen des Kindes dabei einen besonderen Stellenwert bei.

Die ausgeprägte Teamarbeit im Kreis Paderborn sieht als Arbeitsmethode in den sozialen Diensten verschiedene Formen der kollegialen Beratungen vor. Grundsätzlich dient sie dem Fallverstehen und der Entwicklung von Zielen im Rahmen der sozialpädagogischen Diagnostik und im Hilfeplanverfahren.

In sog. Entscheidungskonferenzen ermitteln die Fachkräfte den erzieherischen Bedarf, wählen die geeigneten Maßnahme aus und bestimmen den zeitlichen Rahmen der Hilfe. Bei ambulanten Hilfen findet Beratungen innerhalb des Regionalteams statt. Neben Teamleitung, wirtschaftlicher Jugendhilfe und fallzuständiger Fachkraft nimmt mindestens eine weitere Fachkraft teil.

Die Feststellung des erzieherischen Bedarfs bei stationären und teilstationären Hilfen erfolgt in einer gemeinsamen Konferenz mit der jeweiligen Teamleitung, der Sachgebietsleitung soziale Dienste, der WiJu und gegebenenfalls der Amtsleitung.

Die fallverantwortliche Fachkraft informiert den Antragsteller über das erarbeitete Hilfeangebot. Anschließend plant sie unter Einbeziehung aller Beteiligten die Hilfeplanziele. Ziele und Vereinbarungen werden gemeinsam mit den Antragstellern formuliert.

Die abschließende Leistungsentscheidung trifft bei ambulanten Hilfen die Teamleitung. Bei stationären Hilfen obliegt diese Aufgabe der Leitung der sozialen Dienste.

Der Kreis Paderborn bindet die WiJu früh in den Prozess ein. Sie unterstützt bei der Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Ferner ist sie bei der Auswahl des Leistungserbringers beteiligt. Dieser Prozessschritt soll innerhalb von 14 Tagen nach Antragseingang abgeschlossen sein.

Der Kreis Paderborn schreibt die Hilfepläne in der Regel nach sechs Monaten fort. Im Einzelfall verkürzt er diese Frist. Bei der Vollzeitpflege erfolgt die Hilfeplanfortschreibungen meist im Jahresturnus.

Über mögliche Rückkehr- und Verselbständigungsoptionen informiert sich das Jugendamt in jedem Hilfeplangespräch. Rund 90 Prozent der stationären Hilfefälle kann der Kreis Paderborn auf Grund der guten Trägerstruktur heimatnah unterbringen. Dies unterstützt grundsätzlich die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit.

Insgesamt enthält das Hilfeplanverfahren des Kreises Paderborn die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

4.5.1.2 Fallsteuerung

→ Der Kreis Paderborn betreibt eine gute Fallsteuerung anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse.

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 Paderborn** steuert die Hilfeplanfälle anhand strukturierter Prozesse. Er stellt den fachlichen Zugang sehr übersichtlich in seiner Prozesslandkarte dar. Nach Falleingang nimmt die fallaufnehmende Fachkraft zunächst eine Risikoeinschätzung in Bezug auf Kindeswohlgefährdungen vor und stimmt sich mit ihrer Teamleitung ab. Anschließend folgt eine erste Zuständigkeitsprüfung vor. Im Rahmen von Teamsitzungen werden alle Neuanfragen außerhalb von Gefährdungsmeldungen jeweils durch das aufnehmende Teammitglied vorgestellt und auf die Fachkräfte verteilt.

Anschließend erfolgt die sozialpädagogische Diagnostik. An ihrem Ende kann die des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII oder aber eine Beratung stehen.

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, wird die WiJu frühzeitig in den Prozess eingebunden.

Für die Trägerauswahl möchte der Kreis Paderborn zukünftig das in der Jugendamtssoftware hinterlegte Anbieterverzeichnis nutzen. Hierzu soll die Wirksamkeitsmatrix des Kreises hinterlegt werden.

Das Jugendamt beschreibt den Austausch mit den Leistungserbringern als eng und gut. Er findet auch auf informeller Ebene statt.

Um Fachleistungsstunden flexibel einsetzen können, stellt der Kreis Paderborn die Fachleistunden als Sechsmonats-Budget zur Verfügung. Dabei geht er von maximal fünf Fachleistungsstunden pro Woche aus. Die WiJu kontrolliert die Einhaltung des Budgets.

Auswirkungen der Corona Pandemie

- Der Kreis Paderborn konnte die Fallsteuerung auch während der Corona-Pandemie aufrechterhalten. Eingliederungshilfen an Schulen wurden durch Zulassung der Betroffenen zur Notbetreuung planmäßig durchgeführt.

Auch aufgrund der inzwischen komplett digitalen Fallbearbeitung konnte der **Kreis Paderborn** die Fallsteuerung auch während der Corona-Pandemie größtenteils aufrechthalten. Laptops und Mobiltelefone wurden zu Beginn des ersten Lockdowns zur Verfügung gestellt. Hierdurch konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch im Home-Office arbeiten.

Auch Beratungsgespräche erfolgten in Form von Videokonferenzen.

Um Kindern- und Jugendlichen soziale Kontakte zu gewährleisten nutzte das Jugendamt die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII. Er gewährte sie zusätzlich zum Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII.

Außerdem ermöglichte der Kreis den Empfängerinnen und Empfängern von Eingliederungshilfen den Schulbesuch im Rahmen der Notbetreuung. Die Hilfen konnten daher planmäßig durchgeführt werden.

Das Jugendamt des Kreises Paderborn verzeichnete insbesondere zu Beginn der Pandemie vermehrt Beratungsanfragen von getrenntlebenden Eltern. Nach Beendigung der Lockdowns verzeichnete der Kreis einen Anstieg der Meldungen auf Kindeswohlgefährdung. Er stellt hier eine analoge Entwicklung zu den nicht in Anspruch genommenen Vorsorgeuntersuchungen fest.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Hohe Mehrerträge aus nicht periodengerecht geleistete Kostenerstattungen senken den Fehlbetrag 2020. Die Prozessdarstellung für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen unterstützt die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Im **Kreis Paderborn** ist die WiJu für die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche zuständig. Sie prüft die Ansprüche im Rahmen des Hilfeplanverfahrens und macht sie halbjährlich geltend. Hierzu nimmt sie frühzeitig am Hilfeplanverfahren teil.

Das Jugendamt hat hierfür den Prozess „Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit inkl. Prüfung der Kostenerstattung“ entwickelt.

Die WiJu erfasst die Fälle mit Kostenerstattungsanspruch in der Jugendamtssoftware. Sie sind dort farblich hervorgehoben. Zudem stellt die Software die regelmäßige Prüfung und Geltendmachung der Ansprüche über eine automatische Wiedervorlage sicher.

Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware besteht. Für die Überwachung der Zahlungseingänge ist die Finanzabteilung zuständig.

Im Kreis Paderborn liegen insgesamt gute Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung vor.

Im Jahr 2020 konnte der Kreis Paderborn vergleichsweise hohe Kostenerstattungen vereinnahmen. Insbesondere Kostenerstattungen für die Betreuung von UMAs sind trotz rechtzeitiger Geltendmachung nicht periodengerecht geleistet worden. Sie entlasten den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2020.[24]

4.5.2 Prozesskontrollen

- Die ausgeprägte Teamarbeit im Kreis Paderborn dient auch der gegenseitigen Kontrolle. Der Kreis nutzt externe und internen Audits für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards und zur Identifikation von Schulungsbedarfen.

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

Die ausgeprägte Teamarbeit im Jugendamt des **Kreises Paderborn** soll auch die Einhaltung der Verfahrensstandards sicherstellen. Die frühzeitige Beteiligung der WiJu minimiert finanzielle Risiken.

Ein externes Audit hat Optimierungspotentiale bei der Aktenführung und Dokumentationspflichten ergeben. Daraufhin bot der Kreis seinen Fachkräften hierzu zielgerichtete Schulungen an.

Im Rahmen prozessunabhängiger Kontrollen finden nunmehr regelmäßig Aktenprüfung statt. Die Fallauswahl erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Vor dem Hintergrund der Partizipation bereiten Arbeitsgruppen die Ergebnisse auf. Sie erarbeiten auch Vorgaben zur Verbesserung der Datenerfassung und Datenqualität.

Darüber hinaus finden im Jugendamt des Kreises Paderborn regelmäßige teamübergreifende Fallwerkstätten statt. Dort betrachten und bewerten die Beschäftigten exemplarische schwierige Fälle. Aufgrund der sich hieraus ergebenden Erkenntnisse passte das Jugendamt beispielsweise die Dokumentationsbögen an.

[24] vgl. 4.7.1 „Fehlbetrag und Einflussfaktoren“

Als besonders hilfreich bewerten die Führungskräfte auch die Teilnahme am Krisenplanspiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Hierzu wurde ein schwieriger Kinderschutzfall nachgespielt. Zu den Teilnehmern zählte auch die Verwaltungsführung des Kreises Paderborn.

4.6 Personaleinsatz

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

- Der Kreis Paderborn kann vakante Stellen zügig nachbesetzen. Die Einarbeitung erfolgt koordiniert und umfassend.

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.

Die Jugendamtsleitung des **Kreises Paderborn** berichtet von vermehrten Fluktuationen. Unter anderem haben sich erfahrene Beschäftigte der sozialen Dienste intern auf andere Stellen beworben. Der Verwaltungsspitze ist bewusst, dass Stellenvakanzen in den sozialen Diensten problematisch sein können. Daher besetzt der Kreis vakante Stellen in der Regel zügig nach.

Der Kreis profitiert bei der Nachbesetzung vakanter Stellen von einer engen Zusammenarbeit mit der Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen (Katho). Im Rahmen des Projektes „Generation Next“ bietet das Kreisjugendamt verschiedene Austauschmöglichkeiten und Lernchancen für Nachwuchskräfte an. So fördert der Kreis Paderborn unter anderem die Promotion im Jugendamt.

Zudem werden auch Sozialarbeiter aus anderen Verwaltungsbereichen gezielt in den sozialen Diensten eingesetzt.

Bei der Stellenakquise hilft auch das Imagevideo des Kreisjugendamtes.

Darüber hinaus verweist die Jugendamtsleitung auf gute Arbeitsbedingungen. Der Kreis unterstützt beispielsweise die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Kreisverwaltung trägt bereits seit Ende 2009 das Zertifikat "audit berufundfamilie". Ihr wurde damit bescheinigt, dass sie im Arbeitsalltag besonderen Wert auf Familienfreundlichkeit legt.

Das Kreisjugendamt wirbt zudem mit guten Entwicklungsperspektiven. Es bietet seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern regelmäßig Fortbildungsmöglichkeiten an. Im Jahr 2021 fanden beispielsweise neben Schulungsterminen zur Jugendamtssoftware interne Fortbildungen zu folgenden Themen statt:

- Kinder suchtkranker Eltern,
- Sexuelle Gewalt gegen Kinder und Jugendliche,
- SGB VIII – Reform.

Außerdem bot das Jugendamt folgende Workshops an:

- Neu in der Rufbereitschaft,
- Pflegekinderdienst,
- Frühe Hilfen,
- Beistandschaften.

Für die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den sozialen Diensten nutzt das Jugendamt ein Einarbeitungskonzept. Es sieht die Begleitung durch Mentoren vor. Hierzu wurden zwei Fachkräfte je Regionalteam speziell fortgebildet. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen im Rahmen der Einarbeitung zudem an der modularen Fortbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände Westfalen und Rheinland teil.

Für die WiJu erarbeitet der Kreis aktuell ein Einarbeitungskonzept. Die Jugendamtsleitung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass innerhalb der Kreisverwaltung auf Sachbearbeiterebene eine regelmäßige Jobrotation stattfindet.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	27	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	129	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.

- Aufgrund der ausgeprägten Teamarbeit verzeichnen nur 25 Prozent der Kreisjugendämter eine niedrigere Fallzahl je Vollzeit-Stelle als der Kreis Paderborn. Die kollegialen Beratungen unterstützen allerdings die passgenaue Hilfegewährung in besonderem Maße. Sie wirkt sich senkend auf Aufwendungen und Falldichte aus und entlastet so den Fehlbetrag. Das regelmäßige Personalbemessungsverfahren bewertet die gpaNRW positiv.

Im **Kreis Paderborn** sind 2020 im ASD zzgl. der Spezialdienste 31,8 Vollzeit-Stellen besetzt. Die Fachkräfte bearbeiteten im Jahresdurchschnitt 846,1 Hilfeplanfälle. Dies entspricht 27 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

Dieser Wert liegt unterhalb des Richtwertes der gpaNRW. In den interkommunalen Vergleich der Kreise ordnet er sich unterhalb des Medianwertes ein.

Bei der Einordnung der o. g. Kennzahl muss allerdings die ausgeprägte Teamarbeit in den sozialen Diensten berücksichtigt werden. Sie ist sehr personalintensiv. Im Gegenzug unterstützt sie aber die passgenaue Hilfegewährung. Eine niedrige Falldichte und niedrige Aufwendungen je Hilfefall sind die Folge. Sie entlasten den Fehlbetrag. Wir betrachten diese Aspekte im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

Der Kreis Paderborn analysiert regelmäßig die Personalausstattung in den sozialen Diensten. Hierzu hat er ein analytisches Personalbemessungsverfahren auf Excel-Basis entwickelt. Es orientiert sich am „Pforzheimer Modell“. Grundlage bilden die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten sowie die für die Aufgabenerledigung benötigte Arbeitszeit. Die Prüfung erfolgt differenziert nach den einzelnen Regionalteams.

Die gpaNRW bewertet das Vorgehen des Kreises Paderborn positiv.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- **Feststellung**
  In der WiJu des Kreises Paderborn bearbeitet eine Vollzeit-Stelle unterdurchschnittliche 129 Hilfeplanfälle. Ein Instrument zur regelmäßigen Personalbemessung setzt der Kreis Paderborn in der WiJu nicht ein.

In der WiJu des **Kreises Paderborn** sind im Vergleichsjahr 2020 rund 6,6 Vollzeit-Stellen besetzt. Demnach ist eine Vollzeit-Stelle für 129 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich der Kreise ebenfalls unterdurchschnittlich. Er liegt auch unterhalb des Richtwertes der gpaNRW. Auf den Wert wirkt sich die frühzeitige Beteiligung der WiJu im Hilfeplanverfahren aus.

Eine regelmäßige Personalbemessung führt der Kreis Paderborn für die WiJu nicht durch.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte auch für die WiJu eine Personalbemessung erarbeiten und daran die Personalausstattung regelmäßig überprüfen.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

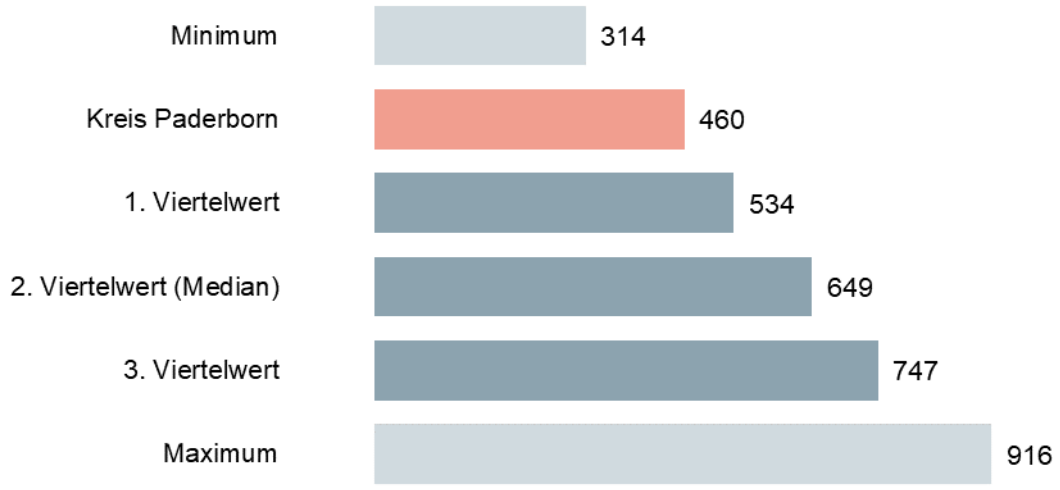
- Lediglich vier Kreise verzeichnen einen noch niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als der Kreis Paderborn. Er profitiert 2020 von hohen Erträgen aus nicht periodengerecht geleisteten Kostenerstattungen. Darüber hinaus wirkt sich eine niedrige Falldichte entlastend aus.

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

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

Im **Kreis Paderborn** beträgt der Fehlbetrag rund 15,0 Mio. Euro. Bezogen auf die 34.394 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind dies 460 Euro. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

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 Paderborn verzeichnet den im interkommunalen Vergleich der Kreise fünftniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern konnte der Kreis Paderborn den Fehlbetrag zwischen 2017 und 2020 senken:

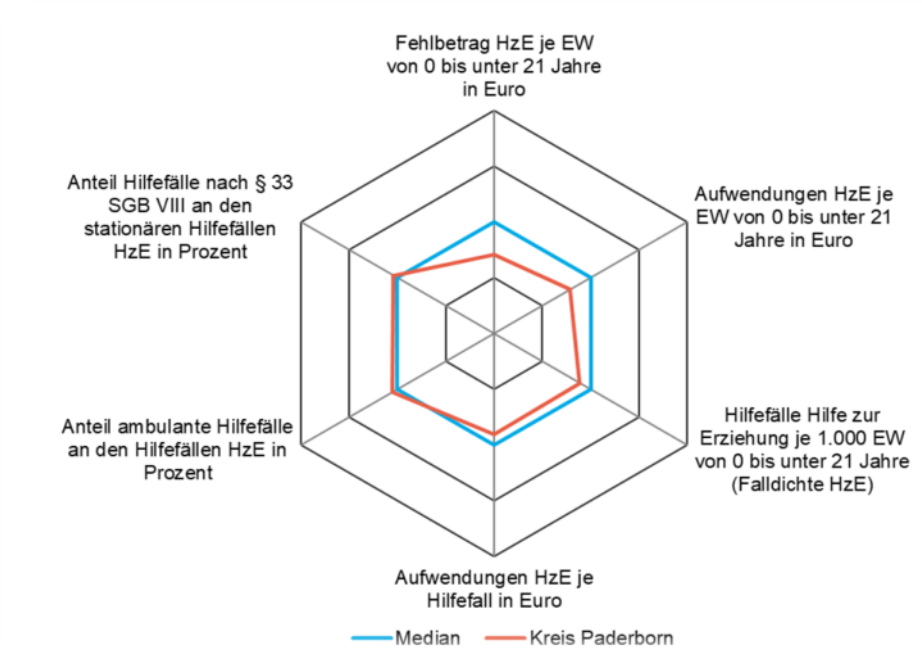
Fehlbetrag HzE 2017 bis 2020 in Euro

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	18.095.707	17.767.467	17.575.839	15.823.327
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	510	508	506	460

Im Vergleichsjahr 2020 entlasten unter anderem höhere Erstattungen den Fehlbetrag. Wir sind hierauf im Kapitel 4.5.1.3 „Kostenerstattungen“ bereits eingegangen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung und seine Entwicklung werden 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.

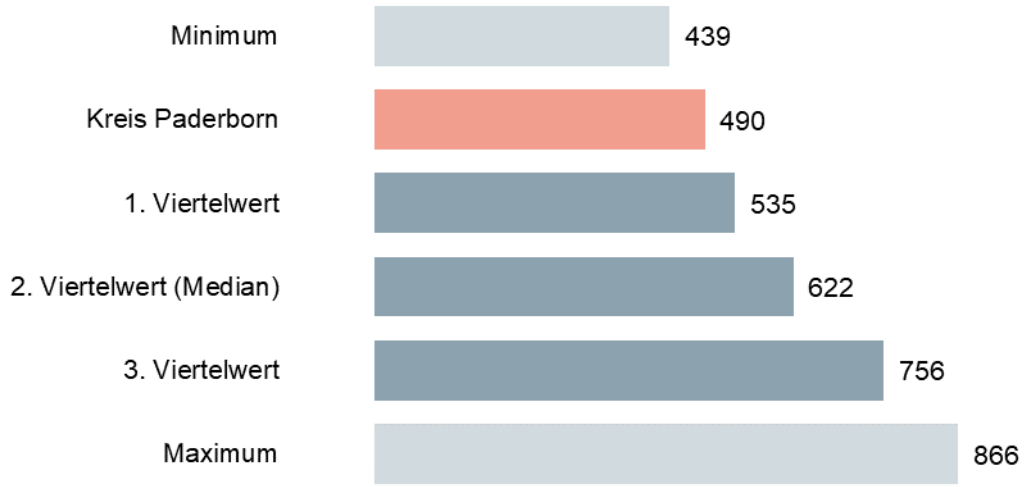
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen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

- Nur drei Kreise verzeichnen noch niedrigere Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als der Kreis Paderborn. Die hilfefallbezogenen Aufwendungen sind im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich.

Der **Kreis Paderborn** setzt weder eigenes Personal zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung ein noch hat er eine eigene Einrichtung der Erziehungshilfe. Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet der Kreis Paderborn im Vergleichsjahr rund 16,9 Mio. Euro auf. Dies sind 490 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dieser Wert ordnet sich in den interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

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



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



Der Kreis Paderborn verzeichnet 2020 die im interkommunalen Vergleich der Kreis viertniedrigsten[25] Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Vergleich zum Vorjahr sind einwohnerbezogenen Aufwendungen um 9,1 Prozent gesunken:

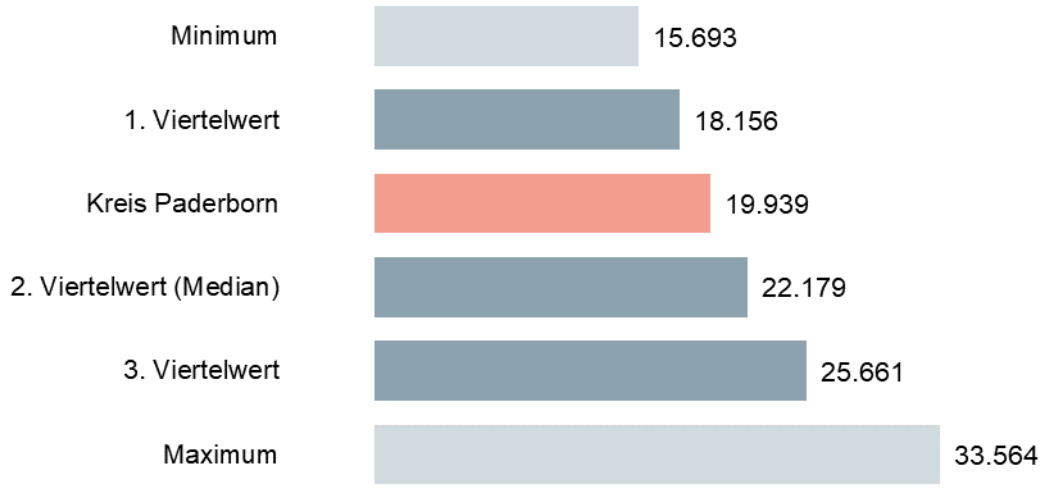
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
k. A.	k. A.	539	490

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall:

[25] zwei Kreise verzeichnen einwohnerbezogene Aufwendungen in Höhe von 439 Euro.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Auch die hilfefallbezogenen Aufwendungen sind im Kreis Paderborn vergleichsweise niedrig. Mit rund 19.900 Euro liegen sie unterhalb des 2. Viertelwertes. Mehr als die Hälfte der Kreise verzeichnen 2020 demnach höhere Aufwendungen je Hilfefall.

Im Vergleich zum Vorjahr haben sie sich wie folgt entwickelt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
k.A.	k.A.	21.396	19.939

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im zwischen 2019 und 2020 um 6,8 Prozent gesunken.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Aufwendungen für ambulante und stationäre Aufwendungen getrennt:

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.468	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.039	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Der Kreis Paderborn wendet für 494 ambulante Hilfefälle rund 4.2 Mio. Euro auf. Dies sind rund 8.500 Euro je Hilfefall.

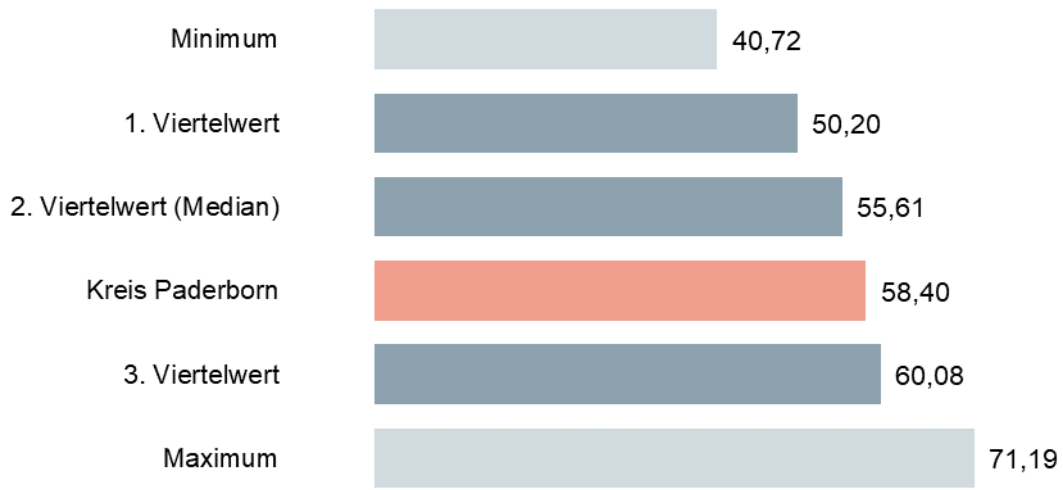
Stationärer Hilfen zur Erziehung gewährt der Kreis Paderborn in 352 Hilfeplanfälle. Hierfür wendet er rund 12,7 Mio. Euro auf. Bei hilfeplanbezogener Betrachtung sind dies unterdurchschnittliche 36.000 Euro.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Im Kreis Paderborn nehmen die ambulanten Hilfefällen einen überdurchschnittlichen Anteil an den Hilfefällen HzE ein. Er wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Der **Kreis Paderborn** gewährt 2020 in 494,1 Fällen ambulante Hilfen zur Erziehung. Bei insgesamt 846,1 Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von 58,4 Prozent. In den interkommunalen Vergleich ordnet er sich wie folgt ein:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Im Vergleichsjahr 2020 nehmen die ambulanten Hilfefälle im Kreis Paderborn einen überdurchschnittlichen Anteil an den Hilfefällen HzE ein. Da ambulante Hilfen in der Regel günstiger sind als stationäre Hilfen, wirkt sich der vergleichsweise hohe Anteil entlastet auf den Fehlbetrag aus.

Im Vergleich zum Vorjahr konnte das Jugendamt den Anteil leicht steigern:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
k.A.	k.A.	57,35	58,40

Nachdem das Jugendamt in der Vergangenheit steigende stationäre Fallzahlen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten festgestellt hat, erfolgte eine fachliche Bewertung der Fälle. In der Folge konnte es die stationären Hilfefälle im o. g. Zeitraum von 373,6 auf 352,0 Fälle senken. Dies entspricht einem Rückgang von 5,8 Prozent. Im gleichen Zeitraum sanken die ambulanten Hilfefälle um 1,6 Prozent, von 502,2 auf 494,1 Hilfefälle. Die in der Regel teureren stationären Hilfen sanken somit in einem stärkeren Umfang als die ambulanten Hilfen. Neben der strategischen Ausrichtung des Jugendamtes unterstützt die gute Trägerstruktur im Kreis Paderborn diese Entwicklung.[26] Sie entlastet den Fehlbetrag.

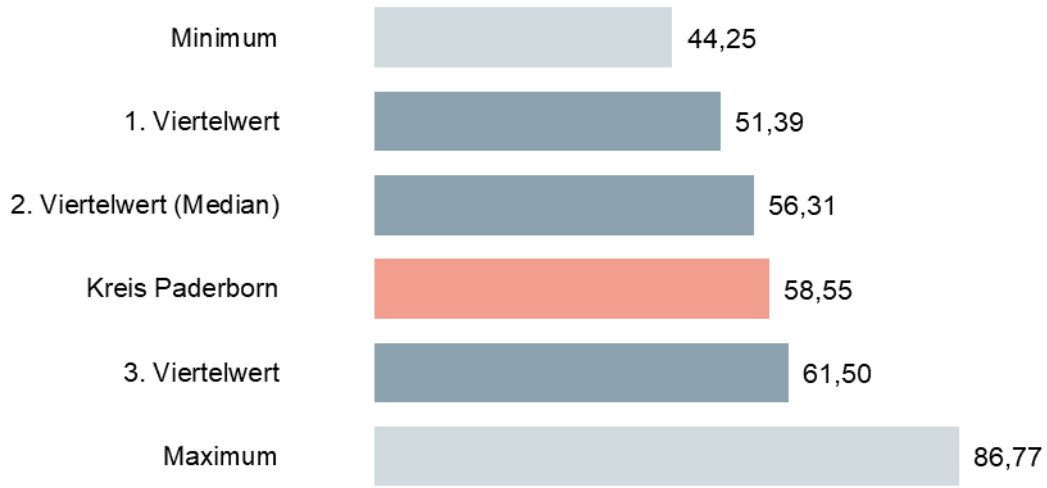
Wir betrachten die Entwicklung der Fallzahlen im Kapitel 4.7.1.4 „Falldichte“ genauer.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Ein überdurchschnittlicher Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen entlastet den Fehlbetrag des Kreises Paderborn. Er stieg 2020 leicht an. Diese Entwicklung ist durch den Rückgang der stationären Fallzahlen begründet.

Im Vergleichsjahr 2020 gewährt der **Kreis Paderborn** in 352,0 Fällen stationäre Hilfen zur Erziehung. Davon betreut er 196,3 Hilfeplanfälle im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Darüber hinaus gewährt das Jugendamt in 9,25 Fällen jungen Volljährigen eine Vollzeitpflege. Insgesamt nimmt die Vollzeitpflege damit einen Anteil von 58,6 Prozent an den stationären Hilfen ein.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

[26] 4.3.1 „Umgang mit den Strukturen“

Im Kreis Paderborn nimmt die Vollzeitpflege einen überdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein. Im Zeitreihenvergleich hat er sich wie folgt entwickelt:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
k.A.	k.A.	56,50	58,55

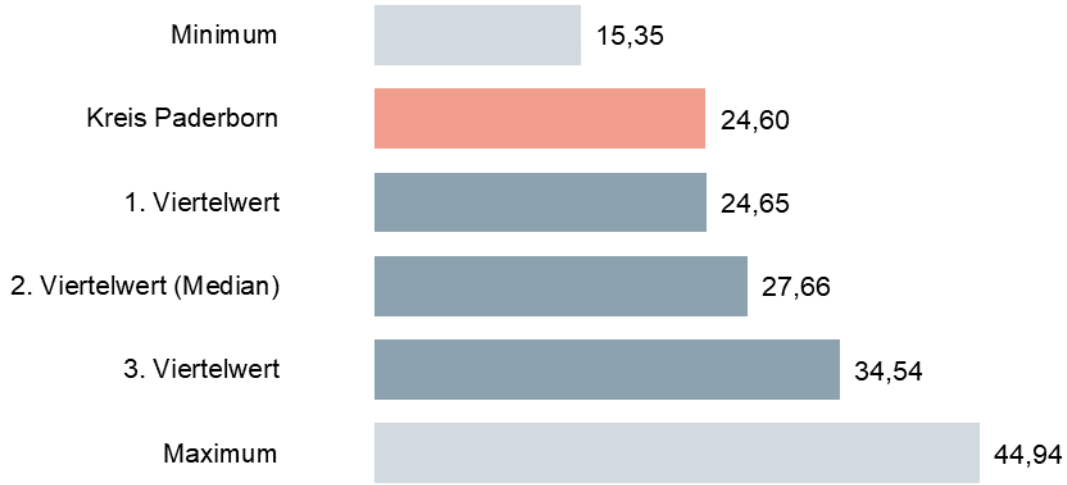
Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen leicht an. Dies ist insbesondere durch einen deutlichen Rückgang der Fallzahlen bei der Heimerziehung für junge Volljährige begründet. Da Vollzeitpflege in der Regel günstiger ist als andere stationären Hilfen zur Erziehung, entlastet diese Entwicklung den Fehlbetrag.

Wir betrachten die Vollzeitpflege im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- Der Kreis Paderborn gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Falldichte. Sie entlastet den Fehlbetrag.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Der **Kreis Paderborn** gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Falldichte. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie leicht gesunken:

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

2017	2018	2019	2020
k. A.	k. A.	25,19	24,60

Im Kreis Paderborn sind die Fallzahlen bei den ambulanten und stationären Hilfen vergleichsweise niedrig. Die Falldichten ordnen sich jeweils unterhalb des 1. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein:

Falldiche HzE ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	14,37	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	10,23	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

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

Fallzahlen nach Hilfearten im Kreis Paderborn 2019 und 2020

Hilfeart	2019	2020
Flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 SGB VIII	10,83	9,25
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	2,92	3,83
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	106,00	117,92
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	207,00	188,50
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	7,00	6,00
Sozialpädagogische Einzelbetreuung (ambulant) nach § 35 SGB VIII	0,42	0,08
Eingliederungshilfe (ambulant) nach § 35a SGB VIII	140,17	151,92
Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige (ambulant) nach § 41 SGB VIII	27,90	16,58
Ambulante Hilfen gesamt	502,24	494,08
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	197,33	196,83
Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	82,42	81,50
Sozialpädagogische Einzelbetreuung (stationär) nach § 35 SGB VIII	0,25	1,92
Eingliederungshilfe (stationär) nach § 35a SGB VIII	20,25	17,58
Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige (stationär) nach § 41 SGB VIII	73,33	54,16
Stationäre Hilfen gesamt	373,58	351,99
Hilfen zur Erziehung gesamt	875,82	846,07

Die SPFH nach § 31 SGB VIII und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Die Fallzahlen bei der SPFH sind zwischen

2019 und 2020 um 8,9 Prozent gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die Fallzahlen bei der ambulanten Eingliederungshilfe um 8,4 Prozent gestiegen. Einen deutlichen Rückgang von 40,5 Prozent verzeichnen die ambulanten Hilfen für junge Volljährige. Insgesamt sind die Fallzahlen bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung zwischen 2019 und 2020 um 1,6 Prozent gesunken.

Im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII die Hilfearten mit den meisten Fallzahlen. Die stationären Hilfen sind aufgrund der guten Fallsteuerung zwischen 2019 und 2020 insgesamt um 5,8 Prozent gesunken. Auch hier ist der Rückgang bei den Hilfen für junge Volljährige mit 26,1 Prozent am deutlichsten.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

➔ **Feststellung**
Im Kreis Paderborn stellt die SPFH die wichtigste ambulante Hilfeart dar. Fehlende Auswertungsmöglichkeiten erschweren tiefergehende Analysen und damit ein frühzeitiges Gegensteuern bei Fehlentwicklungen.

Im Vergleichsjahr 2020 betreut der Kreis Paderborn 188,5 Hilfefälle im Rahmen der SPFH nach § 31 SGB VIII. Er wendet hierfür rund 1,4 Mio. Euro auf.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	40,80	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.444	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	5,48	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	22,28	1,21	13,49	17,84	22,36	36,19	26

Die SPFH stellt im Kreis Paderborn bei den ambulanten Hilfen die Haupthilfeart dar. Insbesondere die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII gewährt der Kreis, im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern, nur in Ausnahmefällen.

Die Hilfefälle im Rahmen der SPFH nehmen einen überdurchschnittlichen Anteil an den Hilfefällen HzE ein. Auch die Falldichte ist überdurchschnittlich.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind vergleichsweise niedrig. Mit rund 7.400 Euro gehört der Kreis Paderborn zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten hilfefallbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen je Einwohner betragen 41 Euro. Sie entsprechen im interkommunalen Vergleich der Kreise dem Medianwert.

Im Rahmen der SPFH erfolgt ein Teil der Hilfeleistung in Form einer Familientherapie. Als Hilfe im System „Familie“ setzt das Jugendamt die Mitwirkungsfähigkeit der Eltern voraus. Allerdings erschweren fehlende Angaben zu den Betreuungszeiten, Abbrüchen und gewährten Fachleistungsstunden hierzu tiefergehende Analysen. Fehlentwicklungen lassen sich daher nur schwer feststellen. Ein frühzeitiges Gegensteuern wird erschwert. Wir sind hierauf auch im Kapitel 4.4.4 „Fachcontrolling“ eingegangen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte im Rahmen seines Fachcontrollings tiefergehende Analysen zur SPFH vornehmen. Er sollte insbesondere die Betreuungszeiten, die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden und die Abbruchquoten regelmäßig analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

4.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

➔ Die Vollzeitpflege belastet den Haushalt des Kreises Paderborn im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dem Pflegekinderdienst gelingt es, vergleichsweise viele Kinder innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unterzubringen.

Im Vergleichsjahr 2020 gewährt der Kreis Paderborn in 196,8 Fällen eine Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Hierfür wendet er rund 3,3 Mio. Euro auf.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	97,38	59,25	101	111	124	213	27
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.017	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)	5,72	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	49,32	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	22,44	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Der Kreis Paderborn gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen für Hilfen nach § 33 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Haushaltsbelastung durch die Vollzeitpflege ist damit vergleichsweise gering. Auch die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Die Falldichte ist im Vergleich der Kreisjugendämter unterdurchschnittlich. Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu bewerten, wenn gleichzeitig Aufwendungen und Fallzahlen für die kostenintensiveren stationären Hilfearten niedrig ausfallen. Vor dem Hintergrund der insgesamt niedrigen stationären Hilfefälle bewerten wir die niedrige Falldichte im Rahmen der Vollzeitpflege daher positiv. Sie senkt den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nicht.[27]

Der Kreis Paderborn verzeichnet einen leicht unterdurchschnittlichen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen hat und für die ein Kostenerstattungsanspruch besteht.

Der Anteil von Hilfefällen mit einer Kostenerstattungspflicht des Kreises Paderborn ist hingegen unterdurchschnittlich. Dem Kreisjugendamt gelingt es also vergleichsweise häufig, Pflegefamilien aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich in Anspruch zu nehmen.

[27] vgl. 4.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“

Die Akquise, Eignungsfeststellung und Betreuung der Pflegefamilien ist Aufgabe des PKD. Das Jugendamt berichtet, dass die öffentliche Werbung um Pflegeeltern in der Vergangenheit nicht sehr erfolgreich war. Viel wichtiger für die Akquise sei die „Mund-zu-Mund-Propaganda“. Dies deutet daraufhin, dass der PKD durchaus erfolgreich arbeitet. So sind nach Angaben der Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes aktuell ausreichend viele Pflegefamilien vorhanden. Zurzeit stehen sogar zehn Bereitschaftspflegefamilien zur Verfügung.

Der Kreis Paderborn nutzt auch in rund 33,7 Fällen professionelle Pflegestellen. Diese besondere Form der Vollzeitpflege ist kostenintensiv. Die Aufwendungen belaufen sich insgesamt auf ca. 1,0 Mio. Euro. Dies sind rund 30.500 Euro je Hilfefall. Dies ist dennoch günstiger als eine Heimerziehung.

4.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- **Feststellung**
  Vor dem Hintergrund einer niedrigen Falldichte gehört der Kreis bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept nutzt der Kreis nicht. Derzeit erschweren fehlende weitere Auswertungsmöglichkeiten die Steuerung.

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

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

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	168	84,72	184	261	314	417	27
Aufwendungen § 34 SGB VIII für Hilfen mit Auslandsunterbringung je Hilfefall in Euro	70.797	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,37	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Im Vergleichsjahr 2020 wendet der **Kreis Paderborn** im Rahmen der Heimerziehung, sonst betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII rund 5,8 Mio. Euro für 81,5 Hilfefälle auf. Sie ist damit im Rahmen der Hilfen zur Erziehung die größte Aufwandsart.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind vergleichsweise niedrig. Der Kreis Paderborn gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis

unter 21 Jahren. Er profitiert insbesondere von einer niedrigen Falldichte. Sie ordnet sich unterhalb des 1. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein. Gleichzeitig sind die Aufwendungen je Hilfefall überdurchschnittlich hoch. Die Jugendamtsleitung berichtet aktuell von steigenden Fallkosten im Zusammenhang mit allgemeinen Preissteigerungen.

Die Kombination aus hohen Aufwendungen je Hilfefall und niedriger Falldichte deutet darauf hin, dass das Jugendamt nur dann im Heim unterbringt, wenn eine andere Hilfe nicht möglich ist. Hierbei handelt es sich in der Regel um sehr aufwendige Fälle. Hohe Aufwendungen je Hilfefall sind die Folgen.

Der Kreis Paderborn profitiert von einer sehr guten Trägerstruktur. Nach eigenen Angaben erfolgt in rund 90 Prozent der Fälle eine heimatnahe stationäre Unterbringung. Dies unterstützt die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit. Der Kreis verfolgt generell das Ziel einer Rückführung bzw. Verselbständigung. Bei der Trägerauswahl legt das Jugendamt daher auch großen Wert auf eine gute Elternarbeit.

Ein schriftliches Rückführungskonzept besitzt der Kreis Paderborn nicht. Er stellt die vorzunehmenden Prüf- und Arbeitsschritte auch nicht in seinen Prozessbeschreibungen dar.[28] Rückführungskonzepte anderer Jugendämter enthalten beispielsweise folgende Aspekte:

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

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten.

Aufgrund der Softwareumstellung konnte der Kreis Paderborn im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung unter anderem keine Daten zu Verweildauern, Rückführungen in die Herkunftsfamilie und unplanmäßige Beendigungen der Hilfen liefern.[29]

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte Verweildauern, Rückführungen in die Herkunftsfamilie und unplanmäßigen Beendigungen regelmäßig auswerten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

4.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem

[28] vgl. 4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“

[29] vgl. 4.4.4 „Fachcontrolling“

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.

- Auch im Kreis Paderborn gewinnen die Integrationshelfer/Schulbegleitungen vermehrt an Bedeutung. Das Schulassistenzmodell an Schulen des gemeinsamen Lernens beeinflusst die Aufwendungen grundsätzlich positiv.

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

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

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	88,67	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.993	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.381	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	75.129	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	13.459	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	61,22	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	4,93	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	2,70	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Paderborn verzeichnet bei den Eingliederungshilfen durchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich hoch. Während die ambulanten Aufwendungen im interkommunalen Vergleich der Kreise dem Medianwert entsprechen, sind die stationären Aufwendungen höher als in den meisten Kreisen. Die Jugendamtsleitung verweist darauf, dass diese Fälle in der Regel im Zusammenhang zu Kinderschutzfällen stehen.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen.

Auch die Vertreterinnen und Vertreter des Kreises Paderborn berichten von steigenden Fallzahlen. Sie belaufen ich im Jahr 2020 auf 93 Hilfefälle. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Noch im Vorjahr verzeichnetet das Jugendamt 81 Hilfefälle.

Neben der klassischen Schulbegleitung/Integrationshilfe erbringt der Kreis Paderborn Eingliederungshilfen seit 2017 über das Modellprojekt „Schulassistenz. Zielgruppe des Projektes sind Kinder mit festgestelltem Eingliederungsbedarf durch Sozial- oder Jugendhilfe, die in Grundschulen des gemeinsamen Lernens unterrichtet werden. Durch das Projekt möchte das Jugendamt die Qualität der Eingliederungshilfen in Schulen sichern und weiterentwickeln. Dazu sind die Assistentinnen und Assistenten einer Schule fest zugeordnet. Sie unterstützen mehrere Schülerinnen und Schüler. Die Zielgruppe ist nicht nur auf Schülerinnen und Schüler mit Behinderung begrenzt. Unterstützung erhalten auch Kinder mit schulischem Förderbedarf. Die Finanzierung des Projektes erfolgt über die Inklusionspauschen sowie die Kostenübernahmen für Integrationshilfe.

Im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten betrachtet das Jugendamt das Schulassistenzmodell gesondert. Bei Fehlentwicklungen kann es daher frühzeitig gegensteuern.

Im Kreis Paderborn werden seit Sommer 2022 sämtlich Eingliederungshilfen im Jugendamt bearbeitet. Dies entspricht bereits jetzt der ab 2027 verpflichtenden sog. „großen Lösung“. Diese Organisationsform unterstützt auch die Umsetzung des Schulassistenzmodells. Hierzu haben in Vergangenheit das Jugend-, Schul- und Sozialamt eng zusammengearbeitet.

4.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

- Das Jugendamt des Kreises Paderborn gewährt vergleichsweise wenige Hilfen für junge Volljährige. Dies entlastet den Fehlbetrag.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	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	399	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.267	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,36	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	4.729	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	23,44	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	38.085	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	12.948	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	44.010	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	13,18	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Der Kreis Paderborn gewährt 2020 rund 70,7 Hilfefälle für junge Volljährige. Sie nehmen mit 8,4 Prozent einen vergleichsweise niedrigen Anteil an den gesamten Hilfefälle HzE ein. Er ist in mehr als 75 Prozent der Kreise höher. Auch die Falldichte ordnet sich unterhalb des 1. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein. Dies wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

Mehr als 75 Prozent der Kreise verzeichnen bei den Hilfen für junge Volljährige höhere einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich der Kreise überdurchschnittlich.

Sowohl die ambulanten, als auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich jeweils unterhalb des ersten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein. Allerdings wirkt sich der vergleichsweise niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfen für junge Volljährig in Höhe von 23,4 Prozent belastend aus. Mehr als 75 Prozent der Kreise weisen einen höheren Anteil aus.

Um die Verselbständigung zu forcieren nutzt das Jugendamt ein Apartment in Delbrück. Einen wesentlichen Teil der Hilfeplanung stellt die Verselbständigung dar. Das Jugendamt greift hierfür auf spezialisierte Träger zurück.

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.

- Insbesondere die Betreuung von zum Teil traumatisierten UMAs verursacht überdurchschnittlich hohe hilfefallbezogene Aufwendungen. Die Falldichte ist jedoch in mehr als 75 Prozent der Kreise höher als im Kreis Paderborn.

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

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	43.867	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,85	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)	0,95	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der **Preis Paderborn** betreut 2020 rund 32,57 UMAs. Er wendete hierfür rund 1.4 Mio. Euro auf. Dies sind überdurchschnittliche 43.800 Euro je Hilfefall.

Das Jugendamt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es vor allem noch traumatisierte UMA betreut. Sie erhalten zum Teil teurere Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Während der Flüchtlingskrise 2016 konnte das Jugendamt Kinder in einem Hotel unterbringen. Der Hotelier ist ausgebildeter Sozialarbeiter. Nach Angaben der Jugendamtsleitung kann der Kreis hier auch weiterhin UMA unterbringen.

Darüber hinaus konnte das Jugendamt UMAs zwar auch in Pflegefamilien unterbringen. Aufgrund der unterschiedlichen beiderseitigen Erwartungshaltung gestaltete sich die jedoch nicht in allen Fällen erfolgreich.

In den vergangenen Jahren sanken die Fallzahlen. So betreute das Jugendamt 2019 noch 49,8 UMAs. Aktuell berichtet der Kreis Paderborn aber wieder von steigenden Fallzahlen.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Übersichtliche Controllingberichte bieten dem Jugendamt des Kreises Paderborn eine gute Steuerungsgrundlage. Optimierungspotential besteht noch bei der Darstellung der finanziellen Entwicklung und der Entwicklung von Fallzahlen in den einzelnen Teams.	147	E1	Der Kreis Paderborn sollte die Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch eine teambezogene Darstellung der Kennzahlen weiter verbessern.	149
F2	Ein umfassendes Fachcontrolling, inkl. Berichtswesen konnte der Kreis Paderborn im Jugendamt noch nicht etablieren. Die Umstellung der Jugendamtssoftware erschwert während dieser überörtlichen Prüfung tiefergehende Analysen.	149	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte die Einhaltung der Verfahrens- und Prozessstandards regelmäßig prüfen. Er könnte durch Ziele und Kennzahlen die qualitative Zielerreichung messen. Er sollte, wie geplant, trägerbezogenen Auswertungen vornehmen und die Ergebnisse im Rahmen der Qualitätsdialoge mit freien Trägern erörtern.	150
			E2.2	Der Kreis Paderborn sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls transparent in seine Pinnwand integrieren. Durch eine solche Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnte er die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollziehen.	150
Verfahrensstandards					
F3	Der Kreis Paderborn hat frühzeitig Prozess- und Qualitätsstandards erarbeitet und in einem Qualitätshandbuch zusammengefasst. Alle Prozesse berücksichtigen die Teamarbeit als Arbeitsmethode. Allerdings berücksichtigen sie nicht die aktuelle Aufbauorganisation.	150	E3	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass organisatorische Änderungen zeitnah in das Handbuch übernommen werden. Hierzu sollte er es in digitaler Form zur Verfügung stellen.	151
Personaleinsatz					
F4	In der WiJu des Kreises Paderborn bearbeitet eine Vollzeit-Stelle unterdurchschnittliche 129 Hilfeplanfälle. Ein Instrument zur regelmäßigen Personalbemessung setzt der Kreis Paderborn in der WiJu nicht ein.	159	E4	Der Kreis Paderborn sollte auch für die WiJu eine Personalbemessung erarbeiten und daran die Personalausstattung regelmäßig überprüfen.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F5	Im Kreis Paderborn stellt die SPFH die wichtigste ambulante Hilfeart dar. Fehlende Auswertungsmöglichkeiten erschweren tiefergehende Analysen und damit ein frühzeitiges Gegensteuern bei Fehlentwicklungen.	169	E5	Der Kreis Paderborn sollte im Rahmen seines Fachcontrollings tiefergehende Analysen zur SPFH vornehmen. Er sollte insbesondere die Betreuungszeiten, die in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden und die Abbruchquoten regelmäßig analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.	170
F6	Vor dem Hintergrund einer niedrigen Falldichte gehört der Kreis bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept nutzt der Kreis nicht. Derzeit erschweren fehlende weitere Auswertungsmöglichkeiten die Steuerung.	172	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten.	173
			E6.2	Der Kreis Paderborn sollte Verweildauern, Rückführungen in die Herkunftsfamilie und unplanmäßigen Beendigungen regelmäßig auswerten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.	173

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	156.521	156.287	156.310	156.206
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	29.604	29.267	29.133	29.028
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	35.492	34.972	34.765	34.394

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	k. A.	k. A.	18.739.036	16.869.428
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	539	490
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	21.396	19.939
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	k. A.	k. A.	4.239.607	4.184.002
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	8.441	8.468
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	k. A.	k. A.	14.499.428	12.685.426
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	38.812	36.039
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k. A.	k. A.	25,2	24,6
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	57,4	58,4
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	56,5	58,55

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	84.206	90.855
Hilfefälle	k. A.	k. A.	10,8	9,3

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	1.422.856	1.403.166
Hilfefälle	k. A.	k. A.	207,0	188,5
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A.	k. A.	193.763	163.709
Hilfefälle	k. A.	k. A.	7,0	6,0
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A.	k. A.	3.403.633	3.349.459
Hilfefälle	k. A.	k. A.	197,0	196,8
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A.	k. A.	6.425.693	5.769.995
Hilfefälle	k. A.	k. A.	82,4	81,5
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	44.066	183.736
Hilfefälle	k. A.	k. A.	0,7	2,0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A.	k. A.	3.175.585	3.049.764
Hilfefälle	k. A.	k. A.	160,4	169,5
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	k. A.	3.348.369	2.141.078
Hilfefälle	k. A.	k. A.	101,6	70,74
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	k. A.	k. A.	18,0	13,2

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	2.726.178	1.428.763
Hilfefälle	k. A.	k. A.	49,8	32,6

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die Hilfe zur Pflege auch im Kreis Paderborn eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld betragen in 2020 ca. 19,0 und in 2021 bereits ca. 19,4 Mio. Euro. Mit Blick auf die allgemeinen Kostenanstiege (Beschäftigtentarife, Kosten der Unterkunft) und der demografischen Entwicklung ist von einer steigenden Tendenz auszugehen.

Auswirkungen auf die Höhe der Transferleistungen haben auch die **strukturellen und sozialen Rahmenbedingungen**. Der Bevölkerungsanteil über 65 Jahre und somit dem Personenkreis der potenziell Anspruchsberechtigten von Hilfe zur Pflege ist landesweit der geringste. Der Kreis Paderborn verfügt im Vergleich über eine unterdurchschnittliche Kaufkraft und einer durchschnittlichen SGB II-Quote. Der zunehmende Fachkräftemangel in der Pflege wird den Kreis hinsichtlich einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung zukünftig vor große Herausforderungen stellen.

Einfluss auf die Gesamtaufwendungen hat die **Leistungsdichte**. Die Anzahl der Leistungsbezieher ordnen sich im Vergleich durch die hohe Zahl ambulanter Leistungsbezieher im oberen Viertel der Vergleichskreise ein. Hierbei wirken sich die leicht unterdurchschnittlichen sozialen Rahmenbedingungen negativ aus. Im ambulanten Bereich wurden die ambulanten Wohngemeinschaften vergleichsweise stark ausgebaut. Der Kreis Paderborn verfolgt in seinen Zielen den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Der **ambulante Anteil der Leistungsbezieher** ordnet sich im Vergleich im oberen Viertel ein.

Die durchschnittlichen **Fallaufwendungen** sind höher als bei über 50 Prozent der Vergleichskreise. Während die ambulanten Transferaufwendungen sehr niedrig sind, sind die stationären Transferaufwendungen deutlich überdurchschnittlich. Bei den ambulanten Hilfen ist diese Positionierung beachtenswert, da ein hoher Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften festgestellt

wurde. Die Kosten für diese Betreuungsform gleichen sich vielfach bereits der stationären Betreuung an.

Aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben sich die **Erträge aus der Unterhaltsheranziehung** im Kreis Paderborn von 2019 nach 2020 um 79,6 Prozent verringert. Mit 119 Euro je Leistungsbezieher bildet der Kreis Im Vergleich 2020 den mittleren Wert ab. Hingegen wird bei den **Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen** je Leistungsbezieher mit 86,16 Euro ein Wert nur knapp über dem unteren Viertel der Vergleichskreise erreicht. Für diesen Bereich wurde eine weitere Vollzeit-Stelle zur Spezialisierung und Bündelung des erforderlichen Fachwissens geschaffen.

Die **Organisation** des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege bietet eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben. Diese kann insoweit noch verbessert werden, als der Kreis die Prozesse in der Hilfe zur Pflege beschreibt und visualisiert. Darüber hinaus sollte der Kreis Paderborn zur Vermeidung von Wissensverlust und aus Gründen der Einarbeitung neuer Mitarbeitenden noch alle fachlich relevanten Grundlagen und Informationen in eine Wissensdatenbank integrieren.

Der **Personaleinsatz** in der Leistungssachbearbeitung der stationären und ambulanten Hilfen stellt sich im Kreis Paderborn im Vergleich gering dar. Insbesondere bei der Sachbearbeitung der stationären Hilfen zeigt sich eine hohe Arbeitsbelastung. Mit 202 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle wird im Vergleich der höchste Wert erreicht. Der Kreis hat auf diese hohe Arbeitsbelastung reagiert und für 2023 eine weitere Vollzeit-Stelle bewilligt.

Der Kreis Paderborn hat sich in der stationären Pflege für eine verbindliche **Pflegeplanung** entschieden. Für alle Bereiche liegt eine ausführliche Bedarfsanalyse vor. Die Angebotsstruktur im Kreis ist ausreichend und bedarfsgerecht. Neben der Pflegeplanung sollte der Kreis auch eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen sowie weitere externe Akteure zusammengeführt und vernetzt werden.

Die trägerunabhängige **Pflegeberatung** wird vom Kreis Paderborn selbst und die **Wohnberatung** vom Verein KIM – Soziale Arbeit e.V. wahrgenommen. Darüber hinaus hat der Kreis gemeinsam mit der AOK NordWest und der Barmer GEK einen Pflegestützpunkt eingerichtet. Für die **WTG-Behörde** wurde in 2020 eine hohe Arbeitsbelastung festgestellt. Aufgrund neuer gesetzlicher Aufgaben ab 2023 sollte die Stellenausstattung regelmäßig analysiert werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),

- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW[30]),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

→ Die demografische Entwicklung wird sich im Kreis Paderborn belastend auf die Pflegesituation auswirken. Das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich verändern und zu einer Versorgungslücke führen. Die Pflegebedarfsplanung des Kreises berücksichtigt diese Entwicklungen

→ **Feststellung**
Eine übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Paderborn nicht statt.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.

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

- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Im Folgenden stellen wir für den **Kreis Paderborn** die Entwicklung der Gesamtbevölkerung und ausgewählter Altersgruppen dar:

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Kreis Paderborn	2017	2018	2019	2020	2021	Prognose 2040
Einwohner unter 45 Jahren	163.268	162.398	163.344	163.754	163.677	149.909
Einwohner 45 bis unter 65 Jahren	88.527	88.539	88.293	87.534	86.760	77.940
Einwohner ab 65 bis unter 80 Jahren	38.226	38.489	38.657	39.093	39.684	57.561
Einwohner ab 80 Jahren	15.177	15.936	16.596	17.458	18.214	27.528
Einwohner gesamt	**305.198**	**305.362**	**306.890**	**307.839**	**308.335**	**312.938**

Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle IT NRW

Die Anzahl der Gesamtbevölkerung ist im Zeitreihenvergleich 2017 bis 2021 leicht angestiegen. Dieser leichte Anstieg setzt sich auch in der Prognose 2040 fort.

Bei Betrachtung der Altersgruppen wird deutlich, dass sich insbesondere die Einwohnerzahlen unter 65 Jahren in der Prognose rückläufig entwickeln werden. Hingegen zeigt sich die Entwicklung in den Altersgruppen ab 65 Jahren in der Prognose gegenläufig. Der Personenkreis der Einwohner ab 65 bis unter 80 Jahren wird im Vergleich des Prognosejahres 2040 zu 2021 um 45,1 Prozent ansteigen. Der Anstieg in der hochbetagten Bevölkerungsgruppe ab 80 Jahren wird in diesem Zeitraum sogar 51,1 Prozent betragen.

Aufgrund dieser Entwicklung wird sich zukünftig eine Situation ergeben, dass einem immer größer werdenden Personenkreis potenzieller Pflegebedürftiger ein immer kleiner werdender Personenkreis für die Betreuung zur Verfügung steht. Dieses wird sich in einer geringeren häuslichen Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z.B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte zeigen. Hieraus folgend ist von einer deutlich ansteigenden Versorgungslücke auszugehen. Das Risiko von Versorgungsengpässen steigt, wenn der Pflegebedarf aufgrund eines derzeit bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann.

Die durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Es liegt daher nahe, dass insbesondere aus dem steigenden Anteil der hochbetagten Al-

tersgruppe ab 80 Jahren vermehrt Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden und die Dauer der durchschnittlichen Pflegebedürftigkeit steigen wird. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für den Kreis Paderborn von entsprechend höheren Aufwendungen der Hilfe zur Pflege auszugehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anteile der Altersgruppen für das Vergleichsjahr 2020 und in der Prognose 2040 im interkommunalen Vergleich.

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	28,43	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	12,70	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	5,67	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	24,91	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	18,39	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	8,80	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Im landesweiten Vergleich der Kreise des Jahres 2020 stellt sich der Bevölkerungsanteil der 45- bis unter 65-jährigen niedrig dar. Lediglich ein Kreis bildet einen noch niedrigeren Wert ab. Bei den Anteilen der Altersgruppen 65 Jahre bis unter 80 Jahre und ab 80 Jahre erreicht der Kreis Paderborn sogar jeweils den niedrigsten Wert. Hieraus folgend ist der Anteil der Bevölkerung bis unter 45 Jahren sehr hoch. In 2018 lag das Durchschnittsalter im Kreis Paderborn bei 42 Jahren. Dieses ist der niedrigste Wert im Vergleich der Kreise in NRW.[31]

In der Prognose 2040 zeigt sich beim Anteil der Bevölkerungsgruppe der 45- bis unter 65-jährigen landesweit und somit auch im Kreis Paderborn ein deutlicher Rückgang. Die Anteile in den beiden höheren Altersgruppen erhöhen sich in der Prognose ebenfalls landesweit als auch im

[31] IT.NRW - Altersstruktur der Bevölkerung*) in Nordrhein-Westfalen 1980 bis 2018

Kreis. Gleichwohl ist festzustellen, dass im Vergleich der Prognose der älteren Altersgruppen im Kreis Paderborn nicht mehr die geringsten Anteile erreicht werden. Diese ordnen sich dann aber immer noch im ersten Viertel der Vergleichskreise ein.

Aufgrund dieser Entwicklung wird auch der Kreis Paderborn in den nächsten Jahren zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege sowie deren Finanzierung vor großen Herausforderungen stehen. Daher ist es wichtig, dass er den zukünftigen Pflegebedarf kennt und Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet. Deshalb kommt der Pflegeplanung eine große Bedeutung zu. Die Pflegeplanung des Kreises berücksichtigt zur Bestandsaufnahme und Feststellung des zukünftigen Bedarfs der pflegerischen Leistungen auch entsprechende demografische Entwicklungen. Zur Pflegeplanung siehe weitere Ausführungen in Kapitel 5.6.1.1 – Pflegelandschaft.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Das hat zur Folge, dass im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe nicht vollständig bzw. zeitnah gedeckt werden können. Neue Patienten werden von den ambulanten Diensten teilweise nicht mehr aufgenommen. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Eine Heimaufnahme für den pflegebedürftigen Menschen wird vorzeitig in Betracht gezogen. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Die Auslastung der vorhandenen Pflegeplätze kann nicht ausgeschöpft werden. Es fehlt das Personal, um die Pflegebedürftigen zu betreuen, so dass Betten frei bleiben.

Der Kreis Paderborn beschäftigt sich im Bericht „Alter und Pflege 2021“ und somit in der Pflegeplanung ausführlich mit dem Thema „Beschäftigte in der Pflege“. Dort wird ausgeführt, dass man innerhalb weniger Jahre mit erheblichen Versorgungsengpässen konfrontiert sein wird, wenn es nicht gelingt, innerhalb kürzester Zeit die Weichen für mehr Personal in der Langzeitpflege zu stellen. Aus diesem Grunde wird im Kreis dem Entgegenwirken des Fachkräftemangels in der Pflege ein hoher Stellenwert beigemessen und in der Konferenz Alter und Pflege beraten. Dort werden gute Projekte zur Fachkräftegewinnung aus anderen Kreisen vorgestellt. Eine Thematisierung erfolgt insbesondere auch bei den regelmäßigen Treffen mit den ambulanten Diensten. So unterstützt der Kreis auch die Imagekampagne „Pflege geht uns alle an“, welche von den Wohlfahrtsverbänden ins Leben gerufen wurde. Mit vielfältigen Aktionen und Veranstaltungen trägt diese Kampagne dazu bei, das Image des Berufes aufzuwerten und für den Pflegeberuf zu werben. Darüber hinaus sieht der Kreis es als positiv an, dass drei große Ausbildungsinstitute entsprechende Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen. Diese haben in der Konferenz Alter und Pflege darüber berichtet, dass dort angesichts des bestehenden Ausbildungsbedarfs die räumlichen Kapazitäten ausgebaut wurden und Anerkennungslehrgänge für ausländische Fachkräfte stattfinden.

Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Kreis Paderborn neben der demografischen Entwicklung auch von gesamtgesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Daher kommt der übergreifenden Sozialplanung eine hohe Bedeutung zu. Diese soll einzelne Fachplanungen wie z.B. Pflegeplanung, Jugendhilfeplanung, Gesundheit, Städtebau aufeinander abstimmen. Hierzu bedarf es einer Vernetzung sowohl der betroffenen Bereiche innerhalb der Kreisverwaltung als auch mit externen Akteuren wie z.B. den kreisangehörigen Kommunen, den Wohlfahrtsverbänden und der Bundesanstalt für Arbeit.

Eine übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Paderborn im beschriebenen Sinne nicht statt. Die einzelnen Fachplanungen erfolgen in den jeweiligen Fachbereichen. Eine kreisweite Zusammenführung bzw. Vernetzung der Fachplanungen unter Einbindung der kreisangehörigen Kommunen und die weiteren externen Akteure zu einer integrierten Sozialplanung ergeben Synergieeffekte. Die Bedarfe und Angebote unterschiedlichster Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln. Mit einer integrierten Sozialplanung steht der Verwaltungsführung ein Instrument zur strategischen Steuerung zur Verfügung.

Derzeit stellt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW Fördermittel für die Jahre 2022 bis 2024 bereit, um die Initiierung sowie den Ausbau einer integrierten, strategischen Sozialplanung in Kreisen, kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu unterstützen.[32]

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozialräumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.

Ein weiteres Risiko für die Hilfe zur Pflege ist die steigende Anzahl der Fälle nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen. Die Anzahl der Personen mit Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist im Kreis Paderborn kontinuierlich von 2015 bis 2019 von 3.462 auf 3.904 angestiegen[33]. Die Fallzahl wird sich aufgrund der demografischen Entwicklung in den Folgejahren voraussichtlich weiter erhöhen. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

Die Möglichkeiten zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung und Finanzierung der Hilfe zur Pflege müssen vom Kreis genutzt werden. Dazu zählen der Ausbau von präventiven Angeboten sowie eine kreisweite bedarfsgerechte Versorgungsstruktur zu schaffen bzw. zu erhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 5.6.1 – Pflegeinfrastruktur.

[32] Förderprogramm „Zusammen im Quartier – Sozialplanung initiieren, weiterentwickeln und stärken“

[33] Quelle: Sozialleistungsbericht 2020 des Kreises Paderborn

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

→ Der Fehlbetrag wird durch die Organisationsstruktur beeinflusst. So entstehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen bezogen auf die Höhe des Fehlbetrages.

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.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Berücksichtigt werden hierbei die ordentlichen Aufwendungen und Erträge für die/das

- Hilfe zur Pflege (ambulant und stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73, ... SGB XII)
- Pflege- und Wohnberatung,
- WTG-Behörde,
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Der **Kreis Paderborn** nimmt die Aufgabe der Hilfe zur Pflege vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben in NRW derzeit noch acht Kreise die ambulante und ein Kreis die stationäre Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Die Pflege- und Wohnberatung ist landesweit ebenfalls unterschiedlich organisiert. Die Pflegeberatung nehmen Mitarbeitende des Kreises Paderborn in eigener Zuständigkeit wahr. Die Wohnberatung wird durch einen freien Träger (KIM - Soziale Arbeit e.V.) wahrgenommen.

Aufgrund der Unterschiede bei den einzelnen Kreisen und der damit verbundenen Spannbreite beim Fehlbetrag Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend lediglich das Ergebnis des Kreises Paderborn dar.

Entwicklung Fehlbetrag HzP Kreis Paderborn 2017 bis 2021

Grunddaten / Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Euro	790.754	950.425	948.900	705.433	548.070
Ordentliche Aufwendungen HzP in Euro	18.727.834	20.051.268	21.479.022	22.897.386	23.574.139
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	**17.937.080**	**19.100.843**	**20.530.122**	**22.191.953**	**23.026.069**
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	18.617	19.367	21.008	21.686	23.091
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	336	351	372	392	398

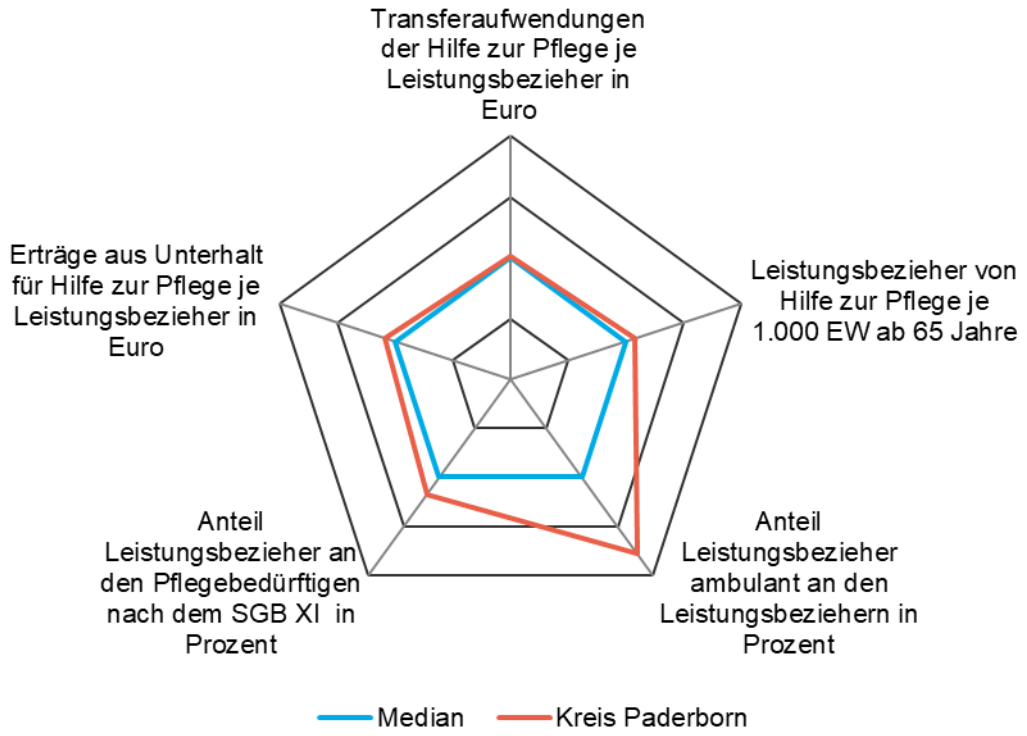
Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege steigt im Zeitreihenvergleich von 2017 bis 2021 kontinuierlich an.

Die Einflussfaktoren und deren Entwicklungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege werden im Einzelnen im folgenden Kapitel dargestellt und analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

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 Paderborn außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.[34] Deutliche Abweichungen vom Median sind beim Kreis Paderborn in der hohen Anzahl von Leistungsbeziehern, daraus folgend dem hohen Anteil der Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI und dem hohen Anteil der ambulanten Hilfen erkennbar.

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.

[34] Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- in 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitlicher Eigenanteil),
- in 2020 die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

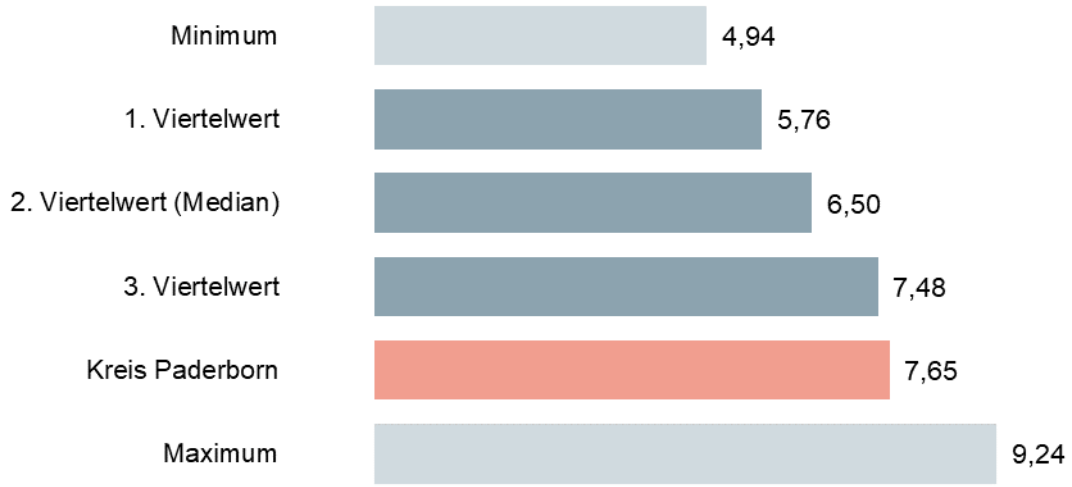
Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekasse werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich beim Kreis Paderborn tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

→ Der Anteil der Leistungsbezieher nach dem SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist im Kreis Paderborn sehr hoch. Die sozialen Strukturen wirken sich leicht belastend aus.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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



Der **Kreis Paderborn** weist im Vergleich einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI aus, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten.

Es gibt viele Faktoren, die den Anteil der Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI beeinflussen. Inwieweit Pflegebedürftige heute oder auch zukünftig Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen eines Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die SGB II-Quote und die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ordnet sich die Kaufkraft im Kreis Paderborn im Bereich des ersten Viertelwertes ein und zeigt sich somit unterdurchschnittlich. Bei der SGB II-Quote bildet der Kreis den Median ab. Diese ist somit durchschnittlich. Diese sozialen Rahmenbedingungen stellen sich bezogen auf die Inanspruchnahme der Hilfe zur Pflege somit leicht belastend dar.

Dem Kreis Paderborn ist die Anzahl der gesamten Empfänger von Leistungen nach dem SGB XI und somit auch der Leistungsempfänger ohne zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege bekannt. Diese Daten finden in der Pflegeplanung Berücksichtigung. Insbesondere wird auch der Anteil der hierin enthaltenen Nicht-Versicherten erfasst. Insbesondere dieser Personenkreis ist bei einem steigenden Pflegebedarf auf die Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege angewiesen.

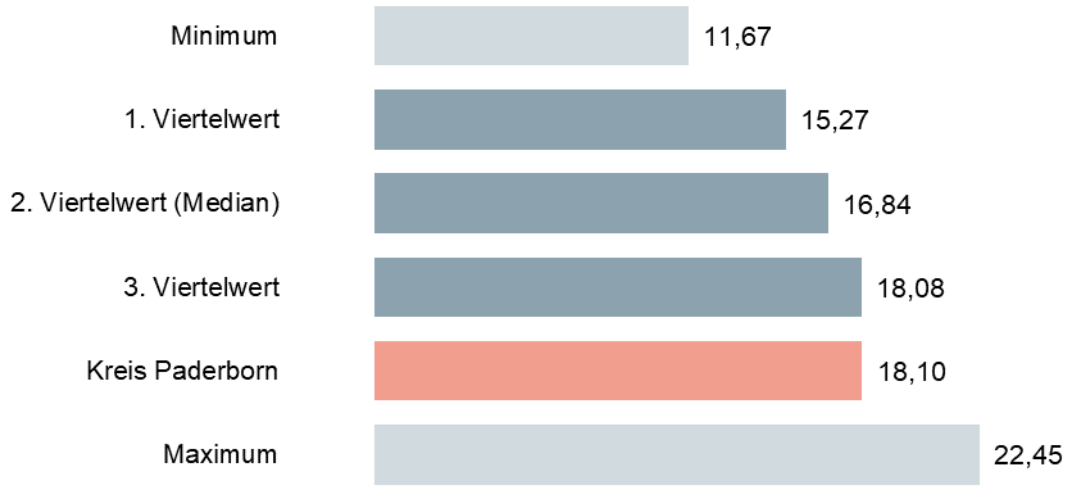
Um diesen Personenkreis rechtzeitig beraten zu können, rücken die präventiven Angebote wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung in den Vordergrund. Um diesen Personenkreis insbesondere bei einer bevorstehenden stationären Unterbringung zu erreichen, müssen die präventiven und beratenden Angebote den pflegenden Betroffenen und pflegenden Angehörigen bekannt und leicht zugänglich sein. Hierzu verweisen wir auf Kapitel 5.6.1.2 - Pflege- und Wohnberatung.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- Der Kreis Paderborn weist im Vergleich ein hohe Leistungsdichte aus. Die hohe Anzahl von Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege zeigt sich auch bei Betrachtung der ambulanten Hilfen.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Der **Kreis Paderborn** weist bei den Hilfen zur Pflege einen Wert im oberen Viertel der Vergleichskreise aus und hat somit vergleichsweise viele Leistungsbezieher im Hilfebezug. Eine überdurchschnittliche Leistungsdichte wurde bereits 2011 in der letzten Prüfung der Hilfen zur Pflege durch die gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 festgestellt.

In der folgenden Tabelle wird die Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen dargestellt:

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,55	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	14,54	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Die hohe Leistungsdichte aller Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ist deutlich von der hohen ambulanten Leistungsdichte geprägt.

Entwicklung der Leistungsdichte

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	18,04	18,12	17,69	18,10	17,22
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	2,72	2,96	3,04	3,55	3,23
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre	15,33	15,16	14,65	14,54	13,99

Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2017 bis 2020 zeigt sich die Leistungsdichte in ihrer Gesamtheit von 2017 bis 2020 relativ konstant und ist nach 2021 gesunken. Dieser Rückgang bewirkt im Vergleich jedoch keine verbesserte Positionierung. Die ambulante Leistungsdichte hat sich bis 2020 erhöht und verzeichnet nach 2021 einen leichten Rückgang. Bei der stationären Leistungsdichte ist seit 2017 ein tendenzieller Rückgang festzustellen.

Die Leistungsdichte wird im Wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst:

- soziostrukturelle Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur und soziale Strukturen),
- Kosten der Pflege sowie
- Steuerung des Kreises.

Wie zuvor bereits ausgeführt, wirkt sich die Sozialstruktur im Kreis Paderborn hinsichtlich der Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege leicht belastend aus. Auf die Kosten der Pflege und die Steuerung des Kreises wird im weiteren Berichtsverlauf gesondert eingegangen.

Die Leistungsdichte hat wiederum Auswirkungen auf die Höhe der Transferaufwendungen bei den Hilfen zur Pflege.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Paderborn hat überdurchschnittliche Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Dies ist auf die hohen stationären Transferaufwendungen zurückzuführen. Bei den ambulanten Leistungen gehört der Kreis im Jahr 2020 zu den 25 Prozent der im Vergleich enthaltenen Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen je Leistungsbezieher.

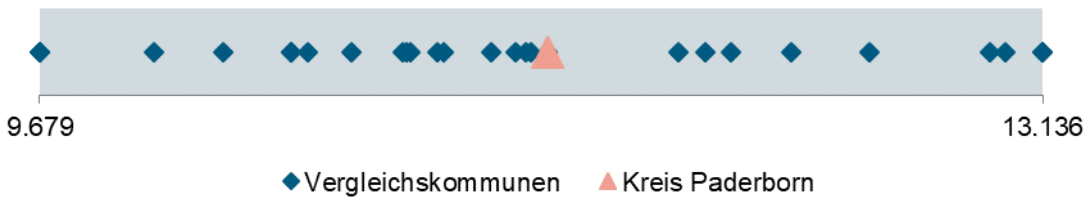
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ordnen sich im **Kreis Paderborn** im interkommunalen Vergleich über dem Medianwert ein.

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege im interkommunalen Vergleich die gleiche Einordnung:

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP je EW ab 65 Jahr in Euro	207	145	171	184	221	269	29

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahre ordnen sich im Kreis Paderborn deutlich über dem mittleren Wert ein. Dieses begründet sich in der hohen Leistungsdichte und den sich hieraus ergebenden hohen Gesamtaufwendungen.

Bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Transferaufwendungen ergibt sich folgendes Bild:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	7.963	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.275	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind deutlich geringer als bei den meisten Vergleichskreisen. Genau andersherum ist es bei den stationären Transferaufwendungen. Durch die hohen stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind auch die gesamten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege überdurchschnittlich.

Im folgenden Zeitreihenvergleich werden die stetig steigenden Aufwendungen deutlich.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro im Kreis Paderborn 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher in Euro	8.989	9.432	10.381	11.428	12.396
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	8.557	7.923	7.981	7.963	9.474
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	9.065	9.726	10.879	12.275	13.071

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege wurden beim Kreis Paderborn durch die gpaNRW zuletzt in 2010/2011 geprüft. In der darauffolgenden Prüfung 2015/2016 wurde dieser Leistungsbereich

nicht geprüft. Im Rahmen des von der gpaNRW erhobenen Kennzahlensets wurde diese Kennzahl aber fortgeschrieben und ergab für das Vergleichsjahr 2014 einen Wert von 7.363 Euro. Es zeigt sich, dass die Transferaufwendungen nicht nur im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen sind. Auch gegenüber den letzten überörtlichen Prüfungen sind die Transferaufwendungen deutlich angewachsen.

Der Anstieg bei den Aufwendungen der ambulanten Hilfen begründet sich im Wesentlichen in der Zunahme der Leistungsbezieher, welche in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. Diese Fälle wurden in der Datenerhebung als Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung erfasst. Der Anteil dieser Leistungsbezieher an den gesamten ambulanten Leistungsbeziehern hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Lag dieser in 2017 noch bei 21 Prozent, so betrug dieser im Vergleichsjahr 2020 bereits knapp 40 Prozent. Nicht für alle Kreise wurde diese Quote erhoben. Von den vorliegenden Werten ist diese jedoch überdurchschnittlich. Daher ist es bemerkenswert, dass die ambulanten Fallaufwendungen im Kreis Paderborn unterhalb des Median liegen. Im Vergleich ist festzustellen, dass Kreise mit einer höheren Quote auch höhere Transferaufwendungen je ambulanten Hilfefall ausweisen. Kreise, in denen die ambulanten Wohngemeinschaften derzeit noch keine Rolle spielen, liegen mit ihren Aufwendungen im Regelfall darunter. Bei einigen Kreisen haben sich die Aufwendungen der ambulanten und stationären Hilfen bereits angeglichen.

Der kontinuierliche Anstieg bei den stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher erklärt sich in den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.). Der unter Kapitel 5.4.2 - Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag kommt ab 01. Januar 2022 zum Tragen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten ab dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Auch werden sich die steigenden Kosten für Unterkunft und Verpflegung negativ auf die stationären Transferleistungen auswirken.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2021 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Paderborn im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 976 Euro knapp über dem Durchschnittswert von 947 Euro. Die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen inklusive Unterkunft und Verpflegung beträgt im Kreis Paderborn 2.057 Euro. Der Durchschnitt im Gebiet des LWL beträgt 1.976 Euro. Das Preisniveau der Heime liegt daher im Kreis Paderborn über dem Durchschnitt.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW). 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 Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	7.187	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	128	77,78	115	127	142	173	30

Im Vergleich der Kreise ordnen sich die fallbezogenen Aufwendungen für Pflegewohngeld knapp unterhalb des Median ein. Einwohnerbezogen hingegen positioniert sich der Kreis Paderborn minimal oberhalb des mittleren Wertes.

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
6.467	6.381	6.904	7.187	7.167

Das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher ist von 2018 bis 2020 angestiegen. In 2021 ist dieses gegenüber dem Vorjahr konstant.

Die Aufwendungen für einen stationären Fall bestehen aus den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege und dem Pflegewohngeld. Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Kreise nur zu einem geringen Teil steuerbar. Der Kreis hat aber auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen aus. Die hohe stationäre Quote im Kreis Paderborn bedingt somit auch im Vergleich erhöhte Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Die gegenüber den fallbezogenen Aufwendungen des Pflegewohngeldes im Vergleich ungünstigere Positionierung der einwohnerbezogenen Aufwendungen ist u.a. auch auf die hohe Leistungsdichte[35] bei den stationären Hilfen zurückzuführen.

Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

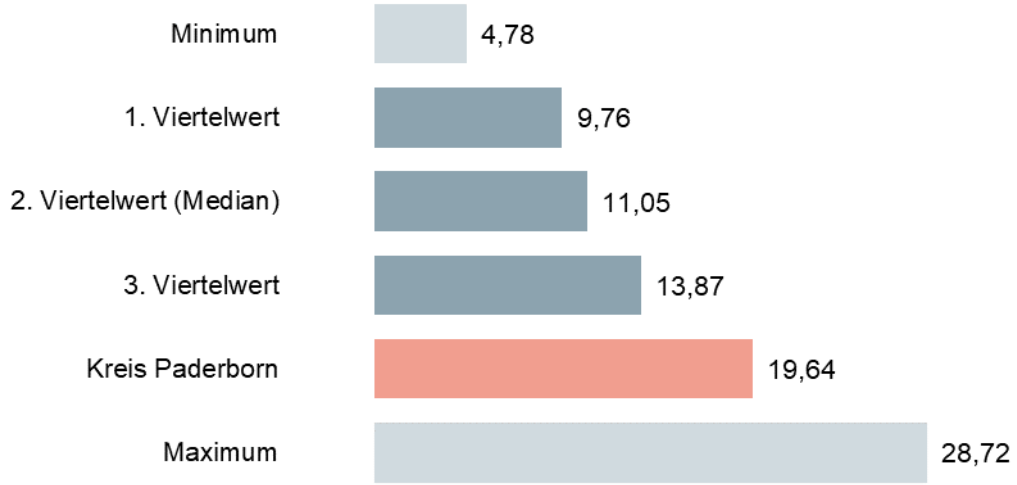
[35] siehe Kapitel 4.4.2.2

5.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Paderborn erreicht im landesweiten Vergleich der Kreise eine hohe ambulante Quote. Leitziel des Handelns ist der Grundsatz „ambulant vor stationär“.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



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



Der **Kreis Paderborn** ordnet sich im interkommunalen Vergleich mit einem Anteil ambulanter Hilfen von 19,64 Prozent im oberen Viertel ein. Nur drei Kreise im Vergleich haben eine noch höhere ambulante Quote.

Entwicklung der ambulanten Quote

2017	2018	2019	2020	2021
15,05	16,32	17,19	19,64	18,75

Auch in zurückliegenden Prüfungen durch die gpaNRW erreichte der Kreis Paderborn bei der ambulanten Quote vergleichbar hohe Werte. Im Vergleichsjahr 2009 (letzte Prüfung der Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW in 2010/2011) lag diese bei 31 Prozent und im Vergleichsjahr

2014 (Kennzahlenset gpaNRW aus der letzten Prüfung der Kreise in 2015/2016) bei 24,1 Prozent. Der Rückgang der ambulanten Quote nach 2017 und 2018 ist Folge der Pflegestärkungsgesetze mit höheren Leistungen der Pflegekasse. Mehr Leistungsbezieher können seitdem den Bedarf der ambulanten Pflege durch die Pflegeversicherung decken. Danach steigt die ambulante Quote bis 2020 wieder kontinuierlich an. Ein leichter Rückgang ist in 2021 zu verzeichnen.

Als Leitziel bei der Hilfe zur Pflege verfolgt der Kreis Paderborn den Grundsatz „ambulant vor stationär". Entsprechend diesem Leitziel hat der Kreis auch Unterziele[36] formuliert. Insbesondere die konsequente Umsetzung dieses Grundsatzes ist Grund für die hohe ambulante Quote. Das „Fachkonzept zur Einführung einer Heimnotwendigkeitsprüfung bei vollstationärer Pflege" unterstützt die Zielerreichung. Danach ist ab Juli 2019 die Heimnotwendigkeitsprüfung unterhalb des Pflegegrades 3 verpflichtend eingeführt worden. Die stationären Pflegeeinrichtungen, die Sozialdienste der Krankenhäuser sowie Kurzzeitpflegeeinrichtungen wurden über die Vorgehensweise informiert. Ihnen wird ein Vordruck zur Verfügung gestellt, mit dem eine geplante Aufnahme eines Pflegebedürftigen gemeldet werden kann. Die im Konzept enthaltenen Festlegungen tragen dafür Sorge, dass die Mitarbeitenden der Pflegeberatung rechtzeitig prüfen können, ob eine weitere ambulante Versorgung möglich ist. Im Konzept werden auch Kriterien für die Feststellung der Heimnotwendigkeit aufgeführt. Der Ablauf der Prüfung wird beschrieben.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen in der vertrauten Umgebung spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Aufgrund gesetzlicher Veränderungen ist ein deutlicher Rückgang bei den Unterhaltserträgen zu verzeichnen. Der Kreis Paderborn erzielt im Vergleich durchschnittliche Erträge aus Unterhalt. Die Erträge aus den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen liegen der unteren Hälfte der Vergleichskreise.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

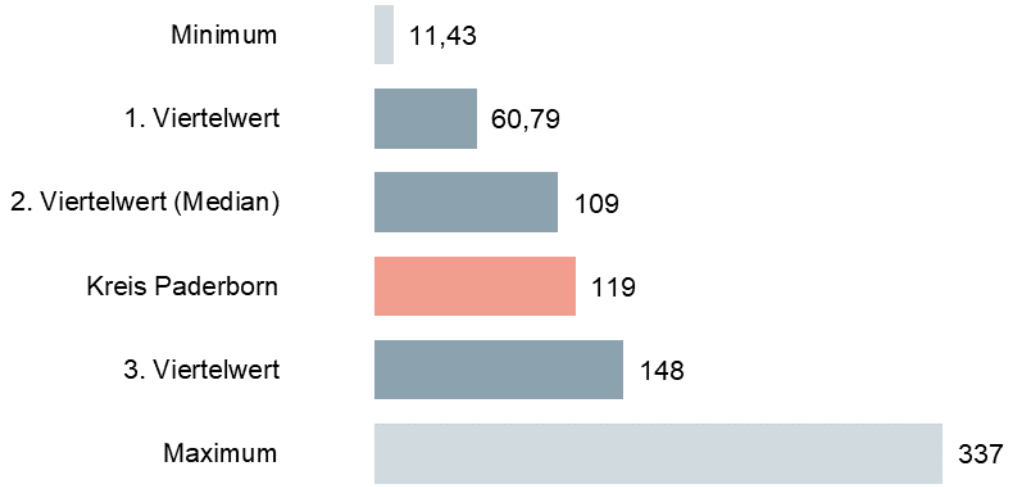
Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt

[36] siehe auch Kapitel 5.6.2 dieses Berichtes (Fach- und Finanzcontrolling)

worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	13,09	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	145	15,26	72,70	121	165	382	23

In der Gesamtbetrachtung der Erträge aus Unterhalt ordnet sich der **Kreis Paderborn** im Vergleich beim mittleren Wert ein. Bei den ambulanten und stationären Hilfen liegen diese fallbezogen jeweils über dem Median.

Entwicklung Erträge aus Unterhalt HzP

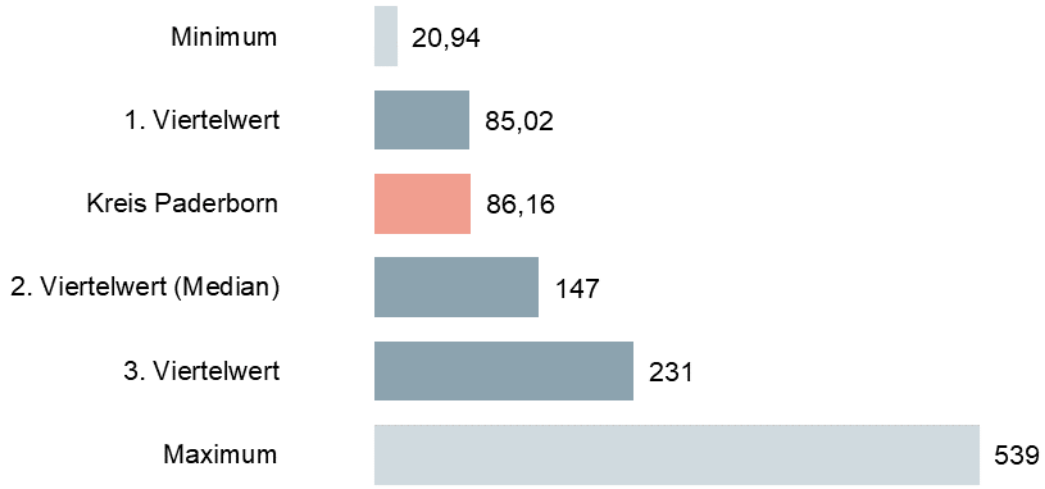
Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	412	551	594	119	103
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	k. A.	0,00	59,83	13,09	0,00
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	486	658	705	145	127

Die Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher sind von 2019 nach 2020 um insgesamt 79,6 Prozent gesunken. Ein weiterer leichter Rückgang zeigt sich auch noch nach 2021. Dieses ist die Folge des Angehörigen-Entlastungsgesetzes, wonach ab 2020 auf das Einkommen der Angehörigen erst ab einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zurückgegriffen wird.

Zur Organisation und dem Personaleinsatz zur Unterhaltsheranziehung verweisen wir auf Kapitel 5.5.2.2 dieses Berichtes.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Erträge des Kreises Paderborn aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen ordnen sich im Bereich des ersten Viertelwertes ein.

Auf einen interkommunalen Vergleich der Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen getrennt nach ambulanten und stationären Hilfen verzichten wir, da eine Vielzahl von Kreisen die Erträge für die ambulanten Hilfen nicht differenziert ausweisen konnte.

Entwicklung Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen HzP

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP je Leistungsbezieher in Euro	52,34	75,44	35,99	86,16	22,08
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP ambulant je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	65,34	0,00	26,34	35,29

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP stationär je Leistungsbezieher in Euro	61,61	77,41	43,46	101	19,03

Die im Vergleich 2020 unterdurchschnittlichen Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher haben sich in 2021 deutlich verringert. Bei getrennter Betrachtung dieser Erträge wird deutlich, dass diese im Bereich der ambulanten Hilfen angestiegen sind. Ein starker Rückgang der Erträge ist bei den stationären Hilfen zu verzeichnen.

Die Bedeutung des Übergangs von Ansprüchen nach § 93 SGB XII nimmt zu. Altersbedingt wird vermehrt der Personenkreis pflegebedürftig, der in einem höheren Umfang als frühere Generationen über Vermögen verfügt. Hierdurch stehen in zunehmenden Maße sozialhilferechtlich einzusetzendes Einkommen und Vermögen zur Verfügung.

Im Gegensatz zur Unterhaltsheranziehung, welche spezialisiert durchgeführt wird, wurden im Kreis Paderborn die sonstigen privatrechtlichen Ansprüche im Prüfungszeitraum bis 2021 durch die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege geltend gemacht. Nur schwierige Einzelfälle wurden spezialisiert oder durch die Sachgebietsleitung bearbeitet. Seit 2022 erfolgt die Geltendmachung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche ebenfalls spezialisiert. Hierzu wurden Stellenanteile für die Unterhaltsbearbeitung reduziert und für die Bearbeitung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche eingesetzt. Aufgrund der neuen Bündelung des erforderlichen Fachwissens ist davon auszugehen, dass sich diese Erträge zukünftig erhöhen werden.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Paderborn eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind im Sozialamt zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege werden im **Kreis Paderborn** im Amt 50 - Sozialamt wahrgenommen. Das Sozialamt untergliedert sich in drei Sachgebiete (SG):

- SG 1 – Grundsatz und Recht, Planung, Steuerung, Finanzen,
- SG 2 – Hilfe zur Pflege, Unterhalt, Pflegeberatung, Eingliederungshilfe und
- SG 3 – Ausbildungsförderung, Betreuung, WTG, Schwerbehindertenrecht.

Das Sozialamt ist mit allen Sachgebieten am Hauptstandort der Kreisverwaltung in Paderborn und somit an einem Standort untergebracht.

Die Organisation der Hilfegewährung und die erforderlichen Arbeitsprozesse sollten strategisch und fachlich ausgerichtet sein. Im SG 2 erfolgt deshalb eine getrennte Leistungssachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen. Innerhalb der ambulanten Leistungsgewährung wird die Sachbearbeitung für den Leistungsbezug in anbieterverantwortete Wohngemeinschaften gesondert wahrgenommen. Die Unterhaltssachbearbeitung ist spezialisiert und ebenfalls dem SG 2 zugeordnet. Diese ist auch zuständig für die Abhilfeprüfung bei Widersprüchen und die Prüfung schwieriger Rechtsfragen. Die Pflegeberatung gehört als eigener organisatorischer Bereich ebenfalls zum SG 2. Die Wohnberatung wird nicht vom Kreis Paderborn selbst, sondern vom Verein KIM - Soziale Arbeit e.V. wahrgenommen. Die Investitionskostenförderung der ambulanten Dienste und der Tages- und Kurzeitpflegeeinrichtungen ist ebenso wie die Widerspruchsbearbeitung im SG 1 angesiedelt. Die WTG-Behörde gehört dem SG 3 an. Da im Kreis Paderborn alle die Pflege betreffenden Bereiche in einer Abteilung zusammengefasst und gut vernetzt sind, unterstützt die Organisationsform das Erfordernis einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung. Synergien können so genutzt werden.

Um eine einheitliche Fallbearbeitung zu gewährleisten, gibt es beim Kreis Paderborn für die zu erledigenden Arbeitsschritte entsprechende Checklisten sowohl in der stationären als auch ambulanten Antragsbearbeitung. Weitere Arbeitshilfen sind nicht vorhanden. Es erfolgen anlassbezogene Regelungen insbesondere aufgrund von Dienstbesprechungen. Die Protokolle der Dienstbesprechungen sind für alle Mitarbeitenden digital einsehbar.

Die Stellenbeschreibungen der stationären Sachbearbeitung sind aktuell. Für die ambulante Sachbearbeitung werden diese derzeit aktualisiert. Prozessbeschreibungen wurden bisher nicht erstellt. Diese sind jedoch hilfreich, um für alle Mitarbeitenden weitere Orientierung für einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte und der daran zu beteiligenden Personen/Institutionen sicherzustellen. Prozessbeschreibungen erleichtern auch die Einarbeitung von neuen Beschäftigten, welche sich hieran orientieren können. Sowohl in der ambulanten als auch stationären Sachbearbeitung ist eine hohe Fluktuation zu verzeichnen. Stellen werden zumeist mit Mitarbeitenden besetzt, welche gerade die Ausbildung beendet haben. Ein Einarbeitungskonzept wurde bisher aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht erarbeitet. Die Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden erfolgt zeitaufwändig durch die erfahrenen Fachkräfte.

Ein umfassendes Wissensmanagement ist nicht eingerichtet. Für das Sachgebiet 2 befindet sich dieses derzeit im Aufbau. Aufgrund der hohen Fluktuation kann es mit dem Ausscheiden von erfahrenen Beschäftigten zum Wissensverlust kommen. Die Bewahrung dieses Wissensstandes bedarf einer Organisation. Das Wissensmanagement kann in Form einer Datenbank organisiert werden, welche u. a. alle fachlichen Hinweise, Arbeitsabläufe, Leitfäden, Checklisten und Links zu einschlägigen Rechtsstellen enthält. Ein solches Wissensmanagement reduziert auch die zeitlichen Ressourcen der erfahrenen Mitarbeitenden bei der Einarbeitung von neuen Beschäftigten.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Auch wenn das Sozialamt derzeit noch nicht umfassend an der Umsetzung des OZG beteiligt ist, müssen die Antragsprozesse hierzu zukünftig beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es bislang keine Prozessbeschreibungen für den Bereich Hilfe zur Pflege. Es ist daher auch im Kontext zum OZG sinnvoll, alle

Prozesse in der Hilfe zur Pflege zu definieren, zu analysieren, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

Für die Fallbearbeitung setzt der Kreis Paderborn ein Fachverfahren ein. Dieses Verfahren verfügt über ein Auswertemodul. Hiermit erfolgen standardmäßige Auswertungen. Das integrierte Vordruckverfahren befindet sich derzeit im Aufbau. Es sind schon eine Vielzahl von Vordrucken in das Verfahren eingebunden. Sukzessive werden die noch fehlenden Vordrucke in das Verfahren eingearbeitet. Für eine umfassende Nutzung werden die Mitarbeitenden geschult.

Im Sozialamt des Kreises gibt es noch keine elektronische Aktenführung. Die Einführung der entsprechenden Fachanwendung ist für 2023 geplant. Der Kreis Paderborn stellt hierfür aus dem bestehenden Personalbestand einen Stellenanteil von 0,20 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Ob dieser Stellenanteil hierfür ausreichend ist, kann derzeit seitens der Sozialamtsleitung nicht abgeschätzt werden und bleibt abzuwarten.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG und der Einführung der elektronischen Akte erstellen und visualisieren. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in einer digitalen Wissensdatenbank integriert werden.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Paderborn** nimmt aktuell die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege selbst wahr. Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 03. Juni 2019 die Delegationssatzung SGB XII mit Wirkung ab 01. Januar 2020 geändert. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Aufgaben im Zusammenhang mit der häuslichen Pflege auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Um Synergien zwischen der Sachbearbeitung und der Pflegeberatung zu erzielen, wurde diese Delegation zum 31. Dezember 2019 beendet.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Für das Sozialamt wird im ständigen Austausch mit dem Personalservice eine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Hierbei werden die gesetzlichen, personellen und fallbezogenen Entwicklungen berücksichtigt. Die Soll- und Ist-Personalausstattung stimmen nach Angaben des Kreises derzeit überein.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl

quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Der Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor. Auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Es ist daher wichtig, dass sich die Kreise auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf dient auch als Argumentationsgrundlage bei den Haushaltsplanungen für den Stellenplan.

Im **Kreis Paderborn** findet zwischen der Amtsleitung des Sozialamtes und dem Personalservice ein ständiger routinemäßiger Austausch statt. Darüber hinaus werden anlassbezogene Gespräche geführt. Es findet eine Personalplanung statt. Hierbei werden zukünftige Personalbedarfe aufgrund absehbarer Abgänge und auch aufgrund Gesetzes- und Fallveränderungen besprochen und abgestimmt. Für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege stimmen nach Angaben des Fachamtes derzeit Soll- und Ist-Stellen überein, so dass keine Stellenvakanzen bestehen.

Die letzten Jahre sind geprägt von zusätzlichen Belastungen. So mussten aufgrund der Corona-Pandemie jeweils ein Mitarbeiter aus der Pflegeberatung und dem Bereich Abhilfeprüfung/ Unterhalt für mehrere Wochen im Amt für Gesundheitswesen aushelfen. Durch die coronabedingte Reduzierung der Beratungen war bei der Pflegeberatung keine Kompensation erforderlich. Im Bereich Abhilfeprüfung/Unterhalt haben sich während dieser Zeit jedoch Rückstände aufgebaut. Diese konnten zwischenzeitlich wieder weitgehend abgebaut werden.

Neben der Corona-Pandemie haben auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung geführt. Es ist daher wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und ggfs. auf Mehrbelastungen zu reagieren. Der Kreis Paderborn wertet die Fallbelastung je Mitarbeitenden in der Hilfe zur Pflege regelmäßig aus. Richt- bzw. Zielwerte sind für die Fallbearbeitung nicht schriftlich festgelegt. Der Kreis legt als Vergleichswerte die Benchmarks aus den Berichten des Landesprüfungsamts Rheinland-Pfalz zugrunde, da vor einiger Zeit eine Organisationsuntersuchung ebenfalls auf diese Werte zurückgegriffen hat. Hierbei wird der jeweilige Aufgabenzuschnitt berücksichtigt. Auf dieser Grundlage gelten im Kreis Paderborn als Richtwerte für die Bearbeitung der ambulanten Hilfen zur Pflege 150 und für die Bearbeitung der stationären Hilfen zur Pflege 190 Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Richtwerte werden monatlich überprüft. Bei festgestelltem Handlungsbedarf fließt dieser in die Gespräche mit dem Personalservice ein.

Um die Stellenausstattung des Kreises Paderborn im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor. Die Aufgabeninhalte der jeweiligen Stellen wurden einheitlich definiert. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes werden die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Feststellung
In der Sachbearbeitung der stationären Hilfe zur Pflege weist der Kreis Paderborn im Vergleich die höchste Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.

Im **Kreis Paderborn** wurden im Vergleichsjahr 2020 in der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant 1,47 Vollzeit-Stellen und in der Hilfe zur Pflege stationär 5,35 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	137	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	202	88,31	127	149	172	202	23

Mit 137 ambulanten Fällen je Vollzeit-Stelle ordnet sich der Kreis Paderborn in 2020 im oberen Viertel der Vergleichskreise ein. Die Anzahl der Leistungsbezieher ist von 2017 bis 2020 kontinuierlich angestiegen. In 2021 zeigt sich diese rückläufig. Der Stellenanteil hat sich für die ambulante Sachbearbeitung in 2021 geringfügig auf 1,67 Vollzeit-Stellen erhöht. Aufgrund der geringeren Anzahl von Leistungsbeziehern sowie einem höheren Stellenanteil ergeben sich für 2021 dann 112 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle.

Bei der Sachbearbeitung der stationären Hilfen erreicht der Kreis Paderborn mit 202 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle den höchsten Vergleichswert. Der Stellenanteil wurde in 2021 minimal auf 5,27 Vollzeit-Stellen reduziert. Bei nahezu gleicher Fallzahl gegenüber 2020 ergibt sich weiterhin mit 198 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle der höchste Wert im Vergleich. Nach Auskunft der Verantwortlichen des Kreises konnten die Fälle aufgrund dieser hohen Belastung nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden. Insbesondere bei den Neuanträgen sind Rückstände entstanden. Der Kreis hat hierauf zwischenzeitlich reagiert. Für 2023 wurde eine weitere Vollzeit-Stelle bewilligt.

Anzumerken ist, dass es sich bei den der Berechnung zugrundeliegenden Stellenanteilen um die tatsächlich besetzten Stellen handelt. So wurden u.a. Langzeiterkrankungen (Ausfall im Betrachtungszeitraum länger als sechs Monate) nicht berücksichtigt. Für die Sachbearbeitung der stationären Hilfen stehen dem Kreis Paderborn in 2023 grundsätzlich 7,00 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Unter Berücksichtigung der Fallzahlen von 2021 würden sich dann bei Besetzung aller zur Verfügung stehenden Stellen 149 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stellen ergeben.

Bei den stationären Leistungsbeziehern werden auch die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sowie die Pflegewohngeld-Selbstzahler berücksichtigt. In der Summe zeigt sich die Anzahl der Leistungsbezieher von 2017 nach 2018 ansteigend und weiter bis 2021 kontinuierlich rückläufig. Im Eckjahresvergleich 2017 und 2021 ist diese zurückgegangen. In der Einzelbetrachtung ist festzustellen, dass

- die Anzahl der Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL konstant ist,
- die Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit konstant ist und
- ein Rückgang bei den Pflegewohngeld-Selbstzahlern eingetreten ist.

Bei den stationären Hilfen rückt die Verweildauer ab dem Jahr 2022 aufgrund des Leistungszuschlags nach § 43 c SGB XI weiter in den Fokus. Es wird für den Pflegebedürftigen in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen. Der Kreis Paderborn wertet die Verweildauer nicht aus.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Verweildauer der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen auswerten. Die durchschnittliche Verweildauer und die durchschnittlichen stationären Fallaufwendungen bilden auch eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung.

Da die stationäre Sachbearbeitung darüber hinaus neben den laufenden Fällen zunehmend durch die hohe Anzahl von Zu- und Abgänge belastet ist, ist die Kenntnis über die Verweildauer von Bedeutung. In der Regel werden die Verweildauern in den stationären Einrichtungen kürzer, da länger zu Hause gepflegt wird. Gleichzeitig steigt das Eintrittsalter bei der Heimaufnahme.

Der Kreis Paderborn setzt in der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege zusätzlich Pflegefachkräfte ein. Diese sind darüber hinaus aber auch in der Pflegeberatung tätig. Das gesamte Stellenvolumen der Pflegefachkräfte beträgt 4,04 Vollzeit-Stellen. Nach einer qualifizierten Schätzung der Pflegefachkräfte sind diese mit 60 Prozent in der Pflegeberatung tätig. Der Anteil für unterstützende Tätigkeiten in der Hilfe zur Pflege beträgt 40 Prozent und somit 1,61 Vollzeit-Stellen. Die Pflegefachkräfte führen ein individuelles Fallmanagement durch. Sie unterstützen hierdurch die Sachbearbeitung maßgeblich bei der Feststellung des Pflegebedarfs und der bedarfsgerechten Versorgung der Pflegebedürftigen. Zu deren weiteren Aufgaben zählen auch die Begutachtung bei Nicht-Versicherten und die Prüfung der Heimnotwendigkeit.

Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 haben gemäß § 65 SGB XII einen Anspruch auf Pflege in stationären Einrichtungen, wenn häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des Einzelfalls nicht in Betracht kommt. Die Pflegefachkräfte prüfen im Kreis Paderborn die Heimnotwendigkeit bei den Pflegegraden unter 3. Diese Prüfung wird nicht durch die Festlegung einer Altersgrenze eingeschränkt. Bei Pflegebedürftigen der Pflegestufen 3 bis 5 wird hingegen die Heimnotwendigkeit unterstellt. Analog führen die Pflegefachkräfte eine entsprechende Überprüfung der Notwendigkeit auch für die Versorgung in anbieterverantwortete Wohngemeinschaften durch.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Paderborn hat die Unterhaltsheranziehung spezialisiert. Der Personaleinsatz wurde aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert.

Der Kreis Paderborn setzt in 2020 für die Unterhaltsheranziehung 0,50 Vollzeit-Stellen ein. Davon sind 0,05 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung ambulant und 0,45 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung stationär vorgesehen.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	30,00	8,00	32,91	60,38	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre	0,09	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Wurde bei den Unterhaltsberechnungsfällen je Vollzeit-Stelle in 2020 noch eine Kennzahl nahe dem ersten Viertelwert erreicht, so liegen diese 2021 im oberen Viertel der Vergleichskreise. Dieses begründet sich in der Stellenreduzierung von 0,50 auf 0,20 Vollzeit-Stellen. Beim einwohnerbezogenen Vergleich hingegen ergibt sich bei der Unterhaltsheranziehung ein Wert zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert.

Entwicklung der Anzahl Unterhaltsberechnungsfälle im Kreis Paderborn

2017	2018	2019	2020	2021
425	508	305	15	17

Aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes ist die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle von 305 in 2020 auf 15 in 2020 deutlich zurückgegangen. Hierauf hat der Kreis Paderborn reagiert. Die Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung wurden von 1,15 in 2019 auf 0,50 in 2020 und weiter auf 0,20 in 2021 reduziert. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die ambulanten Hilfen bis einschließlich 2019 inklusive der Unterhaltsheranziehung von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bearbeitet worden sind. Seit 2020 wurde die Delegation dieser Aufgabe zurückgenommen und wird seit dieser Zeit vom Kreis selbst bearbeitet. Die Ansprüche für die Hilfegewährung bis Ende 2019 konnten auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle wurden abschließend geprüft und verfolgt.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Personen die Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Zur Widerlegung der Vermutung kann der zuständige Träger von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen.

Im Antragsverfahren fragt der Kreis Paderborn die Berufe der unterhaltspflichtigen Angehörigen ab. Die Leistungssachbearbeitung nimmt eine Vorprüfung vor. Bei begründeten Hinweisen, dass ein potentiell Unterhaltsverpflichteter aufgrund des Berufes das Jahreseinkommen von 100.000 Euro überschreitet, wird von ihm der Steuerbescheid angefordert. Bei fehlender Mitwirkung erfolgt dann eine Abfrage beim Finanzamt. Nach Vorlage des Steuerbescheides werden die Unterlagen zur vertiefenden Prüfung an die spezialisierte Unterhaltssachbearbeitung weitergeleitet. Die Rechtswahrungsanzeige wird dann durch die Unterhaltssachbearbeitung versandt. Dieses erfolgt zeitnah nach der Bewilligung durch die Sachbearbeitung. Sollte eine vermeintliche unterhaltsverpflichtete Person nicht mitwirken und den Steuerbescheid nicht rechtzeitig übersenden, so erhält diese vorsorglich eine Rechtswahrungsanzeige.

Da dieses Rechtsgebiet auch im Privatrecht ein hohes Fachwissen erfordert und regelmäßigen rechtlichen Änderungen unterliegt, begrüßt die gpaNRW die Spezialisierung ausdrücklich. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik ausreichend Berücksichtigung findet.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ **Feststellung**
Im interkommunalen Vergleich der Kreise ergibt sich für die WTG-Behörde des Kreises Paderborn eine hohe Arbeitsbelastung je Vollzeit-Stelle. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Paderborn** sind in 2020 in der WTG-Behörde insgesamt 2,38 Vollzeit-Stellen, davon 1,70 Verwaltungsfachkräfte und 0,68 Pflegefachkräfte, tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen beläuft sich auf 107 Einrichtungen. Bei der Datenabfrage wurde die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen nach § 2 WTG abgefragt. Somit sind auch Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde	44,96	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Mit 45 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde erreicht der Kreis Paderborn im Vergleich einen überdurchschnittlichen Wert. In 2021 ergeben sich bei 115 zu prüfenden Einrichtungen und einem Stellenanteil von 2,7 Vollzeit-Stellen 43 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle. Es zeigt sich für die WTG-Behörde des Kreises Paderborn somit eine hohe Arbeitsbelastung je Vollzeit-Stelle. Hierauf hat das Sozialamt des Kreises in 2022 reagiert und eine weitere Vollzeit-Stelle Pflegefachkraft eingesetzt. Nach eigenen Angaben des Kreises erfolgte diese Kapazitätserhöhung jedoch lediglich im Rahmen einer vorübergehenden Verstärkung, als zeitnahe Reaktion auf das steigende Arbeitsaufkommen in der WTG-Behörde. Im Stellenplan des Kreises Paderborn sind hierfür lediglich 3,00 Vollzeit-Stellen ausgewiesen. Bei Zugrundelegung der zu prüfenden Einrichtungen in 2021 und des tatsächlichen Personaleinsatzes in 2022 (3,7 Vollzeit-Stellen) ergeben sich dann 31 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle.

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. deren Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen.

Die WTG-Behörde ist im Kreis Paderborn dem Sachgebiet 3 des Sozialamtes zugeordnet. Zur Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege bestehen keine Berührungspunkte. Hinsichtlich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen erfolgt ein anlassbezogener Austausch mit der Pflegeberatung.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben, der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Absatz 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Neben Verwaltungsfachkräften setzt der Kreis auch Pflegefachkräfte ein. Diese unterstützen bei den Prüfungen der Einrichtungen in pflegefachlichen Fragen. Die WTG-Behörde ist somit fachlich breit aufgestellt und führt die Prüfungen eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist somit nicht erforderlich. Lediglich bei Anlassbeschwerden, die auch Hygienemängel betreffen, wird das Gesundheitsamt informiert. Bei Bedarf werden dann gemeinsame Prüfungen durchgeführt.

Gemäß § 23 WTG nimmt die zuständige Behörde bei jeder Einrichtung mindestens eine Regelprüfung im Jahr vor. Diese können auch in einem Zeitraum bis zu zwei Jahren stattfinden, wenn bei der letzten Prüfung durch die zuständige Behörde keine Mängel festgestellt wurden. Aufgrund dieser Vorgabe werden im Kreis Paderborn die Einrichtungen im Abstand von zwei Jahren geprüft. Nur bei festgestellten Mängeln erfolgt die Prüfung in den betreffenden Einrichtungen jährlich. Die Regelprüfungen wurden während der Corona-Pandemie jedoch in der Zeit vom

10. März 2020 bis Ende Juni 2020 ausgesetzt. In 2020 konnten daher nur 67 Prozent der im Prüfplan festgelegten Regelprüfungen durchgeführt werden. Neben der ordnungsrechtlichen Prüfung wird auch die Beratung der Einrichtungen und Pflegebedürftigen wahrgenommen. Zu den Einrichtungen wird seitens der WTG-Behörde ein enger Austausch gepflegt. Auch während der Aussetzung der Regelprüfungen wurden zur Unterstützung und Beratung alle Pflegeeinrichtungen, bei denen zuvor noch keine Regelprüfung durchgeführt worden sind, durch die WTG-Behörde aufgesucht. Die Einrichtungen wurden während dieser Zeit hauptsächlich zur Personalausstattung und der Umsetzung der Besuchs- und Hygienekonzepte beraten.

Auch der Medizinische Dienst (MD) ist gehalten, alle Pflegeinrichtungen regelmäßig zu prüfen. Grundsätzlich können gemeinsame Prüfungen von WTG-Behörde und MD durchgeführt werden. In der Praxis wurden nur wenige gemeinsame Regelprüfungen durchgeführt. Gemeinsame Prüfungen erfolgten zumeist anlassbezogen.

→ **Empfehlung**
Um die zu prüfenden Einrichtungen zu entlasten, sollten die WTG-Behörde des Kreises Paderborn und der Medizinische Dienst stärker kooperieren und die Regelprüfungen so weit als möglich abstimmen und gemeinsam durchführen.

Durch die Anpassung des WTG wird sich der Aufgabenumfang in der WTG-Behörde in 2023 erweitern. Der Gewaltschutz wird in den Wohneinrichtungen, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen, gestärkt. Diese zusätzliche Aufgabe wird zu einem höheren Arbeitsaufwand führen. Wie zuvor ausgeführt, ist bereits in 2022 eine Stellenanpassung erfolgt. Diese hat jedoch lediglich dazu geführt, dass eine im Vergleich der Kreise durchschnittliche Arbeitsbelastung hergestellt worden ist. Durch die WTG-Reform sind ab 2023 auch die Werkstätten für Menschen mit Behinderung einer Prüfung zu unterziehen. Unter Berücksichtigung dieser Einrichtungen sind nach Mitteilung der WTG-Behörde des Kreises, Stand 01. Januar 2023, insgesamt 125 Einrichtungen zu prüfen. Somit ergeben sich bei aktuell 3,7 Vollzeit-Stellen 34 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch beobachten, ob und inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist. Dieses gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund eines geplanten weiteren Ausbaus der ambulanten Wohngemeinschaften. Hierbei ist auch zu beachten, dass aufgrund einer internen Arbeitsverteilung im Sozialamt zurzeit tatsächlich ein höherer Personaleinsatz erfolgt als laut Stellenplan vorgesehen ist.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- Der Kreis Paderborn führt für die stationären Pflegeeinrichtungen eine verbindliche Pflegeplanung durch. Auch für alle weiteren Bereiche erfolgt eine ausführliche Pflegebedarfsanalyse. Es besteht eine gut ausgebaute Pflegeinfrastruktur. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Die Alten- und Pflegeplanung ist im **Kreis Paderborn** organisatorisch im Sozialamt der Amtsleitung als „Stabstelle Sozial- und Fachplanung“ zugeordnet. Für diese Planungsstelle wird eine Vollzeit-Stelle eingesetzt. Diese wird durch eine Trainee-Stelle unterstützt.

Die kommunalen Aufgaben nach APG NRW nimmt der Kreis wahr und setzt diese in einem fortlaufenden Planungsprozess konsequent um. Hierzu gehören insbesondere die Sicherstellung und Koordinierung der Angebotsstruktur, die örtliche Planung und die Zusammenarbeit im Rahmen der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege. Die Alten- und Pflegeplanung (örtliche Planung) wird regelmäßig alle zwei Jahre fortgeschrieben und im Bericht "Alter und Pflege" veröffentlicht. Die letzte Fortschreibung ist in 2021 erfolgt.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Gestaltungsmöglichkeit des Kreises Paderborn bezieht sich auf die Planung und Steuerung der örtlichen Pflegestruktur. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungstruktur im Kreis folgt dem Leitziel „ambulant vor stationär“, um ein selbstbestimmtes Leben im Alter und bei Pflegebedürftigkeit mit einer Versorgungssicherheit im unmittelbaren Lebensumfeld zu ermöglichen.

Für den Bereich der stationären Pflegeeinrichtungen hat der Kreis am 04. Oktober 2016 die verbindliche Pflegeplanung beschlossen und soll vorerst bis 2025 fortgeführt werden. Diese wird jährlich neu beraten. Die verbindliche Pflegeplanung ist ein Steuerungsinstrument, um einem Überangebot an stationären Pflegeplätzen entgegenzuwirken. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden in enger Zusammenarbeit in den Planungsprozess eingebunden. Es erfolgen frühzeitige Abstimmungen und Informationsaustausche mit deren Bau- und Sozialämtern. Die Bedarfsanalyse erfolgt für jede kreisangehörige Kommune.

Investorenprogramme in Zusammenarbeit des Bauamtes, der Kreisplanung und den Kommunen gibt es im Kreis Paderborn nicht. Bei Bedarf werden die Investoren durch die Sozialplanung und der WTG-Behörde beraten.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	47,48	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,45	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,38	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Bei den stationären Pflegeplätzen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreicht der Kreis Paderborn im interkommunalen Vergleich einen Wert, welcher sich oberhalb des Median einordnet. Nach der Pflegebedarfsanalyse war die Auslastung in vollstationären Pflegeeinrichtungen in 2019 mit 96 und in 2021 mit 95 Prozent recht hoch. Bis 2024 ist die Realisierung von zwei weiteren vollstationären Pflegeeinrichtungen in den Städten Paderborn und Delbrück geplant.

Der Kreis Paderborn sieht insbesondere in den anbieterverantworteten ambulanten Wohngemeinschaften eine Alternative zur vollstationären Unterbringung. In 2021 gab es im Kreis 30 anbieterverantwortete bzw. betreute Wohngemeinschaften und neun selbstverantwortete Wohngemeinschaften. Bis 2024 sollen ca. sechs weitere anbieterverantwortete Wohngemeinschaften entstehen.

Unter Berücksichtigung des geplanten Ausbaus bei den stationären Pflegeeinrichtungen und den ambulanten Wohngemeinschaften schätzt der Kreis den Bedarf an vollstationären Pflegeeinrichtungen als ausreichend ein.

Mit 5,45 Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre bildet der Kreis Paderborn im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert ab. Im Vergleich steht somit eine hohe Anzahl von Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung. Dem Kreis ist diese Versorgungsform zur Sicherstellung der ambulanten Versorgung und Entlastung der pflegenden Angehörigen besonders wichtig. Nach dem Bericht „Alter und Pflege 2021“ wird ausgeführt, dass sich der Kreis für einen weiteren Ausbau einsetzt. Um dieses zielgerichtet zu unterstützten, wurde die Einrichtung weiterer solitärer Kurzzeitpflegeplätze aus der verbindlichen Pflegeplanung herausgenommen.

Das Angebot an Tagespflegeplätze hat sich im Kreis Paderborn im Zeitraum 2017 bis 2021 von 237 auf 432 Plätze und somit um 82,3 Prozent erhöht. Im Vergleichsjahr 2020 liegt der Wert von 6,38 Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre über dem dritten Viertelwert. Diese Quote steigt in 2021 auf 7,46 an. Auch diese Betreuungsform ist für pflegende Angehörige als Entlas-

tungsangebot von großer Bedeutung und trägt in einigen Fällen zum Verbleib in der Häuslichkeit bei. Nach der Pflegebedarfsplanung des Kreises ist eine kreisweite Versorgung gewährleistet. Dennoch soll danach das Angebot von Tagespflegen bedarfsgerecht und flächendeckend in allen Städten und Gemeinden zielgruppenorientiert weiterentwickelt werden.

Die ambulante Versorgung wird über ambulante Pflegedienstanbieter gedeckt. Nach dem Bericht „Alter und Pflege 2021 im Kreis Paderborn“ sind in der Summe von 2019 nach 2021 vier neue Pflegedienste hinzugekommen. Gleichwohl wurde festgestellt, dass einige Pflegedienste nicht alle Neuanfragen bedienen konnte. Dieses begründet sich im Wesentlichen auf bestehendem Personalmangel bei den Anbietern. Der Kreis beteiligt sich mit einigen Maßnahmen, um den Fachkräftemangel entgegenzuwirken.[37]

Grundsätzlich hat sich die Versorgungstruktur im Kreis Paderborn in den letzten Jahren zu einem guten Pflegemix weiterentwickelt. Dabei spielen auch die präventiven und niederschwelligen Angebote eine wichtige Rolle. Hierzu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Komplementäre Unterstützungsangebote wie haushaltsnahe Dienstleistungen (Mahlzeitenservice, Haushaltsdienste, Hausnotruf, persönliche Assistenz) werden im Kreis angeboten und stellen eine alltägliche Unterstützung sicher.

Damit ältere und pflegebedürftige Bürgerinnen und Bürgerinnen auf ein gutes Netzwerk und eine wohnortnahe pflegerische Infrastruktur zurückgreifen können, misst der Kreis Paderborn dem Ausbau dieser Angebote eine besondere Bedeutung zu. Eine wichtige Rolle spielt neben den professionellen Angeboten auch das ehrenamtliche Engagement. Es gibt im Kreis in den Quartieren viele Initiativen und Vereine, in denen sich Mitglieder für hilfe- und pflegebedürftige Mitmenschen einsetzen. Für das ehrenamtliche Engagement gibt es auch eine zentrale Koordinationsstelle. Die breit vorhandenen Angebote sind im Pflegeportal des Kreises zusammengefasst und werden dort auch regelmäßig aktualisiert. Das Pflegeportal dient als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber zu allen Hilfen und Angeboten. Darüber hinaus stehen dort weitere Informationen wie z.B. zur Pflegefinanzierung, zu Angeboten für pflegende Angehörige oder aber auch für Hilfen bei Demenz zur Verfügung. Die jeweiligen Anbieter bzw. Ansprechpartner sind aufgelistet.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Dieses wird im Kreis Paderborn durch die kommunale Konferenz Alter und Pflege gewährleistet. Zur Vertiefung besonderer Themen hat die Konferenz weitere Arbeitsgruppen (z.B. zu den Themen Quartiersentwicklung und Netzwerk Demenz) gebildet.

Zudem stellt die trägerunabhängige Beratung als präventives Angebot ein weiteres wichtiges Instrument der Pflegesteuerung dar.

[37] Siehe Ausführungen im Kapitel 4.3 – Demografische Entwicklung

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- Im Kreis Paderborn wird die trägerunabhängige Pflegeberatung zentral durch den Kreis selbst durchgeführt. Sie trägt gemeinsam mit anderen Beratungsdiensten maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei. Die Wohnberatung erfolgt durch einen freien Träger.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch den Kreis statt oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. Im **Kreis Paderborn** findet die Pflegeberatung zentral beim Kreis statt und bildet dort innerhalb des Sachgebietes 2 des Sozialamtes einen eigenen organisatorischen Bereich. Die Wohnberatung erfolgt kreisweit durch den gemeinnützigen Verein KIM – Soziale Arbeit e.V..

Wie zuvor im Kapitel 5.5.2.1 - Personaleinsatz Leistungsgewährung – beschrieben nehmen die in der Hilfe zur Pflege unterstützenden Pflegefachkräfte mit 60 Prozent ihrer Arbeitszeit auch die Aufgaben der Pflegeberatung wahr. Hieraus ergibt sich für die Pflegeberatung ein Stellenanteil von 2,43 Vollzeit-Stellen. Die Beratungskräfte sind jeweils einen bestimmten Bezirk im Kreis zugeordnet. In allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden führen diese monatlich Außensprechstunden durch. Darüber hinaus finden auch Beratungen in der häuslichen Umgebung bei Bedarf auch gemeinsam mit der Wohnberatung statt. Darüber hinaus wurde in Kooperation mit der AOK NordWest und der Barmer GEK ein Pflegestützpunkt eingerichtet. Die Barmer GEK hat die Pflegeberatungen dem Kreis Paderborn übertragen. Die AOK NordWest führt die Beratungen 14-tägig im Kreishaus Paderborn selbst durch. Um alle Angebote zu koordinieren, wurden die Pflegeberatung, der Pflegestützpunkt, die Betreuungsstelle des Kreises sowie weitere Angebote rund um das Thema Alter, Pflege, Behinderung, Vorsorge und gesetzliche Betreuung in einem Beratungszentrum Alter und Pflege zusammengeführt.[38]

Neben der trägerunabhängigen Beratung werden in den Kommunen durch die Wohlfahrtsverbände regelmäßig Beratungen im sogenannten Zwei-Säulen-Modell angeboten. Dieses beinhaltet

- kombinierte Beratungen zu niederschwelligen Unterstützungsangeboten und Fragen der Pflegebedürftigkeit und
- Netzwerkarbeit und Begleitung zum Aufbau von ehrenamtlichen Strukturen.

Die Verbände werden hierfür vom Kreis Paderborn mit einem Zuschuss unterstützt.

Die Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können

[38] Quelle: Bericht Alter und Pflege 2021 im Kreis Paderborn

stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Damit das Beratungsangebot des Kreises auch in Anspruch genommen werden kann, muss dieses bekannt sein. Es muss gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die bisher noch nicht mit dem Thema Pflege in Verbindung standen. Nur wenn die Pflegebedürftigen bzw. deren Angehörigen rechtzeitig und umfassend informiert werden, kann die für sie individuell beste Versorgung organisiert werden.

Alle Informationen zu den Pflegeangeboten, den Anbietern und der Finanzierung sind im Pflegeportal für den Kreis Paderborn gut und strukturiert online abrufbar. Auch können die Beratungsangebote mit Kontaktdaten abgerufen werden. Um den Bekanntheitsgrad zu den Beratungs- und Informationsmöglichkeiten zu erhöhen, werden neben dem vorgenannten Internetauftritt weitere Möglichkeiten genutzt. So werden zum Thema Pflege auf Anfragen von Vereinen und Institutionen Vorträge gehalten. Der Kreis beteiligt sich darüber hinaus an Fachmessen. Alle Beratungstermine werden in der Presse veröffentlicht. Zusätzlich werden zu den Beratungsangeboten Broschüren und Flyer herausgegeben.

Die Wohnraumberatung ist vertraglich auf den Verein KIM-Soziale Arbeit e.V. übertragen worden. Der Kreis Paderborn beteiligt sich an den im Vertrag definierten Personal- und Verwaltungsgemeinkosten sowie einer Sachkostenpauschale. Für eine umfassende Wohnberatung ist die fachliche Expertise wie z.B. durch Architekten oder Techniker erforderlich. Diese Expertise hält der Verein vor. Die Aufgaben werden derzeit durch 1,25 Vollzeit-Stellen wahrgenommen, wovon ein Architekt mit einem Stellenanteil von 0,25 eingesetzt wird. 1,00 Vollzeit-Stellen sind mit einer Sozialarbeiterin besetzt. Zur Qualitätssicherung wurde ein Qualitätszirkel eingerichtet, welcher mindestens einmal jährlich tagt. Darüber hinaus besteht seitens des Vereins gegenüber dem Kreis eine Berichtspflicht zur sachgerechten Aufgabenerledigung.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- Der Kreis Paderborn verfügt über ein gut ausgeprägtes und funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Beim **Kreis Paderborn** ist das Fach- und Finanzcontrolling dem Sachgebiet 1 des Sozialamtes zugeordnet. Hierfür hält der Kreis eine Vollzeit-Stelle bereit. Eine Zusammenarbeit mit der Kämmerei und dem zentralen Controlling erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanung, zu den Berichten zur Budgetentwicklung zu den Stichtagen 30. April und 30. September eines jeden Jahres sowie anlassbezogen. Die Berichte sind durch vorgegebenem Vordruck standardisiert. Vorgaben für das zentrale Controlling sind in einer Dienstanweisung geregelt.

Die Leistungen im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege werden im Haushalt des Kreises Paderborn im Produkt 050103 abgebildet. Der Kreis verfolgt insbesondere den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Daher wurden im Haushalt 2022 folgende Ziele benannt:

- Förderung des Verbleibs pflegebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit durch niederschwellige Beratungs- und Hilfsangebote sowie Verweis der Pflegeberatung auf ambulante Unterstützungsangebote und Pflegeleistungen, so dass der ambulante Anteil der Hilfe zur Pflege, gemessen an den Leistungsempfängern der Hilfe zur Pflege insgesamt steigt.
- Durch die Heimnotwendigkeitsprüfung bei Pflegegrad 2 reduziert sich der Anteil pflegebedürftiger Leistungsberechtigter in Pflegegrad 2 in stationären Einrichtungen, gemessen an der Gesamtzahl der Leistungsberechtigten in stationären Einrichtungen.

Zur Überprüfung der Zielerreichung werden folgende Kennzahlen mit Zielwerten dargestellt:

- Ambulanter Anteil an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege.
- Anteil pflegebedürftiger Leistungsempfangender (Pflegegrad 2) von Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen.

Unterhalb der Haushaltsdarstellung erfolgt im Controlling des Sozialamtes des Kreises Paderborn eine kleinteiligere Auswertung bis hin auf Ebene der Sachbearbeitung. Die hierfür erforderlichen Daten können aus dem angewandten Fachverfahren generiert werden. Mit Hilfe des vorhandenen Auswertetools erfolgen jeden Monat standardisierte Abfragen. Hieraus wird ein Schnellbericht erstellt. Diese monatlichen Schnellberichte werden der Amtsleitung, den Sachgebietsleitungen sowie der Sozialplanung zur Verfügung gestellt. Die Dezernats- und die Amtsleitung erhalten eine Leistungsübersicht in graphischer Darstellung. Die Datenauswertung und Erstellung des Schnellberichtes erfolgt durch die Controllerin. Diese nimmt auch eine erste Analyse der Kennzahlen vor. Bei festgestellten gravierenden Abweichungen zu den Planwerten entscheidet die Amtsleitung in Abstimmung mit den Sachgebietsleitungen über erforderliche Maßnahmen.

Im Schnellbericht werden im Wesentlichen die Haushaltskennzahlen sowie die Fallzahlentwicklungen der Hilfe zur Pflege, der Pflegeberatung und der Heimaufsicht dargestellt. Darüber hinaus nimmt das Controlling weitere Auswertungen vor. So werden u.a. die durchschnittlichen Fallkosten unterteilt nach den Pflegegraden für die stationären und ambulanten Hilfen ermittelt. Für die ambulanten Wohngemeinschaften erfolgt eine gesonderte Auswertung. Diese Auswertungen bilden dann mit den im Schnellbericht dargestellten Fallzahlenentwicklungen eine gute Grundlage für eine genaue Haushaltsplanung.

Der Kreis Paderborn nimmt auch am Vergleichsring der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil. Auch hierfür erhebt der Kreis Grunddaten und ermittelt

Vergleichskennzahlen. Somit kann der Kreis aufgrund von vorhandenen Vergleichsdaten auch regelmäßig eine Standortbestimmung vornehmen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Demografische Entwicklung					
F1	Eine übergreifende Sozialplanung findet im Kreis Paderborn nicht statt.	185	E1	Der Kreis Paderborn sollte eine integrierte Sozialplanung durchführen, in der alle Fachplanungen zusammengeführt bzw. vernetzt werden. Externe Akteure wie die kreisangehörigen Kommunen, freie Träger, Wohlfahrtsverbände sollten hierin eingebunden sein. Eine sozialräumliche Sozialplanung bildet auch eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Durch eine gemeinsame Nutzung von Daten und den daraus folgenden Analysen ergeben sich auch Synergien für die Pflegeplanung.	189
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Die Organisationsstruktur der Hilfe zur Pflege ermöglicht dem Kreis Paderborn eine effektive Aufgabenerledigung. Alle an der Aufgabe beteiligten Bereiche sind im Sozialamt zusammengeführt. Bei den Verfahrensstandards bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	206	E2	Der Kreis Paderborn sollte für die Aufgaben der Hilfe zur Pflege die beabsichtigten Prozessbeschreibungen auch im Kontext der Umsetzung des OZG und der Einführung der elektronischen Akte erstellen und visualisieren. Diese sowie alle weiteren fachlich relevanten Informationen wie z. B. Leitfäden, Checklisten, Dienstanweisungen, Vermerke, Links zu einschlägigen Rechtsstellen sollten in einer digitalen Wissensdatenbank integriert werden.	208
F3	In der Sachbearbeitung der stationären Hilfe zur Pflege weist der Kreis Paderborn im Vergleich die höchste Arbeitsbelastung aus. Für eine bedarfsgerechte Versorgung wird die Sachbearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen durch Pflegefachkräfte unterstützt.	210	E3	Der Kreis Paderborn sollte die Verweildauer der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen auswerten. Die durchschnittliche Verweildauer und die durchschnittlichen stationären Fallaufwendungen bilden auch eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung.	211
F4	Im interkommunalen Vergleich der Kreise ergibt sich für die WTG-Behörde des Kreises Paderborn eine hohe Arbeitsbelastung je Vollzeit-Stelle. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	213	E4.1	Um die zu prüfenden Einrichtungen zu entlasten, sollten die WTG-Behörde des Kreises Paderborn und der Medizinische Dienst stärker kooperieren und die Regelprüfungen so weit als möglich abstimmen und gemeinsam durchführen.	215

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Der Kreis Paderborn sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch beobachten, ob und inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist. Dieses gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund eines geplanten weiteren Ausbaus der ambulanten Wohngemeinschaften. Hierbei ist auch zu beachten, dass aufgrund einer internen Arbeitsverteilung im Sozialamt zurzeit tatsächlich ein höherer Personaleinsatz erfolgt als laut Stellenplan vorgesehen ist.	215

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	305.198	305.362	306.890	307.839	308.335
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	88.527	88.539	88.293	87.534	86.760
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	38.226	38.489	38.657	39.093	39.684
Einwohner ab 80 Jahre	15.177	15.936	16.596	17.458	18.214

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	145	158	165	198	184
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	819	825	809	822	810

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe	**964**	**986**	**977**	**1.023**	**997**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.240.795	1.275.638	1.340.808	1.600.603	1.771.544
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	7.419.785	8.026.406	8.803.575	10.094.040	10.589.434
Summe in Euro	**8.660.580**	**9.302.044**	**10.144.383**	**11.694.643**	**12.360.978**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	50.431	0	10.051	2.630	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	k.A.	543.260	570.751	119.519	102.559
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	**50.431**	**543.260**	**580.802**	**122.149**	**102.559**
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	397.396	10.521	0	5.295	6.600
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k.A.	63.881	35.170	82.876	15.414
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	**397.396**	**74.401**	**35.170**	**88.171**	**22.014**

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kreis Paderborn im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht im **Kreis Paderborn** hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren ein, erfasst sie aber nicht systematisch. Die Vorgaben und Regelungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei der rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge und dienen der Korruptionsprävention. Das Vier-Augen-Prinzip ist systematisch implementiert.

Der Kreis Paderborn hat große Teile seines Bauaktenarchivs bereits digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber immer noch analog. Auch die Beteiligung der externen Stellen führt der Kreis noch in Papierform durch. Der Digitalisierungsgrad im Bearbeitungsprozess sollte weiter erhöht werden. Der Kreis Paderborn sollte die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln. Dazu müssen in Papierform eingehende Unterlagen schon zu Beginn des Bearbeitungsprozesses digitalisiert werden.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht im Kreis Paderborn bearbeiten deutlich mehr Voranfragen und Anträge als andere Kreise. Die Anzahl der offenen Verfahren ist dabei unterdurchschnittlich. Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Paderborn die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren erfasst der Kreis Paderborn nur im Rahmen der RAL-Zertifizierung „Gütezeichen Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“. Belastbare Informationen zu den Laufzeiten privater Genehmigungsverfahren liegen nicht vor. Die Bauaufsicht sollte die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren und die Laufzeiten ab Vollständigkeit aller Anträge in der Fachsoftware erfassen und auswerten können. Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information zur Bewertung und Steuerung der Arbeitsabläufe. So können Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern ermittelt und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Die untere Bauaufsicht des Kreises Paderborn stellt Bauwilligen gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist niedrig.

Der Kreis Paderborn hat Ziele und Zielwerte für bestimmte Verfahren definiert. Über ein Berichtswesen werden die Daten ausgewertet und überwacht. Für einen großen Teil der Anträge liegen aber noch keine verlässlichen Daten vor, weil sie nicht systematisch erfasst werden. Neben den Zielen zu den gewerblichen Anträgen sollte der Kreis Paderborn daher auch Ziele und Zielwerte für private Bauanträge formulieren und überwachen.

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 Paderborn als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Der **Kreis Paderborn** ist für das gesamte Kreisgebiet mit Ausnahme der Städte Delbrück und Paderborn die untere Bauaufsichtsbehörde. Neben der Erteilung von Baugenehmigungen gehört die brandschutztechnische Beurteilung von Wohn- und Gewerbeobjekten sowie die laufende Bauüberwachung zu den Aufgabenschwerpunkten des Amtes. Alle Kennzahlen werden in Bezug auf die acht Kommunen ermittelt, für die der Kreis Paderborn als untere Bauaufsicht zuständig ist. Demnach berücksichtigen wir für 2020 eine Gebietsfläche von rund 910 qkm und 124.217 Einwohner.

Mit einer Bevölkerungsdichte von 247 Einwohnern je qkm ist der Kreis Paderborn eher gering besiedelt. Die Anzahl der Bauanträge ist bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittlich.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	72	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,98	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	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

Der Kreis erfasst die Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt nach einfachen und normalen Verfahren. Wir konnten die jeweiligen Anteile der Genehmigungsverfahren daher nicht ermitteln. Wir gehen davon aus, dass auch im Kreis Paderborn gut 90 Prozent der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren bearbeitet werden.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Demnach ist die Anzahl der Anträge im Betrachtungszeitraum um knapp 15 Prozent gestiegen.

Entwicklung der Fallzahlen für den Kreis Paderborn

Grundzahlen	2019	2020
förmliche Bauvoranfragen	115	147

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge	790	891

Der Kreis Paderborn gibt dazu an, dass die Antragszahlen bis 2022 kontinuierlich angestiegen sind. Die steigenden Bevölkerungszahlen im Kreis Paderborn sind überwiegend auf die rege Bautätigkeit in den Kommunen zurückzuführen. Inwieweit die derzeitige konjunkturelle Lage sich im Kreis Paderborn auf die weitere bauliche Entwicklung auswirken wird, ist schwierig zu prognostizieren. Der Kreis geht derzeit davon aus, dass die Antragszahlen auf dem gegenwärtigen Niveau bleiben werden. Die Prognose zur Entwicklung der Bautätigkeiten ist für die untere Bauaufsicht ein Aspekt, der bei der personellen Ausstattung berücksichtigt werden sollte.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn erfasst die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Antragsbearbeitung nicht systematisch. Er hält sie nach eigener Einschätzung aber ein. Die Vorgaben und Regelungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei der rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.

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.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Der **Kreis Paderborn** hält diese Frist nach eigener Einschätzung häufig ein. Lediglich bei kurzfristigen Personalausfällen und Arbeitsspitzen kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- 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.

Die sechswöchige Frist hält der Kreis Paderborn nach eigener Einschätzung ein. Die Möglichkeit zur Verlängerung wird von der unteren Bauaufsicht selten in Anspruch genommen. Sowohl die zwei- als auch die sechswöchige Frist werden vom Kreis Paderborn aber nicht systematisch nachgehalten. Die Aussagen beruhen daher lediglich auf der Selbsteinschätzung des Kreises. Sie sind von der gpaNRW nicht validierbar, weil uns darüber hinaus auch keine Daten zu den Laufzeiten der Genehmigungsverfahren vorliegen.

Empfehlung
Der Kreis Paderborn sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Beurteilung des rechtmäßigen Handelns und zur Steuerung des Personaleinsatzes.

Die Beteiligung von Angrenzern führt der Kreis Paderborn gemäß § 72 BauO NRW immer dann durch, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Häufig sind diese Fragen aber schon im Vorfeld geklärt. Sofern die Antragsteller die Angrenzer noch nicht beteiligt haben, wird dies im Rahmen der Abweichungsprüfung erledigt. Den Baubeginn und das Erlöschen von Baugenehmigungen gemäß § 75 BauO NRW überwacht der Kreis grundsätzlich nach Aktenlage. Dafür wird ein Termin in der Fachsoftware gesetzt und die physische Akte in die Wiedervorlage der Registratur einsortiert.

Um die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen zu gewährleisten, treffen die Sachbearbeitenden der unteren Bauaufsicht ihre Einzelfallentscheidungen in Abstimmung mit dem Vorgesetzten bzw. in den wöchentlichen Dienstbesprechungen. Die Regelungen zu den Entscheidungsgrundlagen ergehen entweder durch die Amtsleitung auf Basis konkreter Recherchen als Dienstanweisung oder im gemeinsamen Austausch innerhalb der Bauaufsicht in Protokollform. Für das nachgeschaltete Protokoll werden regelmäßig konkrete Recherchen in Kommentierungen und Rechtsprechungen durchgeführt. Durch die Protokollierung der Entscheidungen besitzen die Sachbearbeitenden den gleichen Informationsstand. Dadurch ist eine einheitliche Ermessensentscheidung weitgehend sichergestellt. Die Protokolle der Besprechungen werden ebenfalls für alle Sachbearbeitenden zugänglich gespeichert. Der Kreis führt die nach eigenen Angaben geringe Anzahl an Klageverfahren auf das vorstehend beschriebene Vorgehen zurück.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG[39]: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG[40] von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. In der Bauaufsicht des Kreis Paderborn gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Neben den oben beschriebenen Abstimmungsvorgängen sind die Sachbearbeitenden für das gesamte Verfahren verantwortlich. Sie haben die Zeichnungsbefugnis für einfache Genehmigungsverfahren, Sonderbauten und Vorbescheide. Die Genehmigungen werden jedoch je nach Klassifizierung von der Sachgebietsleitung oder der Amtsleitung gegengezeichnet. Das Vieraugenprinzip wird damit eingehalten. Darüber hinaus wechseln die Sachbearbeitenden in regelmäßig Abständen die Bearbeitungsbezirke. Dies dient in hohem Maße der Korruptionsprävention und wird von der gpaNRW positiv bewertet.

Der Kreis Paderborn orientiert sich bei der Erhebung von Gebühren an den entsprechenden Tarifstellen der Allg. Verwaltungsgebührenordnung zur Bauordnung NRW. Zusätzlich hat der Kreis

[39] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

[40] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

den Gebührenrahmen mit denen anderer Kreise und Städte abgeglichen. Der vom Kreistag beschlossene Gebührenrahmen ist in einem Gebührenberechnungstool in der Fachsoftware hinterlegt. Eine Ausschöpfung des Gebührenrahmens ist nach Angaben des Kreis Paderborn nicht das Ziel. Der Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht wird daher auch nicht im Haushaltsplan abgebildet.

Der Kreis erhebt die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen erst mit dem Eintreten der Rücknahmefiktion. Dieses Vorgehen ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Mit der Anpassung der Landesbauordnung wurde die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Dieser knüpft an das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge. Denn die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahmefiktion ein. Die Regelung soll nach den Intentionen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Eine Fristverlängerung ist vom Gesetzgeber an dieser Stelle nicht vorgesehen. Lediglich aufgrund einer veränderten Sachlage kommt das Setzen einer neuen Frist in Betracht.

Nach Angaben der Bauaufsicht tritt die Rücknahmefiktion tatsächlich nur in wenigen Fällen ein. In der Regel legen Antragstellende die geforderten Unterlagen innerhalb der gesetzten Frist vor.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben. Die Erhebung der Gebühr zu einem späteren Zeitpunkt ist nicht möglich.

Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet – insoweit hätte der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrertrag. Durch die oben beschriebene Praxis der Gebührenfestsetzung erst mit dem Eintritt der Rücknahmefiktion entgehen dem Kreis Paderborn diese Gebühren.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Das Vier-Augen-Prinzip hält sie systematisch ein. Bauanträge werden maßgeblich analog bearbeitet.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Das „Amt für Bauen und Wohnen“ des **Kreis Paderborn** ist dem Dezernat IV zugeordnet. Die Bauaufsicht ist Teil dieses Amtes. Das Kreisgebiet ist in die Bauaufsichtsbereiche Nord und Süd aufgeteilt. Jedem Bereich steht ein Sachgebietsleiter vor. Den Sachbearbeitenden sind Bauaufsichtsbezirke zugeteilt, für die sie in allen Fragen als Ansprechpartner verantwortlich sind.

Zur Bearbeitung der Anträge setzt der Kreis Paderborn eine Fachsoftware ein. Sie bietet für die Genehmigungsverfahren Checklisten an, mit denen die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Der Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. In der Fachsoftware sind darüber hinaus Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Die untere Bauaufsicht führt die maßgeblichen Akten in den Genehmigungsverfahren noch in Papierform. Die Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitenden lediglich in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Digital verfügbare Unterlagen speichert der Kreis unmittelbar in der digitalen Akte. Interne und externe Stellen beteiligt der Kreis ebenfalls noch durch die Versendung der Unterlagen in Papierform. Wir betrachten diese Schnittstellen im nachfolgenden Kapitel näher. Der Digitalisierungsgrad in der Bauordnung ist insgesamt ausbaufähig. Die Möglichkeiten der Fachsoftware werden noch nicht in dem Maße genutzt, wie es aus Sicht der gpaNRW wünschenswert wäre. Siehe hierzu auch unsere Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“.

Die acht Kommunen des Kreises Paderborn, für die der Kreis als untere Bauaufsicht tätig ist, sind in neun Bauaufsichtsbezirke unterteilt. Die Bezirke sind bestimmten Sachbearbeitenden zugeordnet. Die Sachbearbeitenden sind für die Bauaufsichtsbezirke die Ansprechpartner in allen baurechtlichen Angelegenheiten. Die gemarkungsgenaue Zuständigkeit ist amtsintern festgelegt und wird, insbesondere aus Gründen der Korruptionsprävention, regelmäßig durch die Amtsleitung angepasst. Dadurch sind die Verantwortungsbereiche eindeutig geregelt. Darüber hinaus sind die Sachbearbeitenden in zwei Teams (Nord und Süd) eingeteilt. Innerhalb dieser Teams wird auch die Vertretung bei Urlaub oder Krankheit gewährleistet. Soweit das nicht möglich ist, wird eine Vertretung im Bedarfsfall auch vom jeweils anderen Team übernommen.

Neben einem möglichst digitalen Workflow und Regelungen zu den Verantwortungsbereichen sollte in jeder Verwaltung schriftlich geregelt sein, wer welche Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnisse hat. Das erhöht die Handlungssicherheit und dient damit sowohl der Rechtssicherheit als auch der Korruptionsprävention. Im Amt für Bauen und Wohnen sind die Befugnisse der Beschäftigten für alle denkbaren Fallkonstellationen in der „Regelung der Zeichnungsbefugnis nach Ziff. 62 i.V.m. Ziff. 63 und 64 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (AGA) für das Amt für Bauen und Wohnen vom 28.10.2020“ festgelegt. Damit wird auch die Einhaltung des Vieraugenprinzips sichergestellt.

Der Kreis Paderborn ist mit dem RAL-Gütezeichen „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ zertifiziert. In der unteren Bauaufsicht sind dafür die Gütekriterien

- B „Erste Informationen zum Verfahren“,
- D „Bearbeitungszeit von Baugenehmigungen“ und
- I „Verlässlichkeit von Baugenehmigungen“

definiert worden. Mit den Regelungen soll die verlässliche zeitnahe Bearbeitung gewerblicher Anfragen und Bauvorhaben sichergestellt werden. Nach den vom Kreis vorgelegten Daten kann die untere Bauaufsicht diese Zielvorgaben insgesamt einhalten. Die dafür geschaffenen Vorgaben, Regelungen und Prozessabläufe wirken sich nicht nur auf die Bearbeitung der gewerblichen Anträge aus. Sie sind grundsätzlich geeignet, sich auch auf die Prozessabläufe und damit die Bearbeitungszeiten der privaten Baugenehmigungsverfahren positiv auszuwirken. Andererseits kann es auch Wechselwirkungen dergestalt geben, dass durch die starke Fokussierung auf die gewerblichen Anträge die Bearbeitung der privaten Anträge nur noch nachrangig erfolgt. Dadurch könnten sich z.B. die Laufzeiten der einfachen Verfahren sogar verlängern. Hierauf gehen wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ näher ein.

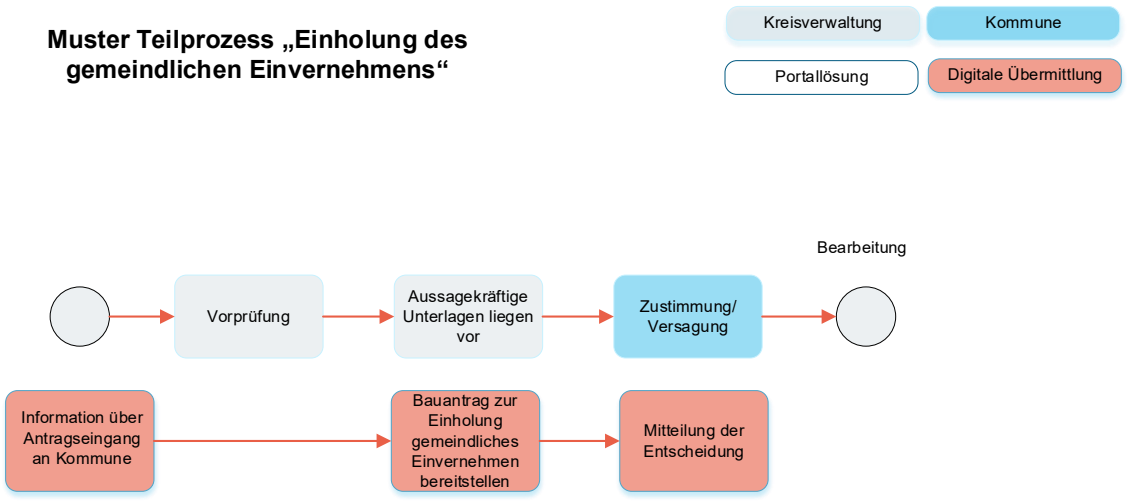
6.3.4 Schnittstellen

- **Feststellung**
  Die Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Paderborn immer so zeitnah wie möglich, um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Die externen Beteiligungsverfahren werden noch in Papierform durchgeführt.

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“



Im Fachgebiet Bauen des **Kreis Paderborn** wird jeder eingehende Bauantrag zunächst in der Software erfasst. Liegt er vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, wird geprüft, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist. Das ist der Fall

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und

- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB). Hier gilt der § 36 BauGB, nach dem die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen ist.

Bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB) ist ebenfalls ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich. Der Kreis Paderborn beteiligt die Kommunen in der Regel auch bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB, bei denen der Gesetzgeber keine Beteiligungspflicht vorgesehen hat.

Die Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens führt der **Kreis Paderborn** so zeitnah wie möglich durch. Externe Stellen beteiligt der Kreis, indem er diesen die Unterlagen in Papierform zur Verfügung stellt und um deren schriftliche Stellungnahme bittet. Die Rückmeldungen erfolgen vereinzelt per Email und können dann ohne größeren Aufwand in die Fachsoftware übernommen werden. Im Allgemeinen erfolgen jedoch sowohl die Beteiligung als auch deren Beantwortung noch in Papierform. Die interne Beteiligung wird hingegen digitalisiert durchgeführt. Die dadurch eingesparten Papierausfertigungen stehen so für die Beteiligung der externen Stellen zur Verfügung. Die Bauaufsicht muss so in weniger Fällen Mehrausfertigungen vom Antragstellenden anfordern.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zeitnah auch die Einholung der externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert durchführen.

Perspektivisch plant die Bauaufsicht, die Beteiligungsverfahren mittels einer digitalen Plattform abzuwickeln. Dadurch entfallen die Papierausfertigungen der Unterlagen und die Zeiten für die Postwege. Der Einsatz der avisierten Plattformlösung macht das gesamte Verfahren für die Antragstellenden zudem transparenter, da alle Beteiligten jederzeit den Projektstand einsehen können.

Die gesetzlichen Fristen bei der Beteiligung anderer Behörden und Dienststellen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW überwacht die untere Bauaufsicht mit Hilfe der Wiedervorlagefunktion in der Fachsoftware. Grundsätzlich steht den Kommunen die Ausschöpfung der zweimonatigen Frist nach § 36 Abs. 2 BauGB zu. Eine beschleunigte Zustimmung der Kommunen versucht der Kreis Paderborn über persönliche Ansprachen zu erreichen. Im RAL-Verfahren (gewerbliche Bauanträge) liegt dazu auch eine freiwillige Vereinbarung zwischen Kreis und Kommunen vor.

Erteilt eine Kommune das gemeindliche Einvernehmen fristgerecht und stimmt dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Geht die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht ein, geht die untere Bauaufsicht nach Rücksprache mit der Kommune von deren Zustimmung aus. Lehnt die Kommune das Vorhaben ab, prüft der Kreis Paderborn, ob der Ersatz der Zustimmung möglich bzw. erforderlich ist. Das ist nach BauGB der Fall, wenn sie nicht aus den §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagt werden. Ist die Ablehnung zulässig, wird der Antrag gebührenpflichtig versagt.

Der Kreis Paderborn erfasst die Anzahl der in den Genehmigungsverfahren eingeholten Stellungnahmen. Er unterscheidet dabei zwischen internen und externen Stellungnahmen. In manchen Fällen ist eine mehrfache Beteiligung der beteiligten Stellen erforderlich, weil neue oder geänderte Unterlagen vorgelegt werden. Die untere Bauaufsicht kann diese Mehrfachbeteiligungen in ihren Auswertungen jedoch nicht herausfiltern. Die vorgelegten Zahlen sind für unseren

interkommunalen Vergleich daher nicht mit den Daten der anderen Kreise vergleichbar. Unter Berücksichtigung dieser Umstände lässt sich mit aller Vorsicht dennoch feststellen, dass die untere Bauaufsicht des Kreises Paderborn verhältnismäßig viele interne Beteiligungen durchführt.

Zur Information haben wir nachfolgend die diesbezüglichen Kennzahlen des interkommunalen Vergleichs aufgeführt.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	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

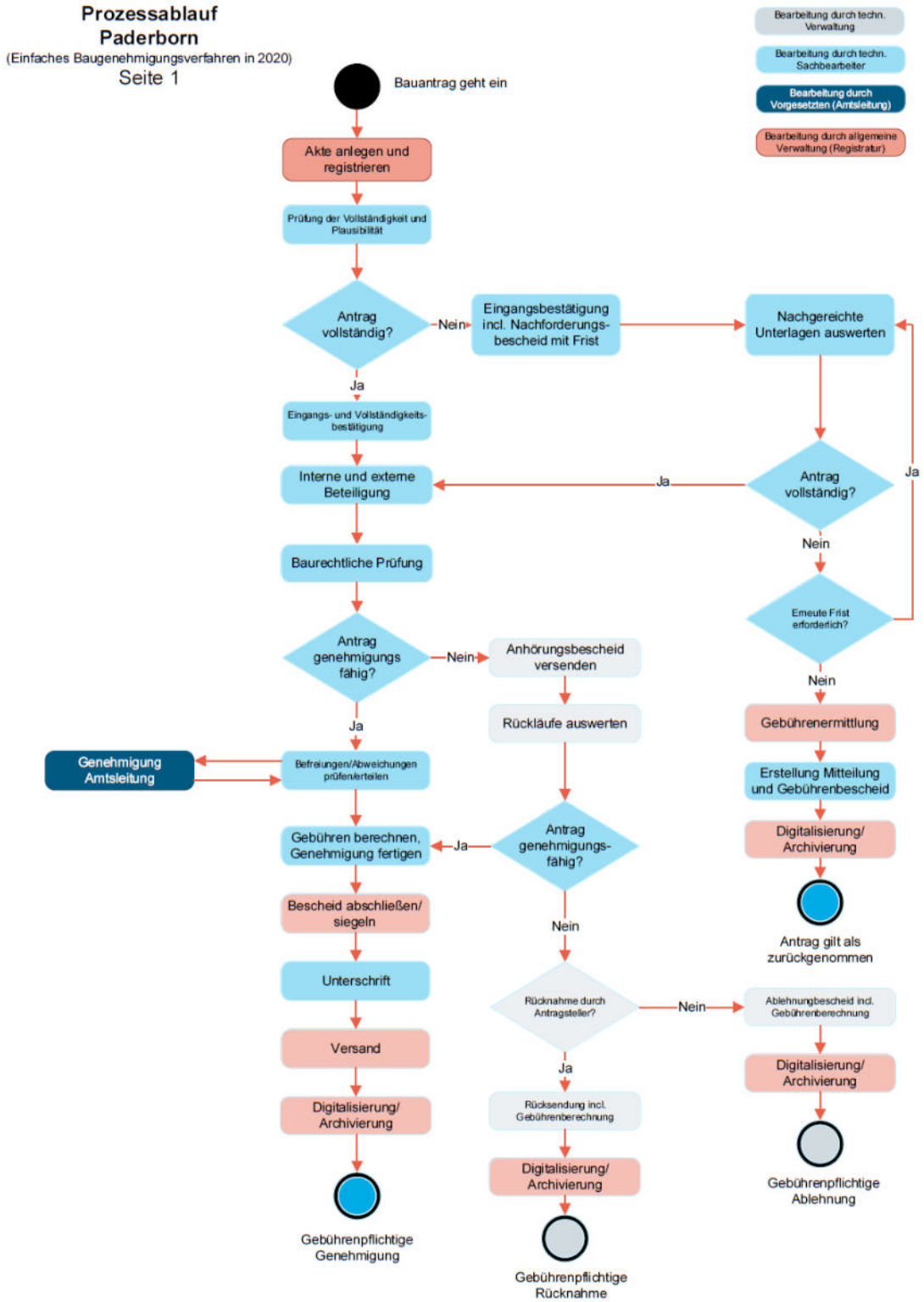
6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- **Feststellung**
  Der Bearbeitungsprozess der Anträge in der Bauaufsicht ist insgesamt effektiv. Das Vieraugenprinzip wird konsequent eingehalten. Ein höherer Digitalisierungsgrad kann den Bearbeitungsprozess weiter beschleunigen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Zusammen mit der Bauaufsicht des **Kreis Paderborn** ist der nachfolgend eingefügte Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt.



Der Kreis Paderborn nimmt Bauanträge bislang ausschließlich in Papierform an. Sofern ergänzend einzelne Unterlagen digital zur Verfügung gestellt werden, nutzt der Kreis sie ggf. im Bearbeitungsprozess. Grundsätzlich wird die maßgebliche Bauakte für jeden Bauantrag aber vom Eingang bis zur Genehmigung in Papierform geführt. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt

die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung der Vorgänge. Der gesamte Vorgang wird erst nach Abschluss des Verfahrens eingescannt und in das digitale Bauaktenarchiv übernommen.

Die untere Bauaufsicht hat das Kreisgebiet in Bauaufsichtsbezirke unterteilt. Mit dieser Unterteilung sind die Zuständigkeiten grundsätzlich geregelt. Dadurch können Bauanträge beim Eingang direkt festen Sachbearbeitenden zugeordnet werden. Die Zuordnung der Anträge erfolgt durch die Registratur beim Anlegen der Akte. Die Sachbearbeitenden sichten die Eingänge im Anschluss auf Vollständigkeit der Unterlagen und die sachliche Plausibilität.

Bei Bedarf werden die Antragstellenden schon mit der Eingangsbestätigung auf die mangelnden Erfolgsaussichten eines Antrages hingewiesen. So bietet der Kreis Antragstellenden die bürgerfreundliche Möglichkeit, Anträge zurückzuziehen, ohne einen weiteren kostenpflichtigen Arbeitsaufwand zu verursachen. Sofern eine Genehmigung durch Anpassungen des Bauantrages möglich ist, bietet die untere Bauaufsicht ein Beratungsgespräch an. Dafür hat sie entsprechende Formulierungshilfen in der Fachsoftware hinterlegt.

Sofern ein Antrag nicht vollständig ist, weil Unterlagen fehlen, fordern die technischen Sachbearbeitenden diese an. Sie setzen darüber hinaus eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. Die Fristdauer bemisst der Kreis so lange wie sachlich vertretbar. Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, setzt die Sachbearbeitung je nach Sachverhalt ggf. auch eine erneute Frist. Dabei legt der Kreis Paderborn jedoch strenge Voraussetzung an, um der Intention des Gesetzgebers zu folgen.

Die Gebühren für die Nachforderung der Unterlagen erhebt der Kreis Paderborn zwar, allerdings erst mit dem Eintreten der Rücknahmefiktion. Diese Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden. Siehe hierzu auch unsere Empfehlung im Kapitel „Rechtmäßigkeit“.

Die technische Sachbearbeitung teilt dem Antragsteller/ der Antragstellerin das Eintreten der Rücknahmefiktion mit und sendet die Antragsunterlagen zurück. In der Registratur wird der abgeschlossene Vorgang digitalisiert und archiviert.

Sind die Unterlagen vollständig, bestätigt die Sachbearbeitung dem Antragsteller/der Antragstellerin die Vollständigkeit der Unterlagen. Mit der Vollständigkeit der Unterlagen prüfen die Sachbearbeitenden in einem ersten Schritt auch die grundsätzliche bauordnungsrechtliche Zulässigkeit und wertet die Unterlagen inhaltlich. Stellen sie dabei Mängel fest, fordern sie den Antragsteller/die Antragstellerin bereits an dieser Stelle zur Nachbesserung auf. Sie beteiligt im Anschluss die Kommune, in deren Bereich der Bauantrag gestellt wurde und holt das gemeindliche Einvernehmen ein. Siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel „Schnittstellen“. Parallel dazu werden interne und externe Stellen beteiligt. Sofern in der Beteiligungsphase von anderen Stellen zusätzliche Unterlagen gefordert werden, fordert die Sachbearbeitung den Antragsteller/die Antragstellerin zusätzlich zur Nachreichung auf. Da die Beteiligung externer Stellen bislang überwiegend in Papierform erfolgt, müssen die Antragstellenden eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen in Papierform bereitstellen.

Die Stellungnahmen der externen Stellen gehen teilweise ergänzend per Email ein. Grundsätzlich erfolgt der Schriftverkehr aber in analoger Form. Nachdem alle Stellungnahmen der beteiligten Stellen vorliegen, nimmt die Sachbearbeitung die abschließende baurechtliche Prüfung vor.

Sofern ein Antrag vollständig aber nicht genehmigungsfähig ist und nicht zurückgenommen wird, hört die technische Verwaltungskraft die Antragsteller zum Sachverhalt an. Die Antwort wertet sie in Absprache mit der technischen Sachbearbeitung aus. Können die Hinderungsgründe durch die Anhörung ausgeräumt werden, wird der Antrag wie nachfolgend beschrieben genehmigt.

Nimmt der Antragstellende den Antrag nach der Anhörung zurück, berechnet die Verwaltungskraft die Gebühren, erstellt den Bescheid mit einem Mitteilungsschreiben und sendet den Gebührenbescheid zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragsteller zurück. Danach bereitet sie den Vorgang abschließend auf und übergibt ihn der Registratur zur Archivierung und Digitalisierung. Damit ist der Bearbeitungsvorgang abgeschlossen.

Wird der Antrag nach der Anhörung nicht zurückgenommen und muss abgelehnt werden, fertigt die Verwaltungskraft den Ablehnungsbescheid und legt die Gebühren fest. Den Ablehnungsbescheid legt sie der Sachgebietsleitung vor und versendet ihn nach deren Zustimmung zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragsteller. Anschließend bereitet sie den Vorgang intern nach und übergibt ihn an die Registratur zur Archivierung. Der Bearbeitungsvorgang ist damit abgeschlossen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, formuliert die technische Sachbearbeitung die Genehmigung mit evtl. Auflagen und berechnet die Gebühren. Soweit Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes oder Abweichungen erforderlich sind, stimmt sie diese mit der Amtsleitung ab. Dadurch werden auch diese Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung in der Bauakte. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung und zur Recherche zugänglich.

Die allgemeine Verwaltungsstelle schließt den von der technischen Sachbearbeitung vorbereiteten Bescheid ab und siegelt ihn. Danach wird er von der technischen Sachbearbeitung unterzeichnet und von der Verwaltungsstelle versendet und archiviert.

Mit den abschließenden Arbeiten zur Erstellung des Genehmigungsbescheides sind in der unteren Bauaufsicht damit wechselweise zwei Personen beschäftigt. Ein digitalisierter Bearbeitungsprozess bietet an dieser Stelle Potential für Verbesserungen. Mit der eingesetzten Fachsoftware und den bereits geplanten Schnittstellen zu anderen Programmen sollten Bescheide künftig möglichst digital zugestellt werden. Die Einbindung der allgemeinen Verwaltungsstelle ist dann nicht mehr erforderlich. Die Bescheide könnten zudem auch heute schon durch die technische Sachbearbeitung ausgedruckt und in Papierform versendet werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte den Bearbeitungsprozess bei der Erstellung der Genehmigungsbescheide mit zunehmendem Digitalisierungsgrad anpassen. Schnittstellen im Bearbeitungsprozess können sich negativ auf die Laufzeiten auswirken.

6.3.6 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat sein Bauaktenarchiv in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der Digitalisierung der Arbeitsabläufe.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Das 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 in digitaler Form angenommen werden müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet und inzwischen über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kreise sollten im Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Eine Teilnahme am Bauportal ist freiwillig.

Die Kommunen haben grundsätzlich drei Auswahlmöglichkeiten zur Anbindung an das Bauportal.NRW:

- die Entgegennahme von Antragsdaten und der anliegenden Bauvorlagen über das Bauportal.NRW,
- die Entgegennahme von Antragsdaten, die Antragsübersicht und die Bauvorlagen werden vom Antragsteller postalisch nachgereicht,
- keine Entgegennahme von Antragsdaten und Bauvorlagen und ggf. der Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot.

Der **Kreis Paderborn** hat sich seinerzeit mangels eigener technischer Möglichkeiten dazu entschieden, die Antragsdaten und Bauvorlagen nicht elektronisch entgegenzunehmen. Der Kreis kann auch keinen Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot geben, weil es dieses noch nicht gibt.

Für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge und weiteren Fälle steht der Bauaufsicht zwar eine fachspezifische Software zur Verfügung. Schnittstellen zu anderen Verfahren für eine digitalisierte Kommunikation, z.B. für die Beteiligung anderer Stellen, nutzt der Kreis aber noch

nicht. Die untere Bauaufsicht arbeitet gegenwärtig an der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und an einer Schnittstelle, damit künftig alle Unterlagen in digitaler Form eingereicht werden können. Nach Angaben des Kreises ist Anfang 2023 eine Probephase zum digitalen Austausch der Anträge und Unterlagen geplant.

Bis dahin gehen die Anträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen in Papierform und vereinzelt per Email ein. Letzteres hat für die Sachbearbeitung den Vorteil, dass sie deren Inhalt einfacher in die Bescheide und in die Fachsoftware übernehmen kann. Auch die maßgebliche Verfahrensakte wird nach wie vor in Papierform geführt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren, weil die Postwege entfallen. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle zu einer Reduzierung des Eingabeaufwandes der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge unmittelbar in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Auch mit der Möglichkeit zur elektronischen Annahme von Anträgen werden Anträge auch zukünftig in Papierform eingehen. Um hier einen einheitlichen digitalen Workflow durchführen zu können, ist es erforderlich, dass der Kreis Paderborn analog eingehende Anträge schon beim Eingang digitalisiert und anschließend ausschließlich in der Fachsoftware bearbeitet. So kann ein Parallelbetrieb von Papierakte und digitaler Akte vermieden werden.

Um die digitale Bearbeitung der Bauanträge umzusetzen, sind die entsprechende Hardware und personelle Ressourcen für die zusätzlichen Scanarbeiten vorzuhalten. Mit der digitalisierten Bearbeitung entfällt auf der anderen Seite zwar der Aufwand der bisherigen nachträglichen Digitalisierung der Akten. Die Digitalisierung der eingehenden Unterlagen ist jedoch eine zeitkritische Tätigkeit. Die eingehenden Unterlagen sind zeitnah zu erfassen und in der Fachsoftware für die weitere Bearbeitung zur Verfügung zu stellen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Bauanträge frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware der Bauaufsicht aufnehmen.

- **Empfehlung**
  Die untere Bauaufsicht sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen, um die Bearbeitungsprozesse zu optimieren und die elektronische Archivierung zu vereinfachen.

Der Kreis Paderborn verfügt bereits seit langem über ein digitales Bauaktenarchiv. Alle aktuellen Vorgänge werden nach Abschluss des Verfahrens digitalisiert. Zur Verwaltung des Bauaktenarchives setzt der Kreis ein Dokumentenmanagementsystem ein. Im Hinblick auf die digitale Archivierung ist er damit gut aufgestellt.

Im Bearbeitungsprozess nutzt der Kreis Paderborn bereits einige Vorteile der Fachsoftware. Beispielsweise überwacht er die Fristen mit Hilfe der Wiedervorlagefunktion. Auch die Gebühren berechnet die untere Bauaufsicht in der Software. Die Sachbearbeitenden nutzen zudem digitale Bearbeitungsbögen. Die Zeichnungsbefugnisse sind ebenfalls in der Software abgebildet, so dass automatisch entsprechende Hinweise generiert werden. Die konkrete Einbindung des Mitzeichnenden erfolgt dann aber immer noch mit der Papierausfertigung.

Darüber hinaus sollte der Kreis Paderborn zeitnah möglichst alle Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Umsetzung prüfen. Ziel sollte die vollständige digitale Bearbeitung des Bauantrages vom Eingang bis zur Endabnahme sein. Auf diese Weise kann der Kreis das komplette Verfahren digitalisieren.

Wir haben in 27 Kreisen den Stand der Digitalisierung in der Bauaufsicht zum Stichtag 30. April 2022 erfasst. Nachfolgend Auswertung gibt einen Überblock über die derzeitige Situation.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.April 2022

Anforderung	Status des Kreises Paderborn	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das

die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

- **Feststellung**
  Das Antragsaufkommen in der unteren Bauaufsicht ist hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als die meisten anderen Kreise. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung. Zu einigen abgefragten Werten kann der Kreis Paderborn keine validen Daten bereitstellen.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten einbezogen, die in Verbindung mit den Baugenehmigungsverfahren und Bauvoranfragen stehen (u.a. auch Gebührenbescheide erstellen und Anträge archivieren etc.). Stellenanteile für darüber hinaus im Amt für Bauen und Wohnen anfallende zusätzliche Aufgaben bleiben unberücksichtigt. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Im **Kreis Paderborn** ist die untere Bauaufsicht als Amt für Bauen und Wohnen im Dezernat IV eingegliedert. Neben den hier von uns betrachteten Baugenehmigungsverfahren ist das Amt mit wiederkehrenden Prüfungen, der Begleitung und der Mängelbeseitigung bei Brandschauen beschäftigt. Darüber hinaus werden Baukontrollen und Abnahmen, Bauakteneinsichten, Baustatistiken und Baulasten, Klagen, Ordnungswidrigkeiten, Teilungsgenehmigungen und Abgeschlossenheitsbescheinigungen sowie planungsrechtliche Aufgaben, Tätigkeiten der oberen Bauaufsicht und Denkmalschutzangelegenheiten im Amt für Bauen und Wohnen bearbeitet. Im Amt für Bauen und Wohnen sind im Berichtszeitraum insgesamt 28 Mitarbeitende (nicht vollzeitverrechnet) beschäftigt.

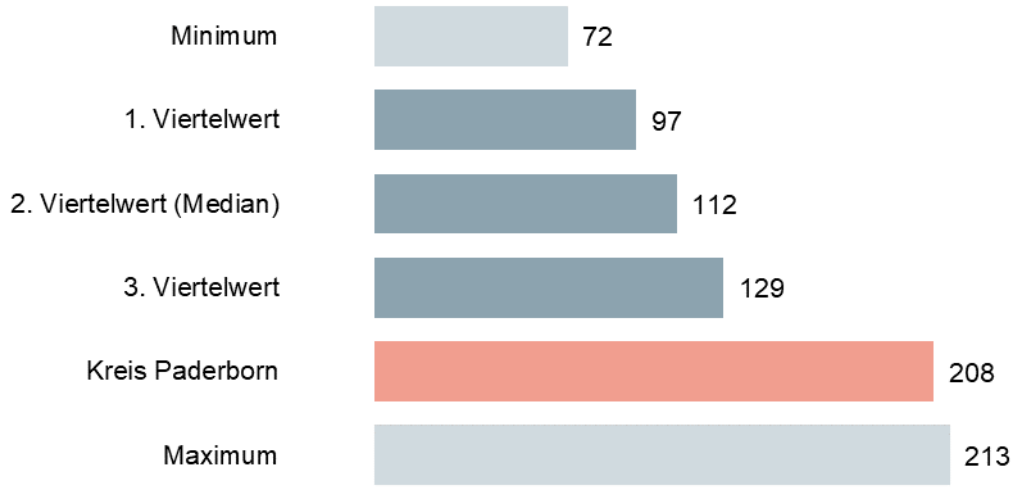
Wir betrachten die Baugenehmigungen, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide der unteren Bauaufsicht. Beim Personaleinsatz berücksichtigen wir daher nur Stellenanteile für Tätigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen Genehmigungsverfahren stehen. Wiederkehrende Prüfungen, Baulasten, Abgeschlossenheitsbescheinigungen etc. bleiben beim Stellenbedarf unberücksichtigt. In die nachfolgenden Kennzahlen zum Betrachtungsjahr 2020 haben wir daher 5,00 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,90 Vollzeit-Stellen für den Overhead berücksichtigt.

Zur Ermittlung des Stellenbedarfes orientiert sich der Kreis Paderborn an Fallzahlenprognosen und Sollvorgaben zur Produktivität. Als Orientierungswert in der Bauaufsicht geht der Kreis von rund einem Antrag pro Sachbearbeitenden pro Tag aus. Die von uns für 2020 ermittelte führende Kennzahl zur Anzahl der Fälle je Vollzeitstelle deckt sich mit dem internen Zielwert von 208 Anträgen pro Mitarbeitenden.

Der überwiegende Teil der Beschäftigten der Bauaufsicht hat eine Vorbildung im Bauingenieurwesen, Architektur oder Raum- und Stadtplanung. Fast 80 Prozent der Beschäftigten verfügen über mehrjährige Berufserfahrung im Einsatzgebiet.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht in allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. So werden die eingesetzten Stellenanteile in Relation zu den Antragszahlen gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Im Kreis Paderborn wurden 2020 insgesamt 1.038 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei den zugrunde gelegten 5,00 Stellen in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 208 zu bearbeitende Fälle auf eine Vollzeitkraft. Der Kreis Paderborn hat damit den zweithöchsten Wert aller Kreise. Das liegt neben der hohen absoluten Anzahl von Bauanträgen und vor allem Bauvoranfragen, an dem vergleichsweise geringen Personaleinsatz in der Bauaufsicht.

Gegenüber 2019 hat der Kreis Paderborn 2020 eine Vollzeit-Stelle weniger in der Sachbearbeitung der Bauaufsicht eingesetzt. Die Reduzierung ist auf interne Veränderungen von Aufgaben zurückzuführen. So haben sich die Zeitanteile für Administratortätigkeiten und die Bearbeitung von Windenergieangelegenheiten erhöht, die wir in unserer Berechnung nicht berücksichtigen. Durch die Besetzung einer Sachgebietsleitungsstelle sind zudem Zeitanteile in der Sachbearbeitung entfallen und dem Overhead zugeordnet worden. Für 2019 ergibt sich in Verbindung mit

leicht geringeren Fallzahlen eine Arbeitsbelastung von 151 Fällen je Vollzeit-Stelle. Damit stellt der Kreis Paderborn 2019 den dritthöchsten Wert beim Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle. Hinzu kommt, dass im Kreis Paderborn neben der Bearbeitung der Bauanträge auch die planungsrechtliche Beurteilung der Anträge in der Bauaufsicht erfolgt. Gerade hier besteht vielfach ein erhöhter Beratungs- und Abstimmungsbedarf. Im Unterschied zu Kreisen mit einem eigenen Planungsamt, bearbeiten die Sachbearbeitenden der Bauaufsicht in Paderborn die planungsrechtlichen Fragen somit selbst und können sie nicht über eine interne Beteiligung des Planungsamtes abwickeln. Das ist für die untere Bauaufsicht zusätzlich arbeitsintensiver und muss bei der Einordnung der abgebildeten hohen Anzahl an Bauanträgen berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**
Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Paderborn die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Der Kreis Paderborn konnte keine Angaben zu den für die Bauberatung eingesetzten Stellenanteilen machen. Die Bauberatung führen die Sachbearbeitenden neben der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren im Tagesgeschäft durch. Eine separate Erfassung dieser Zeitanteile erfolgt nicht. Eine Kennzahl mit Bezug zur Bauberatung konnte für den Kreis Paderborn daher nicht gebildet werden.

Trotz der großen Anzahl zu bearbeitender Anträge sind im Kreis Paderborn vergleichsweise wenige Fälle zum Stichtag 01. Januar 2020 nicht abgeschlossen. Mit einem Anteil von knapp 23 Prozent unerledigter Anträge am Gesamtantragsaufkommen liegt der Kreis Paderborn im interkommunalen Vergleich beim ersten Viertelwert.

Gleichzeitig hat die Bauaufsicht des Kreises Paderborn 2020 durchschnittlich 183 Bescheide je Vollzeitstelle erlassen. Das ist der zweithöchste Wert aller Kreise.

→ Der Kreis Paderborn bearbeitet mit geringem Personaleinsatz eine große Anzahl von Anträgen und hat dabei nur geringe Bearbeitungsrückstände.

Neben dem vergleichsweise geringen Personaleinsatz ist der hohe Wert vor allem auf die hohe Anzahl von Bauvoranfragen zurückzuführen. Der Kreis Paderborn ist ländlich geprägt. Zur Klärung der baurechtlichen Fragen nutzen viele Bürgerinnen und Bürger im Kreis die Möglichkeit der Bauvoranfrage. Die vorwiegend bauleitplanerischen Fragestellungen sind damit für die späteren Bauanträge schon vorab geklärt. Zudem ist die Mehrzahl der Bauvoranfragen bauordnungsrechtlich weniger komplex. Die Bearbeitung der Anträge ist dadurch insgesamt weniger zeitaufwändig.

Eine große Zahl von Anträgen und Anfragen bei gleichzeitig geringen Arbeitsrückständen zu bearbeiten, ist dennoch nur in einer funktionierenden Organisation möglich. Die oben dargestellten Kennzahlen belegen die effektive Arbeitsweise der Bauaufsicht des Kreises Paderborn. Zur abschließenden Einordnung sollte allerdings auch die Laufzeit der Genehmigungsverfahren einbezogen werden. Für den Kreis Paderborn liegen uns die Laufzeiten nicht vor, weil der Kreis sie nicht systematisch erfasst. Siehe hierzu unsere Ausführungen im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	183	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	22,67	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

6.3.8 Bauberatung

→ **Feststellung**
Die untere Bauaufsicht des Kreises Paderborn stellt Bauwilligen gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist niedrig. Zurückgezogene oder unvollständig eingereichte Anträge werden nicht erfasst.

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 Paderborn** gibt Bauinteressierten ausführliche Informationen zu Baugenehmigungen auf seinen Internetseiten. Dort befinden sich zahlreiche Formulare und verständliche Hinweise. Die Unterlagen sind sehr ausführlich und auf einem aktuellen Stand. Über das Geoportal können Bauinteressierte weitere Grundstückbezogene Informationen abfragen. Die Bebauungspläne und Flächennutzungspläne sind dort nicht abgebildet. Diese sind über die kreisangehörigen Kommunen auf deren Internetseiten verfügbar.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage ebenfalls verfügbar machen.

Die persönliche Bauberatung im Kreis Paderborn wird von den Sachbearbeitenden der Bauaufsicht durchgeführt, welche auch die Anträge bearbeiten. Eine Aufschlüsselung der für die Bauberatung eingesetzten Stellenanteile ist nicht möglich.

Anträge, die zurückgenommen oder abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller/Antragstellerinnen schon im Rahmen der Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Aufwand auf Seiten des/der Antragstellenden wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung eingespart werden.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge. Die zurückgenommenen Anträge erfasst der Kreis Paderborn nicht, ebenso wie den Anteil der unvollständig eingegangenen Anträge. Lediglich abgelehnte Anträge werden von der unteren Bauaufsicht softwareseitig erfasst. Sie sind im interkommunalen Vergleich minimal. Das kann neben einer guten Bauberatung aber auch auf eine höhere Anzahl zurückgenommener Anträge zurückzuführen sein. Eine tiefgehende Analyse ist der gpaNRW aufgrund der fehlenden Daten nicht möglich.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte künftig neben den zurückgenommenen auch die abgelehnten und unvollständigen Bauanträge systematisch erfassen und auswerten.

Die so verfügbaren Informationen lassen Rückschlüsse auf die Qualität der zu Verfügung gestellten Informationen zu und können Hinweise auf ein mögliche Optimierungspotential geben.

Die Kennzahlen aus den von anderen Kreisen gelieferten Daten haben wir nachfolgend zur Information abgebildet.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k.A.	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	0,22	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k.A.	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Wir haben in 18 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Kreise, die zentrale Anlaufstellen oder zentrale Servicepunkte anbieten, können in der Regel den Anteil der Bauberatung einfacher konkret ermitteln. Die absolute Zahl dieser Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt und die Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in den Vergleich gestellt. Das folgende Streudiagramm verdeutlicht die große Spannbreite:



Das Streudiagramm enthält dabei keine Positionierung für den Kreis Paderborn, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn erfasst die Laufzeiten der Bauanträge nur im Rahmen der RAL[41]-Zertifizierung. Belastbare Informationen zu den Laufzeiten in den anderen Genehmigungsverfahren liegen nicht vor.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[42] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

[41] Gütezeichen Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung

[42] Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

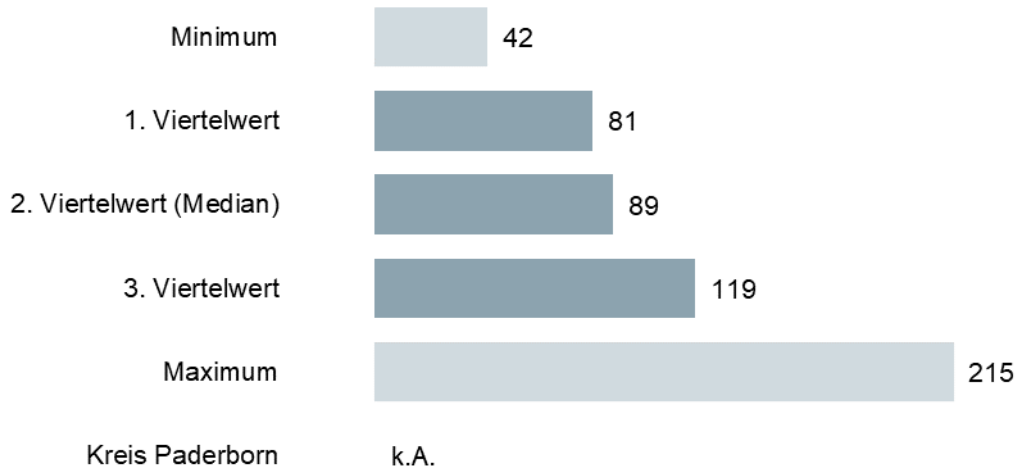
Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten. Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 1.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen).

Der **Kreis Paderborn** erfasst die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren nur teilweise systematisch. Zu gewerblichen Bauvorhaben gibt es Vorgaben aus der RAL-Zertifizierung (40 Arbeitstage), die der Kreis Paderborn nachhält. Der Kreis hat sich dafür eine Bearbeitungszeit von 32 Arbeitstagen zum Ziel gesetzt und hält diese Vorgabe 2020 in 92 Prozent der Fälle ein. Für die übrigen einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erfasst der Kreis die Laufzeiten nicht. Ein interkommunaler Vergleich ist für den Kreis Paderborn daher nicht möglich.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren und die Laufzeiten ab Vollständigkeit aller Anträge in der Fachsoftware erfassen und auswerten.

Die von uns in anderen Kreisen erhobenen Laufzeiten bilden wir daher nachfolgen nur zur Information ab.

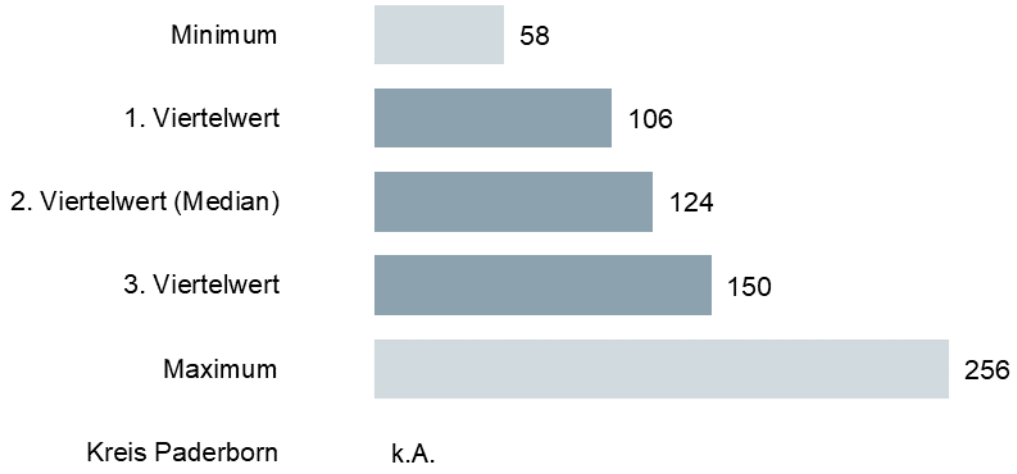
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



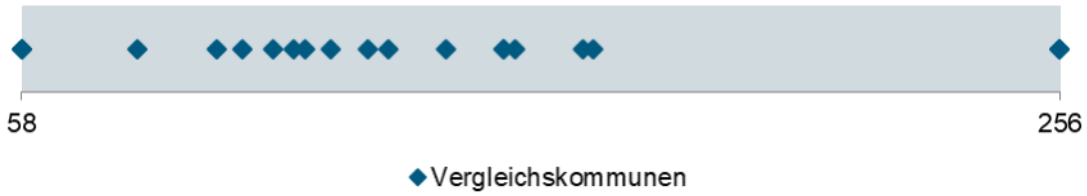
In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat Ziele und Zielwerte für bestimmte Verfahren definiert. Über ein Berichtswesen werden die Daten ausgewertet und überwacht. Für einen großen Teil der Anträge liegen dennoch keine verlässlichen Daten vor, weil sie nicht systematisch erfasst werden.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Paderborn** bildet im Haushalt unter dem Produkt „Bauaufsicht“ zwei Ziele und Kennzahlen ab.

- Ziel 1:
  Die abschließende Bearbeitungszeit der Bauanträge nach den Vorgaben der RAL von maximal 40 Arbeitstagen pro Antrag soll um mindestens 20 Prozent unterschritten werden.

- Ziel 2:
  Durchführung von Bauzustandsbesichtigungen sowohl nach Fertigstellung des Rohbaus als auch nach abschließender Fertigstellung

Der Zielerreichungsgrad zu Ziel 1 liegt 2020 bei 92 Prozent. Die Quote der durchgeführten Baukontrollen liegt bei 98 Prozent.

Die Bauaufsicht erfasst in regelmäßigen Abständen die Anzahl der genehmigten Anträge sowie der erhobenen Gebühren. Die Auswertung der Genehmigungen erfolgt monatlich. Die Auswertung der erhobenen Gebühren mindestens halbjährlich. Haushaltswirtschaftliche Kennzahlen, wie den Aufwandsdeckungsgrad, bildet der Kreis aus den erhobenen Daten nicht.

Die Bauaufsicht wertet die Daten darüber hinaus quartalsweise aus. So werden die RAL-Anträge auf die Einhaltung der geltenden Bearbeitungsfristen überprüft. Die Vorgaben und Qualitätsstandards werden durch die Amtsleitung, die Servicestelle Wirtschaft und den TÜV überwacht.

Ein Berichtswesen zu den anderen, nicht gewerblichen Anträgen und Genehmigungsverfahren hat der Kreis Paderborn nicht implementiert.

→ **Empfehlung**
Neben den Zielen zu den RAL-Anträgen sollte der Kreis Paderborn auch Ziele und Zielwerte für die anderen Anträge formulieren und überwachen.

Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) sollte die Bauaufsicht zusätzlich fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen (wie beispielsweise einen Aufwandsdeckungsgrad) bilden. Dabei sollte sie jeweils Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Der Kreis Paderborn erfasst die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Antragsbearbeitung nicht systematisch. Er hält sie nach eigener Einschätzung aber ein. Die Vorgaben und Regelungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei der rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.	229	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristen in den Genehmigungsverfahren zu erfassen. Die Kenntnis über den Ist-Zustand der Einhaltung von Fristen ist eine wichtige Information zur Beurteilung des rechtmäßigen Handelns und zur Steuerung des Personaleinsatzes.	230
			E1.2	Der Kreis Paderborn sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben. Die Erhebung der Gebühr zu einem späteren Zeitpunkt ist nicht möglich.	231
F2	Die Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Paderborn immer so zeitnah wie möglich, um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Die externen Beteiligungsverfahren werden noch in Papierform durchgeführt.	233	E2	Der Kreis Paderborn sollte zur Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zeitnah auch die Einholung der externen Entscheidungen und Stellungnahmen digitalisiert durchführen.	234
F3	Der Bearbeitungsprozess der Anträge in der Bauaufsicht ist insgesamt effektiv. Das Vieraugenprinzip wird konsequent eingehalten. Ein höherer Digitalisierungsgrad kann den Bearbeitungsprozess weiter beschleunigen.	235	E3	Der Kreis Paderborn sollte den Bearbeitungsprozess bei der Erstellung der Genehmigungsbescheide mit zunehmendem Digitalisierungsgrad anpassen. Schnittstellen im Bearbeitungsprozess können sich negativ auf die Laufzeiten auswirken.	238
F4	Der Kreis Paderborn hat sein Bauaktenarchiv in wesentlichen Teilen digitalisiert. Die Bearbeitung der aktuellen Verfahren erfolgt aber noch analog. Es besteht Optimierungsbedarf bei der Digitalisierung der Arbeitsabläufe.	238	E4.1	Der Kreis Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Bauanträge frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware der Bauaufsicht aufnehmen.	240
			E4.2	Die untere Bauaufsicht sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen, um die Bearbeitungsprozesse zu optimieren und die elektronische Archivierung zu vereinfachen.	240

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Antragsaufkommen in der unteren Bauaufsicht ist hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als die meisten anderen Kreise. Es besteht die Gefahr einer systematischen Überlastung. Zu einigen abgefragten Werten kann der Kreis Paderborn keine validen Daten bereitstellen.	242	E5	Um eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Paderborn die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.	244
F6	Die untere Bauaufsicht des Kreises Paderborn stellt Bauwilligen gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist niedrig. Zurückgezogene oder unvollständig eingereichte Anträge werden nicht erfasst.	245	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte die bei den Kommunen verfügbaren Informationen zum Planungsrecht über einen Link auf seiner Homepage ebenfalls verfügbar machen.	245
			E6.2	Der Kreis Paderborn sollte künftig neben den zurückgenommenen auch die abgelehnten und unvollständigen Bauanträge systematisch erfassen und auswerten.	246
F7	Der Kreis Paderborn erfasst die Laufzeiten der Bauanträge nur im Rahmen der RAL-Zertifizierung. Belastbare Informationen zu den Laufzeiten in den anderen Genehmigungsverfahren liegen nicht vor.	247	E7	Der Kreis Paderborn sollte die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren und die Laufzeiten ab Vollständigkeit aller Anträge in der Fachsoftware erfassen und auswerten.	248
F8	Der Kreis Paderborn hat Ziele und Zielwerte für bestimmte Verfahren definiert. Über ein Berichtswesen werden die Daten ausgewertet und überwacht. Für einen großen Teil der Anträge liegen dennoch keine verlässlichen Daten vor, weil sie nicht systematisch erfasst werden.	249	E8	Neben den Zielen zu den RAL-Anträgen sollte der Kreis Paderborn auch Ziele und Zielwerte für die anderen Anträge formulieren und überwachen.	250

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Der Kreis Paderborn hat sein Vergabewesen gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Zentrale eVergabe- und Submissionsstelle. Zusätzlich bindet der Kreis seine Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein. In der Praxis gilt dies auch für Verfahren mit einem Netto-Auftragswert unter 25.000 Euro. Diese werden von den Fachämtern eigenverantwortlich ausgeführt. Der Kreis schafft dadurch gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Maßnahmen zeigt, dass der Kreis die Vergabeverfahren gesetzeskonform durchführt. Dabei hält er sich überwiegend an die selbst vorgegebenen Abläufe. Die Vergaben sind im Allgemeinen gut nachvollziehbar und transparent dokumentiert. Dazu trägt wesentlich die interne Vergabedatenbank bei. Der Kreis plant diese durch ein Dokumentenmanagementsystem zu ersetzen. Dies kann zu einer weiteren Verbesserung und medienbruchfreien Bearbeitung der Vergabeverfahren beitragen.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es im Kreis Paderborn zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet der Kreis bisher nicht systematisch aus. Dabei stehen die dafür erforderlichen Daten weitestgehend in der Vergabedatenbank zur Verfügung. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling dienen. Dieses sollte der Kreis insbesondere bei größeren Maßnahmen standardmäßig etablieren.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich ist der Kreis grundsätzlich gut aufgestellt. Basis ist das Antikorruptionskonzept aus dem Jahr 2017. Die darauf aufbauende Dienstanweisung gibt sinnvolle Vorgaben und Handlungshilfen für die Beschäftigten des Kreises. Federführend für die Umsetzung der Regelungen ist ein Antikorruptionsbeauftragter. Dieser fungiert auch als niederschwelliger Ansprechpartner für die Beschäftigten bei Fragen und Verdachtsfällen. Das in der Dienstanweisung vorgesehene Berichtswesen setzt der Kreis in der Praxis noch nicht um. Dies sollte er kurzfristig einführen, um für zusätzliche Transparenz im Bereich der Korruptionsprävention zu sorgen.

Neben Korruption können auch erhaltene Sponsoringleistungen das Ansehen eines Kreises beschädigen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention enthält dazu bereits hilfreiche Vorgaben. Zusätzlich sollte der Kreis einen Sponsoring-Mustervertrag zur Verfügung stellen. Dadurch könnte er sämtliche relevanten Aspekte abdecken. Dies betrifft beispielsweise die zeitliche Befristung der Laufzeit oder die Übertragung von Kostenrisiken und Nebenkosten auf den Sponsoringgeber.

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 Paderborn 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

→ Der Kreis Paderborn hat sein Vergabewesen gut organisiert. Die getroffenen Regelungen bieten gute Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Die interne Vergabedatenbank stellt zudem die relevanten Informationen an zentraler Stelle bereit.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der

Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Paderborn** verfügt über eine Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren. Diese hat er zuletzt im November 2020 aktualisiert. Die darin getroffenen Regelungen gelten auch für die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Der Kreis stellt dadurch eine einheitliche Durchführung von Vergabeverfahren in seinem Aufgabenbereich sicher.

Die Dienstanweisung regelt ausführlich und umfassend die Durchführung von Vergaben. Ergänzt durch weitere Anlagen ist sie eine gute Grundlage für das Vergabewesen. Zudem erhalten die an den Verfahren Beteiligten dadurch eine nützliche Hilfestellung. Diesem Zweck dienen auch die einheitlich vorgegebenen Formulare für die Abwicklung der Vergaben. Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensarten orientiert sich der Kreis an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes[43]. Er nutzt dabei die vereinfachten höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus.

Bis zu einem Netto-Auftragswert von 15.000 Euro führen die Fachämter die Vergaben eigenverantwortlich durch.[44] Die Zuständigkeit umfasst dabei auch die ordnungsgemäße Dokumentation des Vergabeverfahrens. Sie fungieren damit in diesem Auftragswertbereich als dezentrale Vergabestellen. Der Kreis schreibt dabei die Verwendung einheitlicher Vordrucke vor. Dies schafft gute Voraussetzungen für eine gleichartige und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts. Die Vergabevermerke für Aufträge über 1.500 Euro sind zudem durch die Fachämter in eine interne Vergabedatenbank einzustellen. Dies schafft Transparenz und ermöglicht einen zentralen Überblick und eine gezielte Auswertung. Der Kreis konnte deswegen auch die für unsere Prüfung erforderlichen Daten kurzfristig und vollständig bereitstellen.

Für Vergabeverfahren über 15.000 Euro Netto-Auftragswert zeichnet sich die Zentrale eVergabe- und Submissionsstelle (ZeVS) verantwortlich. Diese ist im Rechtsamt angesiedelt. Aufgaben und Zuständigkeiten hat der Kreis in der Dienstanweisung eindeutig geregelt. Dies gilt auch für die Abgrenzung gegenüber den Zuständigkeiten der Fachämter. Die ZeVS ist dabei federführend für den formalen Ablauf der Vergabeverfahren. Die Fachämter übernehmen den fachtechnischen, auftragsbezogenen Teil. Neben der Organisation der Vergaben sind folgende wesentliche Aufgaben der ZeVS zugeordnet:

- Die Festlegung des teilnahmeberechtigten Bieterkreises nach Vorschlag des Fachamtes,
- die Bereitstellung der Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal,
- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission,
- die Kommunikation mit Bietern und Bewerbern sowie

[43] Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze); Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28.08.2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

[44] Im Laufe der Prüfung hat der Kreis Paderborn diese Wertgrenze entsprechend der geänderten Kommunalen Vergabegrundsätzen nach oben angepasst. Ab dem 01.01.2022 sind die Fachämter bis 25.000 Euro Netto-Auftragswert für die Durchführung der Vergabeverfahren verantwortlich.

- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs-, Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Diese Aufgabenverteilung vereinfacht zudem die personelle Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention. Diesen Zweck erfüllt auch das Vieraugenprinzip. Dieses gibt der Kreis verbindlich für die Auftragserteilung ab 500 Euro Netto-Auftragswert vor.

Die organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren wirkungsvoll zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen in Kapitel 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn bezieht die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig und eng in seine förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben unter 15.000 Euro Auftragswert sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Der **Kreis Paderborn** hat die Beteiligung der Rechnungsprüfung an den Vergaben in seiner Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren geregelt. Ergänzende Vorgaben finden sich zudem in der Rechnungsprüfungsordnung. Die Regelungen sehen vor, dass das Rechnungsprüfungsamt bei allen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von 15.000 Euro zu beteiligen ist.[45] Dies gilt bereits vor der geplanten Veröffentlichung einer Ausschreibung. Das Rechnungsprüfungsamt begleitet dabei die Vergabeverfahren. Es hat dadurch bereits frühzeitig die Möglichkeit, die Leistungsbeschreibung bzw. das Leistungsverzeichnis zu prüfen.
Dem Rechnungsprüfungsamt ist zudem vor der Auftragserteilung der komplette Vergabevorgang zuzuleiten. Dadurch ist vor der Rechtswirksamkeit der Vergabe eine vergaberechtliche Prüfung sichergestellt. Darüber hinaus wird das Prüfungsamt bei besonderen oder außergewöhnlich schwierigen Sachverhalten hinzugezogen. Dies betrifft beispielsweise den beabsichtigten Ausschluss von Angeboten oder die Aufhebung einer Ausschreibung.

Der Kreis bindet damit das Rechnungsprüfungsamt bei Vergaben ab 15.000 Euro frühzeitig und wirkungsvoll in die Verfahren ein. Er unterstützt dadurch eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung. Bei Vergaben bis 15.000 Euro sehen die Regelungen eine regelmäßige Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes dagegen nicht vor. Dies ist insofern bedenkenswert, als dass diese Vergabeverfahren ohne Beteiligung der ZeVS von den Fachämtern durchgeführt

[45] Im Laufe der Prüfung hat der Kreis Paderborn diese Wertgrenze entsprechend der geänderten Kommunalen Vergabegrundsätzen nach oben angepasst. Seit dem 01Januar 2022 ist das Rechnungsprüfungsamt erst ab einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro zu beteiligen.

werden. Die vom Kreis vorgegebenen Wertgrenzen ermächtigen die Fachämter zudem, Aufträge bis 15.000 Euro in Form eines Direktauftrages zu vergeben[46]. Die regelmäßige Einbindung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen ist dadurch nicht sichergestellt. Dies wäre jedoch zur Unterstützung und zum Schutz der in den Fachämtern mit Beschaffungen betrauten Beschäftigten sinnvoll.
In der Praxis führt das Rechnungsprüfungsamt stichprobenweise Produktprüfungen bei Vergaben unter 15.000 Euro Netto-Auftragswert durch. Grundlage dafür sind die in der internen Vergabedatenbank hinterlegten Angaben zu den einzelnen Maßnahmen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte auch bei Vergaben unterhalb 15.000 Euro Auftragswert eine zumindest stichprobenweise Kontrolle durch das Rechnungsprüfungsamt verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.

Nach Fertigstellung einer Baumaßnahme führt der Kreis regelmäßig eine förmliche Abnahme nach § 12 VOB/B durch. Dies wird entsprechend schriftlich festgehalten. Das Rechnungsprüfungsamt ist über die Abnahmetermine informiert und kann daran teilnehmen.

Auch bei Auftragsänderungen und Nachträgen sieht die Dienstanweisung eine Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes vor. Ab einem Auftragswert von 15.000 Euro sind Nachtragsvereinbarungen oder Anschlussaufträge durch die Fachämter vorzulegen. Dadurch bindet der Kreis auch bei wesentlichen Abweichungen in der Ausführungsphase grundsätzlich vergaberechtliches Fachwissen ein. Ergänzend verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Organisation des Nachtragswesens im Kapitel 7.7.2.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Im Jahr 2020 nutzt der Kreis Paderborn bei fast der Hälfte seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Verfahrensart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Paderborn ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Der Kreis Paderborn hat sein Verfahren für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb gut organisiert. Die Verfahrensweise ist geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Auftragsvergabe zu unterstützen.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

[46] Auch diese Wertgrenze hat der Kreis im Laufe der Prüfung entsprechend den geänderten Kommunalen Vergabegrundsätzen nach oben angepasst. Direktaufträge sind nun bis 25.000 Euro Netto-Auftragswert erlaubt.

Der **Kreis Paderborn** hat die von 2019 bis 2021 schlussgerechneten Vergaben mit einer Abrechnungssumme ab 75.000 Euro für die gpaNRW zusammengestellt. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Anteils der beschränkten Ausschreibungen an diesen Vergabeverfahren.

Anteil der beschränkten Ausschreibungen an den Vergabeverfahren 2019 bis 2021[1)] in Prozent

	2019	2020	2021
Kreis Paderborn	12,5	43,3	46,7

[1)] Im Jahr 2021 sind nur die bis September 2021 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt.

Im betrachteten Zeitraum nimmt der Anteil der beschränkten Ausschreibungen deutlich zu. Ein Grund dafür können die vom Land NRW in den geänderten Kommunalen Vergabegrundsätzen erweiterten Wertgrenzen sein. Die Entwicklung unterstreicht die steigende Bedeutung der Verfahrensart „beschränkte Ausschreibung“.

Die unserem Bericht als Anlage beigefügte Prozessablaufdarstellung bildet die wesentlichen Verfahrensschritte bei einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ab. Dabei wird ersichtlich, wie die Zuständigkeiten zwischen den Fachämtern und der ZeVS aufgeteilt sind. Zudem verdeutlicht die Darstellung die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die exemplarische Prozessdarstellung zeigt auf, dass die zentrale eVergabe- und Submissionsstelle bei den förmlichen Vergabeverfahren des Kreises Paderborn eine wichtige Rolle einnimmt. Sie ist Herrin des Verfahrens und übernimmt wesentliche Funktionen und Zuständigkeiten. Insbesondere verfahrenslenkende Entscheidungen obliegen dabei der ZeVS. Dazu gehören

- die Wahl der Verfahrensart,
- die Festlegung des Bieterkreises sowie
- die Vorbereitung der Vergabeentscheidung.

Die später mit der Auftragsausführung beauftragten Fachämter treten mit den Bietern bzw. Interessenten frühestens nach erfolgter Submission in Kontakt. Dies kann im Rahmen einer eventuell erforderlichen Aufklärung des Angebotsinhalts erfolgen. In der Regel geschieht dies aber erst nach der Vergabeentscheidung durch die Auftragserteilung. Der Kreis Paderborn gewährleistet dadurch eine personelle Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung.

Die Prozessablaufdarstellung verdeutlicht zudem die wirkungsvolle Einbindung der Rechnungsprüfung. Bereits vor dem Start des eigentlichen Vergabeverfahrens kann diese durch eine Überprüfung der Vergabeunterlagen und des Leistungsverzeichnisses Einfluss nehmen. Dies ist umso wichtiger, weil das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung sind. Darin enthaltene Fehler oder Ungenauigkeiten können während des Vergabeverfahrens nur aufwendig, nach Erteilung des Zuschlags gar nicht mehr bereinigt werden. Das letzte Wort vor der Auftragserteilung hat ebenfalls

die Rechnungsprüfung. Erst nach Prüfung des Vergabevorgangs und Erteilung der Zustimmung darf das Vergabeverfahren mit dem Zuschlag abgeschlossen werden.

Eine wertvolle Unterstützung erfahren die Arbeitsabläufe durch die interne Vergabedatenbank. Darauf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[47]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

→ Der Kreis Paderborn setzt eine interne Vergabedatenbank zur Dokumentation seiner Vergabeverfahren ein. Die beabsichtigte Umstellung auf ein Dokumentenmanagementsystem wird den Ablauf und die Dokumentation der Vergaben weiter vereinfachen und verbessern.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

In seiner Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren legt der **Kreis Paderborn** fest, dass Vergaben ab 15.000 Euro Netto-Auftragswert über das Vergabeportal der Deutschen eVergabe abzuwickeln sind. Dies schließt ausdrücklich auch die Kommunikation mit den Bietern sowie die Wahrnehmung der Bekanntmachungs- und Informationspflichten ein. Der Kreis führt damit seine förmlichen Vergabeverfahren grundsätzlich in elektronischer Form durch.

[47] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Daneben verfügt der Kreis über eine interne Vergabedatenbank. Diese Software hat er vom Kreis Gütersloh übernommen. Die Fachämter und die ZeVS tragen darin relevante Informationen zu den Vergabeverfahren ein. Dies ist für alle Vergaben mit einem Auftragswert von über 1.500 Euro verpflichtend.

Die interne Datenbank begleitet die Vergabeverfahren. An zentraler Stelle liegen damit Informationen und die Dokumentation der Entscheidungen vor. Abschließend stellen die Fachämter in dem Programm die dokumentierten Einzelschritte zu einem Vergabevermerk zusammen. Auf diesen kann neben der ZeVS auch das Rechnungsprüfungsamt zugreifen.

Die vom Kreis genutzte Vergabedatenbank stellt damit wichtige Funktionen einer Vergabemanagementsoftware zur Verfügung. Dazu gehört allerdings nicht die Steuerung des Workflows. So können beispielsweise keine Bearbeitungsschritte wie Genehmigungen oder Zustimmungen verbindlich und mit aufschiebender Wirkung für das weitere Verfahren hinterlegt werden. Auch eine automatische Plausibilisierung von Wertgrenzen und Fristen, eine Schnittstelle zu den Vergabeportalen sowie eine revisionssichere Dokumentation sind nicht gegeben. Trotzdem ist die Datenbank eine wertvolle Hilfestellung für die Durchführung und Qualitätssicherung der Vergaben. Der Kreis Paderborn hat damit einen ersten wichtigen Schritt zur Digitalisierung seiner Vergabeverfahren gemacht.

Derzeit bereitet der Kreis einen weiteren Digitalisierungsschritt vor. Er plant, die interne Vergabedatenbank durch ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) abzulösen. Dieses soll dann auch einen Direktzugriff auf die einzelnen Vergabeunterlagen ermöglichen. Eine Steuerung des Workflows über eine Rechtevergabe wird allerdings weiterhin nicht möglich sein. Der Kreis schätzt dafür den administrativen Aufwand als zu hoch ein. Trotzdem kann das DMS den Ablauf und die Dokumentation der Vergabeverfahren weiter vereinfachen und verbessern. Davon kann der Kreis auch bei den interkommunal bearbeiteten Vergaben profitieren. Darauf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

→ Der Kreis Paderborn betreibt noch keine interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen mit seinen kreisangehörigen Kommunen.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Der **Kreis Paderborn** betreibt im Vergabewesen keine interkommunale Zusammenarbeit mit seinen kreisangehörigen Kommunen. Als Mitglied im Nahverkehrsverbund Paderborn/ Höxter und dem Wasserverband Obere Lippe unterstützt er diese Körperschaften allerdings bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Der Kreis übernimmt dabei im Wesentlichen die Funktion einer Zentralen Vergabestelle. Dies umfasst insbesondere die Durchführung der Vergabeverfahren über ein Vergabeportal sowie die Submission. Grundlage für die Zusammenarbeit ist jeweils ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. In diesen hat der Kreis auch eine Kostenerstattung geregelt.

Derzeit prüft der Kreis eine Ausweitung der Zusammenarbeit im Vergabewesen. Es liegen dazu Anfragen einzelner kreisangehöriger Kommunen vor. Bei der Konzipierung der interkommunalen Zusammenarbeit sollte der Kreis die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigen. Je nach Ausgestaltung kann diese dem Vergaberecht unterliegen.[48] In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Kommunen ausgeschrieben werden.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn geht präventiv gegen Korruption vor. Das Antikorruptionskonzept und die Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung geben umfängliche und geeignete Regelungen vor. Die Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten unterstützt eine wirksame Prävention. Optimierungspotenzial ergibt sich insbesondere beim Berichtswesen.

[48] Vgl. EuGH, Urteil vom 04.Juni 2020 - Rs. C-429/19

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)[49] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Kreis Paderborn** trifft umfangreiche Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz seiner Beschäftigten. Aktueller Ausgangspunkt und Grundlage der Aktivitäten ist das Antikorruptionskonzept. Dieses hat der Kreis im Jahr 2017 entwickelt und verabschiedet. Er geht darin auf die Bedeutung der Korruption ein und beschreibt Maßnahmen zur Prävention. Daneben konkretisiert die Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung Zuständigkeiten, Verfahrensweisen und Instrumente. Positiv ist dabei, dass die Regelungen auch für die Beschäftigten und Organisationseinheiten der Eigenbetriebe gelten. Der Kreis stellt dadurch ein einheitliches Präventionsniveau in seinem Verantwortungsbereich sicher.

Federführend für die Umsetzung und Koordinierung der Prozesse ist der Antikorruptionsbeauftragte. Zu seinen Aufgaben gehören u.a.

- die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung interner Kontrollmechanismen und Anweisungen,
- die Beratung der Bediensteten, des Verwaltungsvorstandes sowie der Organisationseinheiten und

[49] Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- die Funktion als zentrale Kontaktstelle für Beschäftigte, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und –prävention.

In diesem Zusammenhang führt der Antikorruptionsbeauftragte auch regelmäßig Schulungen bzw. Informationsveranstaltungen durch. Diese dienen dazu, die Beschäftigten aller Hierarchieebenen für das Thema zu sensibilisieren. Eine wertvolle Hilfestellung erhalten diese zudem über eine FAQ-Liste. Diese ist im Intranet des Kreises verfügbar. Die Beschäftigten finden darin Beispiele und konkrete Handlungsanweisungen im Zusammenhang mit der Annahme von Zuwendungen.

In seinem Antikorruptionskonzept hat der Kreis zudem Regelungen zu einem Berichtswesen getroffen. Danach hat der Antikorruptionsbeauftragte jährlich einen Bericht über einzeln festzulegende Sachverhalte anzufertigen. Dies ist dann auch Grundlage für anschließende Prüfungshandlungen. Daneben hat er der Behördenleitung mindestens jährlich über seine Arbeit zu berichten. Dieses Berichtswesen ist in der Praxis noch nicht etabliert. Relevante Informationen werden stattdessen im Rahmen regelmäßiger Besprechungen ausgetauscht. Berichtspflichtige Sachverhalte hat der Kreis bisher nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die in seinem Antikorruptionskonzept getroffenen Regelungen zum Berichtswesen umsetzen. Insbesondere der jährliche Bericht über einzelne Sachverhalte kann zur Transparenz und zur Sensibilisierung der Beschäftigten beitragen.

Der Kreis Paderborn hat die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze ermittelt. Dazu hat er in sämtlichen Organisationseinheiten eine Risikoanalyse durchgeführt. Im Ergebnis liegt damit eine belastbare Basis für zielgerichtete Präventionsmaßnahmen vor. Ein Schwerpunkt bildete dabei zunächst das Rotationsgebot gem. § 12 Abs. 1 KorruptionsbG. Der Kreis hat dieses wo möglich umgesetzt und Ausnahmefälle in den einzelnen Dezernaten identifiziert und begründet.

Das KorruptionsbG gibt zudem in den §§ 7 und 8 Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten vor. So haben die Mitglieder der Kreisorgane und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Landrat eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis Paderborn informiert auf seiner Internetseite darüber, dass die Auskünfte in der Kreisverwaltung während der allgemeinen Öffnungszeiten eingesehen werden können. Viele Kommunen setzen die Vorgabe zur Veröffentlichung mittlerweile digital um. Dazu stellen sie die Angaben im Informationssystem zur Verfügung. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG im Kreistagsinformationssystem nachkommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.

Daneben hat der Landrat seine Nebentätigkeiten dem Kreistag anzuzeigen. Für die Sicherstellung dieser Verpflichtung ist gem. der Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung das Amt Zentrale Dienste, Büro des Kreistags zuständig. Durch eine öffentliche Mitteilungsvorlage wird die gesetzliche Vorgabe erfüllt. Dies gilt auch für die Hauptverwaltungsbeamten im Ruhestand.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie[50] müssen Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Derzeit ist die EU-Richtlinie noch nicht in nationales Recht überführt. Beim Kreis Paderborn ist ein Konzept zur Umsetzung der Richtlinie in Vorbereitung. Eine Einführung ist aber erst nach Verabschiedung einer Regelung durch den nationalen Gesetzgeber vorgesehen. Der Kreis begründet dies mit noch zu klärenden Unsicherheiten: Diese beziehen sich beispielsweise auf den Datenschutz, die Verfahrensweisen, Kompetenzen oder die konkreten Anwendungsgebiete. Diese Vorgehensweise hat der Kreis mit dem Landkreistag abgestimmt.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- **Feststellung**
  Der Kreis Paderborn verfügt über Regelungen zum Sponsoring. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für den Kreis zu minimieren.

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 Paderborn** hat in seiner Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Danach sind entsprechende Vereinbarungen grundsätzlich schriftlich in Vertragsform abzuschließen. Daneben ist regelmäßig der bzw. die Antikorruptionsbeauftragte zu informieren und zu beteiligen.

Nach eigener Auskunft nimmt der Kreis derzeit keine Sponsoringleistungen in Anspruch. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen eines Kreises vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Auch im Bildungssektor finden häufig entsprechende Kooperationen statt. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

[50] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – EU-Hinweisgeber-Richtlinie

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Software, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften

bestehen. Derartige Leistungen waren für den Kreis Paderborn in den vergangenen Jahren ebenfalls relevant. Beispielsweise berichtet das Helene-Weber-Berufskolleg auf seiner Homepage vom Gewinn eines Nachwuchswettbewerbs eines Lebensmittelunternehmens. Das Richard-von-Weizsäcker-Berufskolleg und das Berufskolleg Schloss Neuhaus weisen auf ihren Internetseiten auf die Kooperation mit verschiedenen Softwarehäusern hin.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für den Kreis Paderborn Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Der Kreis Paderborn ist sich dieser Aufgabe grundsätzlich bewusst. Die bisher vom ihm getroffenen Regelungen decken allerdings noch nicht sämtliche erforderlichen Aspekte ab.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren. Dazu gehören Vorgaben zur zeitlichen Befristung der Laufzeit sowie eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsoringgeber. Auch das Haftungsrisiko sollte er vertraglich begrenzen. Zu diesem Zweck kann die Vorgabe eines Mustervertrages sinnvoll sein.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Internetseite einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag zur Verfügung. Das Land NRW hat zudem in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung[51] Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage zur Konkretisierung der bereits vorhandenen Vorgaben.

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

[51] RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

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 Paderborn betreibt kein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling. Mit einzelnen umgesetzten Elementen nutzt er noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Kreis Paderborn** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Baumaßnahmen planen die jeweils zuständigen Fachämter zusammen mit den Nutzern bzw. Bedarfsträgern. Dies umfasst die Bedarfsfeststellung und die Entwurfsplanung. Frühzeitig wird zudem die Kämmerei zur Klärung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen hinzugezogen. In der regelmäßig stattfindenden Dezernentenkonferenz wird über die Baumaßnahme informiert. In den Sitzungen sind sämtliche Fachdisziplinen vertreten. Diese können dabei ihre Anforderungen an das Projekt einbringen. Der Kreis beteiligt zudem die politischen Entscheidungsträger. Insbesondere bei größeren oder bedeutenden Baumaßnahmen erfolgt dies durch eine Arbeitsgruppe, in der fortlaufend Informationen zur Verfügung gestellt werden. Abschließend erfolgt ein „Baubeschluss“, in dem Ausführung und Umsetzung verbindlich festgeschrieben werden.
Der Kreis hat damit grundsätzlich das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme erkannt. Durch eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung und enge Einbindung der Politik kann er wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes entwickeln und vorgeben. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen und Nachbesserungen in späteren Umsetzungsphasen vermeiden. Der Kreis schöpft dabei allerdings noch nicht alle Potenziale eines BIC aus. Der Prozessablauf ist bewährt und eingespielt – hängt jedoch wesentlich von dem Engagement und der Erfahrung einzelner Akteure ab. Herrin des Verfahrens ist dabei das jeweils für die Bauausführung verantwortliche Fachamt.
Aus Sicht der gpaNRW ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral und einheitlich steuern. Dazu ist das BIC sinnvollerweise nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.

In seinem Haushalt 2022 plant der Kreis bis 2025 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 25,7 Mio. Euro. Dies entspricht ca. 29 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches BIC würde damit in einem Bereich wirken, der spürbaren Anteil an den Kreisfinanzen hat.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen[52]. 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 Paderborn vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**
Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Paderborn kommt es zu überdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Nachträge nehmen dabei einen deutlichen Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021*)

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	18.530.545	
Abrechnungssummen	18.684.188	
Summe der Unterschreitungen	1.085.160	5,9

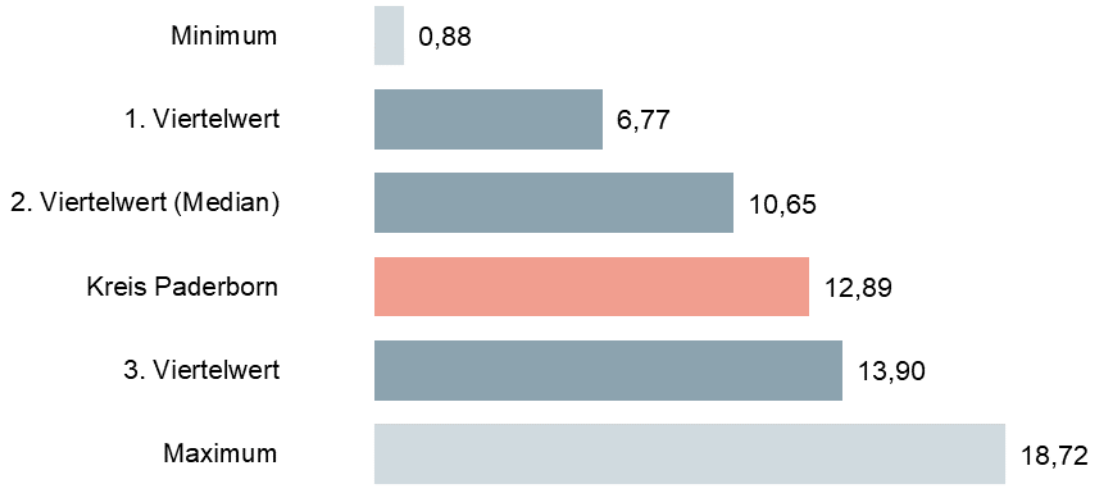
[52] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Summe der Überschreitungen	1.238.803	6,7
Summe der Abweichungen absolut	2.323.963	12,5

*) Im Jahr 2021 sind nur die bis September 2021 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt

Die obige Tabelle bildet einen Zeitraum von mehreren Jahren ab. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Paderborn** 30 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 635.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



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



Im Vergleichsjahr 2020 gehört der Kreis Paderborn zu den Kreisen mit den höchsten prozentualen Abweichungen vom Auftragswert. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in diesem Jahr eine einzelne Baumaßnahme großen Einfluss auf die Auswertung nimmt. Diese überschreitet den Auftragswert um rund 780.000 Euro. Sie ist damit für mehr als die Hälfte der gesamten Abweichungen verantwortlich. Ohne diese Überschreitung weichen die Abrechnungssummen in 2020 um 13 Prozent von den Auftragswerten ab. Auch dieser Wert ist höher als bei den meisten anderen Kreisen. Der Vergleich für 2019 zeigt ein entsprechendes Ergebnis:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2019

Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,64	1,70	7,43	9,58	13,54	52,68	27

Auftragsänderungen wickelt der Kreis häufig über förmliche Nachträge ab. Diese nehmen dabei einen spürbaren Einfluss auf die Abweichungen. Die durch den Kreis ermittelten Nachträge belaufen sich von 2019 bis September 2021 auf rund 540.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Paderborn damit zu den Kreisen mit den höheren Nachträgen. Konkret bezieht sich dies auf den prozentualen Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen sowie das prozentuale Verhältnis zu den Auftragswerten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Der Kreis sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können. Die vergleichsweise hohen Abweichungen des Kreises Paderborn können ein Indiz dafür sein, dass der Kreis in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen geregelt. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens liegen durch die interne Vergabedatenbank vor. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht systematisch aus.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*

- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

In seiner Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren regelt der **Kreis Paderborn** auch die Verfahrensweisen bei Auftragsänderungen und Nachträgen. Die Zuständigkeit liegt danach beim jeweils ausführenden Fachamt. Dies beinhaltet auch die Entscheidung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine erneute Ausschreibung entfallen kann. Der Kreis gibt dazu als Beurteilungshilfe konkrete prozentuale Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten vor. Das Fachamt hat zudem seine Entscheidung und die Prüfung der Nachträge zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren.

Auch bei Auftragsänderungen und Nachträgen sieht der Kreis eine Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes vor. Ab 15.000 Euro Auftragswert sind Nachtragsvereinbarungen oder Anschlussaufträge zur Vergabeprüfung vorzulegen. Dies gilt dabei pro einzelnem Nachtrag, d.h. bei mehreren aufeinanderfolgenden Auftragsänderungen können diese in Summe höhere Beträge erreichen.

Auch diese Wertgrenze hat der Kreis zwischenzeitlich an die Änderungen der Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes angepasst. Seit Januar 2022 sind Auftragsänderungen erst ab einem Wert von 25.000 Euro dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Eine regelmäßige Einbeziehung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen findet deshalb derzeit nur noch für Auftragserweiterungen und Nachträge über 25.000 Euro Netto-Auftragswert statt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte auch bei Auftragsweiterungen und Nachträgen unterhalb 25.000 Euro eine Pflicht zur Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes verbindlich vorgeben. Dies sollte insbesondere auch gelten, wenn mehrere Nachträge in Summe einen festzulegenden Betrag überschreiten. Der Kreis kann dabei eine wertmäßige Abstufung zwischen einer regelmäßigen und einer stichprobenweisen Beteiligung vornehmen.

Die Fachämter stellen ihre Dokumentation zu den Auftragsänderungen in die interne Vergabedatenbank ein. Dabei werden die Nachträge allerdings nicht mit den Ursprungsaufträgen verknüpft.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte Auftragsänderungen in seiner Datenbank den Ursprungsaufträgen eindeutig zuordnen. Dadurch erhält er einen Überblick über die Entwicklung der Maßnahmenkosten. Zudem schafft er dadurch die Grundlage für einen Plan-Ist-Vergleich der Maßnahmenkosten.

Trotzdem verfügt der Kreis in der internen Vergabedatenbank über Informationen zu den Maßnahmenkosten und den Nachträgen. Das Rechnungsprüfungsamt nutzt diese bereits jetzt für

stichprobenweise Prüfungen. Eine systematische Auswertung im Sinne eines Nachtragsmanagements hat der Kreis allerdings bisher nicht umgesetzt. Dies beinhaltet eine Auswertung des Umfangs der Nachträge. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte der Kreis Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachämtern bearbeitet werden.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Paderborn liefern.

- **Feststellung**
  Der Kreis Paderborn führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regeln.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

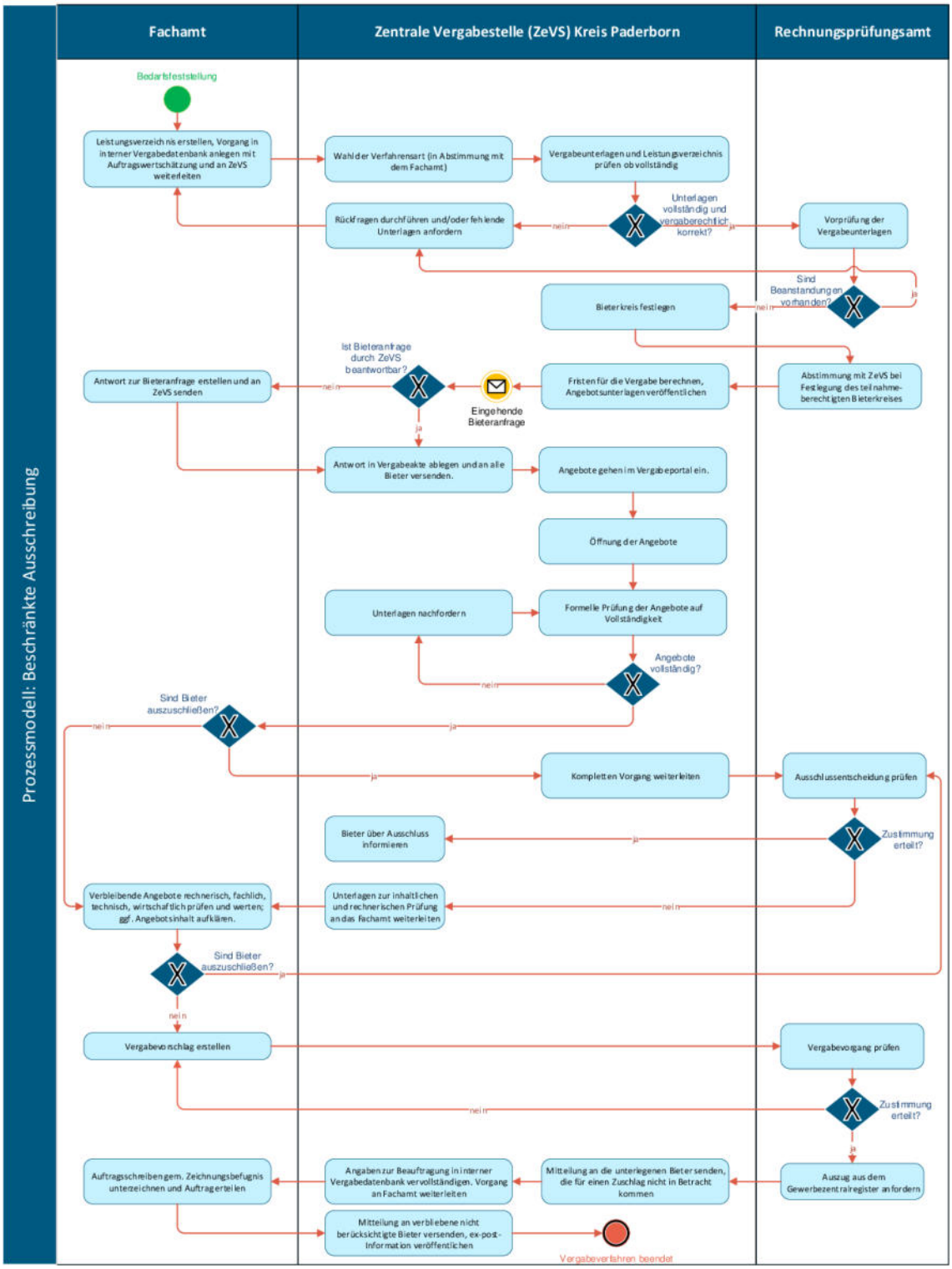
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Paderborn bezieht die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig und eng in seine förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben unter 15.000 Euro Auftragswert sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	257	E1	Der Kreis Paderborn sollte auch bei Vergaben unterhalb 15.000 Euro Auftragswert eine zumindest stichprobenweise Kontrolle durch das Rechnungsprüfungsamt verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden.	258
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Der Kreis Paderborn geht präventiv gegen Korruption vor. Das Antikorruptionskonzept und die Dienstanweisung Korruptionsbekämpfung geben umfängliche und geeignete Regelungen vor. Die Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten unterstützt eine wirksame Prävention. Optimierungspotenzial ergibt sich insbesondere beim Berichtswesen.	262	E2.1	Der Kreis Paderborn sollte die in seinem Antikorruptionskonzept getroffenen Regelungen zum Berichtswesen umsetzen. Insbesondere der jährliche Bericht über einzelne Sachverhalte kann zur Transparenz und zur Sensibilisierung der Beschäftigten beitragen.	264
			E2.2	Der Kreis Paderborn sollte seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG im Kreistagsinformationssystem nachkommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.	264
Sponsoring					
F3	Der Kreis Paderborn verfügt über Regelungen zum Sponsoring. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für den Kreis zu minimieren.	265	E3	Der Kreis Paderborn sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren. Dazu gehören Vorgaben zur zeitlichen Befristung der Laufzeit sowie eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsoringgeber. Auch das Haftungsrisiko sollte er vertraglich begrenzen. Zu diesem Zweck kann die Vorgabe eines Mustervertrages sinnvoll sein.	266

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Der Kreis Paderborn betreibt kein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling. Mit einzelnen umgesetzten Elementen nutzt er noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer zentral koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	267	E4	Der Kreis Paderborn sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einzubetten. Für die Steuerung sollte eine unabhängige zentrale Stelle zuständig sein.	267
Nachtragswesen					
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren im Kreis Paderborn kommt es zu überdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Nachträge nehmen dabei einen deutlichen Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.	268	E5	Der Kreis Paderborn sollte für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann eine Verringerung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert unterstützen.	270
F6	Der Kreis Paderborn hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen geregelt. Die Voraussetzungen für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens liegen durch die interne Vergabedatenbank vor. Diese nutzt der Kreis aber noch nicht systematisch aus.	270	E6.1	Der Kreis Paderborn sollte auch bei Auftragsweiterungen und Nachträgen unterhalb 25.000 Euro eine Pflicht zur Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes verbindlich vorgeben. Dies sollte insbesondere auch gelten, wenn mehrere Nachträge in Summe einen festzulegenden Betrag überschreiten. Der Kreis kann dabei eine wertmäßige Abstufung zwischen einer regelmäßigen und einer stichprobenweisen Beteiligung vornehmen.	271
			E6.2	Der Kreis Paderborn sollte Auftragsänderungen in seiner Datenbank den Ursprungsaufträgen eindeutig zuordnen. Dadurch erhält er einen Überblick über die Entwicklung der Maßnahmenkosten. Zudem schafft er dadurch die Grundlage für einen Plan-Ist-Vergleich der Maßnahmenkosten.	271
			E6.3	Der Kreis Paderborn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies beinhaltet eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	272
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Der Kreis Paderborn führt die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durch. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regeln.	272	E7.1	Der Kreis Paderborn sollte alle relevanten Beteiligungen und Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsamtes vollständig nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehört auch die Beteiligung vor der Entscheidung zum Ausschluss von Bietern.	
			E7.2	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass ausgeschlossene Bieter unverzüglich gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichtet werden.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Der Kreis Paderborn sollte das Rechnungsprüfungsamt auch bei Auftragsänderungen und Nachträgen regelmäßig, wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen, vor Auftragserteilung einbeziehen.	
			E7.4	Der Kreis Paderborn sollte die Zuständigkeit für die Unterrichtung nicht berücksichtigter Bewerbungen und Angebote gemäß § 19 VOB/A in seiner Dienstanweisung eindeutig festlegen. Hierfür bietet sich die zentrale eVergabe- und Submissionsstelle an.	
			E7.5	Der Kreis Paderborn sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen regelmäßig bei Nachtragsaufträgen über 15.000 Euro beteiligt wird.	
			E7.6	Der Kreis Paderborn sollte der vorbereitenden Detailplanung ausreichend Zeit einräumen. Er sollte sicherstellen, dass die Ausschreibung auf Basis eines belastbaren Leistungsverzeichnisses erfolgt.	

Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn 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 Paderborn verfügt über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Über die Kostenrechnung kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenerhaltung insgesamt und differenziert nach Erhaltungsmaßnahmen abbilden. Über die regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen und –bewertungen hat der Kreis einen guten Überblick über den Zustand seiner Verkehrsflächen und die Entwicklung im Zeitverlauf. In der webbasierten Straßendatenbank sind viele Daten hinterlegt. Hier bieten sich für den Kreis Paderborn noch Optimierungen durch die Aufnahme der Aufbau-, Querschnitts- und Erhaltungsdaten in die Datenbank. Auch das Aufbruchmanagement sollte in die Straßendatenbank integriert werden.

Seit vielen Jahren hat der Kreis Paderborn auf der Grundlage dieser Informationen ein Erhaltungsmanagement aufgebaut. Besonders positiv ist dabei der Einsatz eines Pavement-Management-Systems (PMS). Hierüber hat der Kreis bis Ende 2020 verschiedene Szenarien für eine Erhaltungsstrategie entwickelt und ausgewertet. Im Ergebnis hat sich der Kreis Paderborn das strategische Ziel gesetzt, den Zustand der Verkehrsflächen mittel- und langfristig mindestens auf dem aktuellen Niveau zu halten. Auf Basis dieser Zielsetzung werden im PMS die notwendigen Maßnahmen mit den jeweiligen Kosten ermittelt. Um den ganzheitlichen Ansatz des Erhaltungsmanagements zu gewährleisten, sollte die finanzwirtschaftliche Sicht stärker integriert werden. Hierzu ist es auch erforderlich, den Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung und körperlicher Inventur sicherzustellen.

Dem bilanziellen Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens konnte der Kreis Paderborn bislang nicht entgegenwirken. Von 2008 bis 2020 beläuft sich der bilanzielle Substanzverlust auf 34,4 Mio. Euro bzw. 43,5 Prozent. Auch der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit ca. 71 Prozent in 2020 eine bilanzielle Überalterung dieses Vermögens. Demgegenüber zeigt sich der Zustand der Verkehrsflächen nach der letzten Zustandserfassung und –bewertung 2020 in einem deutlich besseren Zustand. Im Zeitverlauf konnte der Kreis den Zustand von 2012 bis 2020 sogar verbessern. Besonders deutlich zeigen sich die Abweichungen von bilanzieller und technischer Sicht bei den freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Hier sollte der Kreis über den noch ausstehenden Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung analysieren, worin diese Abweichung begründet ist.

Für die Unterhaltung seines Verkehrsflächennetzes hat der Kreis Paderborn in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,72 Euro je qm eingesetzt. Dies entspricht ca. 55 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen setzt der Kreis zur Hälfte für langfristig nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen ein. Die Reinvestitionsquote lag im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre bei nur ca. 28 Prozent. Dennoch ist es dem Kreis Paderborn mit diesen Mitteln gelungen, den Zustand der Verkehrsflächen zu verbessern.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Paderborn verfügt über grundlegende Daten, die für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns notwendig sind. Über die Kostenrechnung kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch insgesamt und differenziert nach den einzelnen Pflegeleistungen darstellen. Bei den Flächendaten besteht hingegen noch Optimierungsbedarf. Bislang hat der Kreis nur die Gehölzflächen GPS-gestützt aufgemessen und den Baumbestand aufgenommen. Diese Daten sind auch in das Grünflächenkataster, als Fachschale der Straßendatenbank, integriert. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster ist noch nicht im Einsatz. Der Kreis Paderborn sollte die übrigen Flächen des Begleitgrüns, die bislang pauschal ermittelt sind, ebenfalls aufmessen und in das Kataster integrieren.

Der Kreis Paderborn verfügt über ein großes Kreisgebiet mit einer großen Verkehrsfläche. Entsprechend muss der Kreis eine große Straßenbegleitgrünfläche unterhalten. Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns zeigen sich bezogen auf die Fläche interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW

dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Paderborn verfügt über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Diese ermöglicht dem Kreis eine zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

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 Paderborn** liegen die wichtigen Datengrundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor.

Die Flächendaten liegen dem Kreis insgesamt und differenziert nach der Lage innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten vor. Für die Zustandsdaten kann der Kreis Paderborn alle vier Jahre auf aktuelle Daten aus den Zustandserfassungen und –bewertungen zugreifen.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen kann der Kreis Paderborn zur Verfügung stellen. Dabei ist auch die getrennte Darstellung nach der Ortslage innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten möglich.

Die Ermittlung der nach Flächen gewichteten Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen ist im Kreis Paderborn nicht möglich. In der Straßendatenbank sind keine Anlagegüter, sondern nur die im Rahmen der Zustandserfassung bewerteten Bereiche hinterlegt. Umgekehrt sind in der Anlagenbuchhaltung keine Flächen zu den Anlagegütern hinterlegt. Somit kann die gpaNRW auch den nach Flächen gewichteten Anlagenabnutzungsgrad nicht darstellen. Zusätzlich führt dies auch zu Problemen im Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank. (Vgl. hierzu Kapitel 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement)

Die Finanzdaten zum konsumtiven und investiven Ressourceneinsatz liegen dem Kreis Paderborn vollständig und differenziert vor. Die Erhaltungsaufwendungen können dabei auch getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung abgebildet werden.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- **Feststellung**
  Der Kreis Paderborn setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Zusätzlich nutzt er für sein Erhaltungsmanagement ein Pavement Management System, worüber konkrete Strategien für die Verkehrsflächenerhaltung entwickelt wurden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Paderborn** und alle weiteren Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese Version der Datenbank jedoch nicht aus. Daher nutzt der Kreis Paderborn eine erweiterte,

kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank. Dadurch konnte der Kreis u. a. die Zustandsdaten sowie teilweise die Aufbaudaten und Querschnittsdaten in die Datenbank integrieren. Die Flächen sind bislang nur getrennt nach Fahrbahn und Nebenflächen differenziert.

Hinsichtlich der Zustandsdaten verfügt der Kreis Paderborn durch die regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten Zustandserfassungen und –bewertungen (ZEB) über gute Datengrundlagen. Die bisherigen messtechnischen Zustandserfassungen fanden 2012, 2016 und 2020 statt. Die Ergebnisse hat der Kreis in die Straßendatenbank integriert.

Die Querschnittsdaten hat der Kreis Paderborn ursprünglich begonnen aufzunehmen. In den letzten Jahren wurden die Daten aber nicht weiter gepflegt und fortgeführt. Als Grund führt der Kreis mangelnde personelle Kapazitäten an. Auch die Aufbaudaten liegen noch nicht vollständig vor. Hier hat der Kreis aber bereits ca. 75 Prozent der Daten in der Straßendatenbank hinterlegt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte die Aufnahme der Aufbaudaten in die Straßendatenbank weiter fortführen. Zudem sollte er auch die Querschnittsdaten in die Datenbank integrieren. Für die laufende Pflege und Weiterentwicklung der Straßendatenbank bedarf es dabei auch entsprechender personeller Ressourcen, um die Datenbank vollumfänglich nutzen zu können.

Ziel der Straßendatenbank mit den darin enthaltenen möglichst vollumfänglichen Informationen zu den Verkehrsflächen ist ein Erhaltungsmanagement. Dieses hat der Kreis Paderborn bereits seit vielen Jahren aufgebaut. Besonders positiv hervorzuheben ist der Einsatz eines Pavement Management Systems (PMS), welches der Kreis im Jahr 2018 eingeführt hat. Das System greift auf die Zustandsdaten in der Straßendatenbank zu und nutzt diese für die internen Berechnungsmodelle. Das PMS dient als Grundlage für das Erhaltungsprogramm des Kreisstraßennetzes. Bis Ende 2020 wurden dazu aus dem System Strategien für die kurz-, mittel- und langfristige Erhaltung entwickelt. Über verschiedene Berechnungseinstellungen und Zielvorgaben können im System Szenarien mit Prognosen dargestellt werden. Im Ergebnis hat sich der Kreis Paderborn das strategische Ziel gesetzt den Zustand der Verkehrsflächen mittel- und langfristig mindestens auf dem aktuellen Niveau zu halten. Auf Basis dieser Zielsetzung werden im PMS die notwendigen Maßnahmen mit den jeweiligen Kosten ermittelt. Über das PMS kann der Kreis auch darstellen, welche Auswirkungen eine Maßnahme nach sich zieht und welche Konsequenzen es hat, wenn diese Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Zukünftig sollen auch die tatsächlichen Kosten der durchgeführten Maßnahmen integrierbar sein.

Das Aufbruchmanagement ist im Kreis Paderborn gut strukturiert. Der Prozess ist nach Angaben des Kreises beschrieben und nach einheitlichen Vorgaben geregelt. Grundsätzlich genehmigt der Kreis keine Aufbrüche in offener Bauweise. Für erneuerte und instandgesetzte Flächen gilt eine Sperrfrist von fünf Jahren. Der Genehmigungsverfügung fügt er die technischen Bedingungen gemäß Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO) für die Wiederherstellung der Flächen bei.

Der Kreis kontrolliert die Aufbrüche sowohl zur Abnahme als auch zur Gewährleistungsabnahme. Hierbei dokumentiert er ebenso wie vor Baubeginn die Aufbrüche durch Fotos und Protokolle. Zusätzlich prüft er etwa ein Jahr nach Wiederherstellung die Verdichtung mittels Lastplattendruckverfahren.

Derzeit läuft der gesamte Prozess noch analog außerhalb der Straßendatenbank. Die Dokumentation erfolgt in Excel-Listen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dies erleichtert die enge Verzahnung mit dem Erhaltungsmanagement.

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ Der Kreis Paderborn verfügt über eine Kostenrechnung für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierüber kann der Kreis den vollständigen Ressourcenverbrauch sowie die Kosten für die einzelnen Leistungen abbilden.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Kreis Paderborn** führt für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung. So kann er den vollständigen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen abbilden. Ebenso ermöglicht die Kostenrechnung eine Differenzierung der Aufwendungen nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung.

Die kreisweite Kostenrechnung definiert als Kostenstelle nur das jeweilige Amt, in diesem Fall das Kreisstraßenbauamt. Die Auftragsstruktur mit 48 definierten Kostenträgern ermöglicht eine ausreichende Differenzierung für die interne Steuerung. Zusätzlich werden über Objekte auch die Orte der Leistungserbringung erfasst.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**
Im Rahmen seines Erhaltungsmanagements hat der Kreis Paderborn strategische Ziele definiert. Konkretisiert über das Pavement Management System soll der Zustand der Kreisstraßen mindestens auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Das operative Controlling des Kreisstraßenbauamtes unterstützt die gezielte Steuerung.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Paderborn** greift in seinem Erhaltungsmanagement auf die gesetzlich verankerten Zielsetzungen zurück:

- Sicherheit
- Befahrbarkeit/Leistungsfähigkeit
- Umweltverträglichkeit

- Substanzerhalt

Mithilfe des PMS hat der Kreis Strategien für die Verkehrsflächenerhaltung entwickelt und als strategische Zielsetzung definiert, dass der Zustand der Kreisstraßen mindestens auf dem aktuellen Niveau gehalten werden soll. Im Haushalt ist dieses Ziel ebenfalls formuliert. Über die Kennzahl „durchschnittliche Zustandsnote der Kreisstraßen“ mit einem Zielwert von 2,13 macht der Kreis das definierte Ziel messbar.

Für sein Erhaltungsmanagement beschreibt der Kreis Paderborn die unterschiedlichen Betrachtungsweisen aus finanzwirtschaftlicher, technischer und auch politischer Sicht. Das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Aspekte sieht er dabei selber als wesentliches Kriterium für ein funktionierendes Erhaltungsmanagement. Um genau dieses Ineinandergreifen insbesondere von technischer und finanzwirtschaftlicher Sicht noch stärker in den Fokus zu nehmen, sollte der Kreis auch die Ziele und Kennzahlen auf beide Sichten ausweiten. So kann das Ziel des Wert- bzw. Substanzerhalts neben der technischen Sicht über den Zustand auch auf die bilanzielle Sicht ausgeweitet werden. Als Zielvorgabe könnte der Kreis z. B. formulieren:

- der bilanzielle Vermögenswert der Verkehrsflächen wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die finanzwirtschaftliche Sicht stärker in sein Erhaltungsmanagement und das damit verbundene Ziel- und Kennzahlensystem integrieren.

Mithilfe des PMS ermittelt der Kreis Paderborn entsprechend der Zielsetzung die erforderlichen Maßnahmen. Die regelmäßigen Zustandserfassungen ermöglichen ihm dabei die Kontrolle der Auswirkungen der gewählten Strategie auf den Straßenzustand. Zusätzlich könnte der Kreis noch weitere Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dokumentieren. Über den KGSt-Vergleichsring verfügt der Kreisstraßenbauamt über eine Vielzahl von Kennzahlen, die für die interne Steuerung herangezogen werden. Wesentliche Kennzahlen wie z. B. die Unterhaltungsaufwendungen je qm, der Anteil der Instandsetzungsaufwendungen an den Erhaltungsaufwendungen oder auch die Instandsetzungs- und Erneuerungsquote könnten auch im Haushalt dokumentiert werden.

Das Controlling im Kreisstraßenbauamt ist sehr gut aufgebaut und strukturiert. Dabei greifen drei Controllingstrukturen ineinander. Das Finanzcontrolling dient dabei der Überwachung der Budgetansätze und bildet die Schnittstelle zum übergreifenden Finanzcontrolling der Kämmerei. Das Maßnahmencontrolling steuert und überwacht die Prozesse vor, während und nach der Durchführung von Baumaßnahmen. Hierüber können Optimierungsmöglichkeiten in den einzelnen Prozessschritten erkannt und analysiert werden. Den dritten Baustein bildet das Fachcontrolling.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

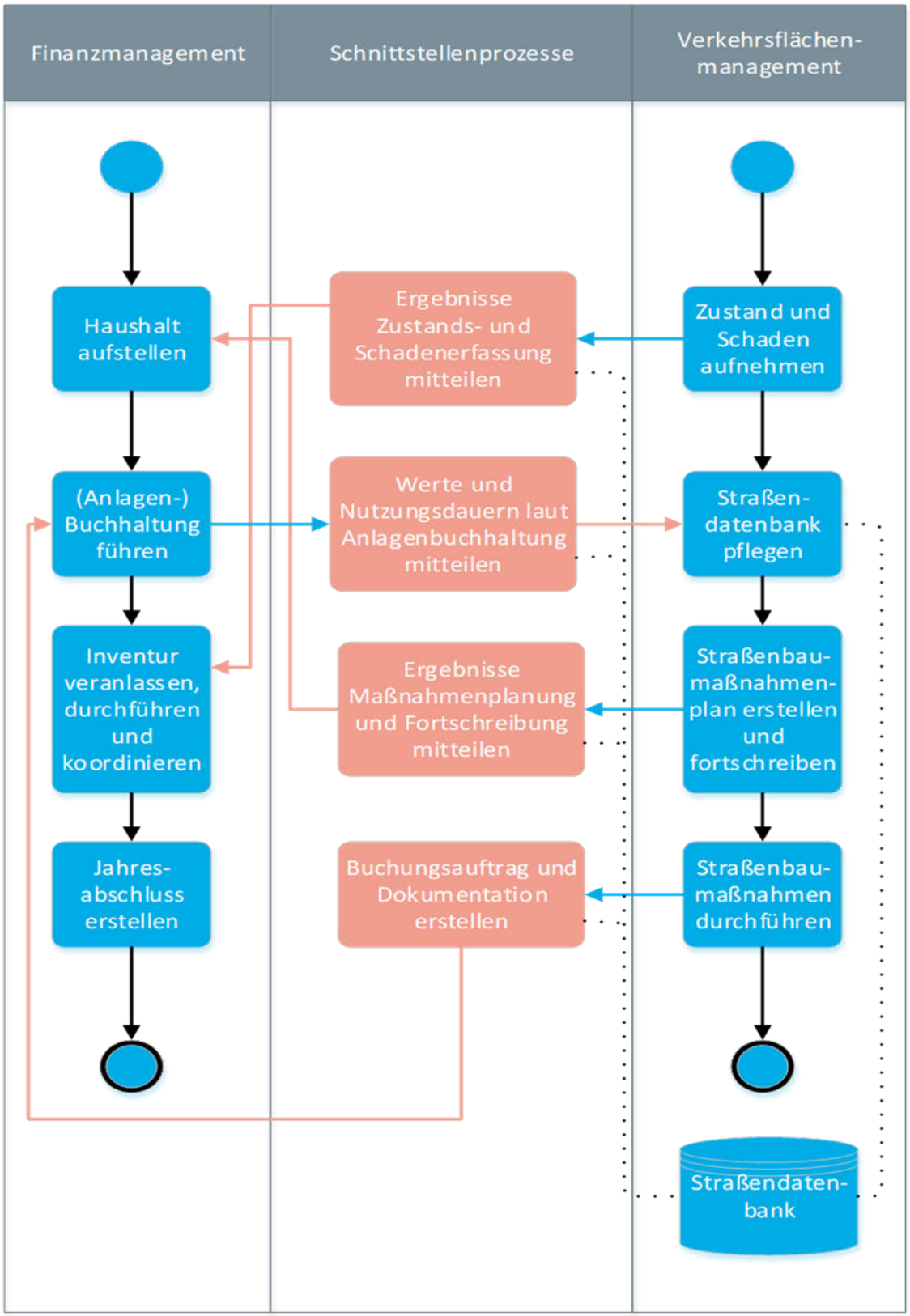
→ **Feststellung**
Die Abstimmungsprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Kreis Paderborn gut. Der digitale Rechnungsworkflow und das Doku-

mentenmanagement optimieren dabei einzelne Prozessschritte. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Der **Kreis Paderborn** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen.

Zur Eröffnungsbilanz hat der Kreis die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der damals genutzten Straßendatenbank identisch angelegt. Danach wurde die Struktur in beiden Systemen aber nicht mehr identisch fortgeführt. So stimmen die Anlagegüter inzwischen nicht mehr überein. Die seit 2014 im Einsatz befindliche Straßendatenbank bildet keine Anlagegüter ab. Hier sind lediglich die bewerteten Flächen aus der Zustandserfassung hinterlegt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte möglichst kurzfristig eine einheitliche Datenbasis in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen. Die Anlagegüter sollten dabei möglichst identisch zumindest aber auf einer Ebene identisch aggregiert werden können.

Der Kreis Paderborn hat dieses Problem bereits seit längerem erkannt. Es ist beabsichtigt, die Anlagegüter auch in der Straßendatenbank unter Berücksichtigung der gesamten und nicht nur der bewerteten Verkehrsfläche zu hinterlegen. Dieses Vorhaben ist aber nach Aussagen des Kreises während der Covid19-Pandemie ins Stocken geraten, wird nun aber erneut angegangen.

Die einheitliche Datenbasis muss gewährleistet sein, um auch die Grundlagen für das nachhaltige Erhaltungsmanagement zu schaffen. Nur so können finanzwirtschaftliche und technische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt werden.

Da die Anlagegüter bzw. Abschnitte derzeit in Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung nicht übereinander passen, führt dies zu erheblichen Problemen im Abgleich der beiden Systeme. Im Zuge der Jahresabschlüsse erfolgt so bislang nur ein Abgleich für die neuen Maßnahmen. Entsprechend hat der Kreis Paderborn seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert.

→ **Feststellung**
Der Kreis Paderborn ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen zwingend erforderlich. Mit den regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen und –bewertungen hatte der Kreis bereits die Basis für die körperliche Inventur geschaffen. Ein Abgleich dieser Ergebnisse mit der Anlagenbuchhaltung wurde jedoch nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**
Sobald der Kreis Paderborn eine einheitliche Datenbasis für die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens geschaffen hat, sollte er die Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur nutzen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren im Kreis Paderborn gut. Das Kreisstraßenbauamt hat zudem Zugriff auf die Anlagenbuchhaltung. Dies erleichtert die Einbeziehung buchhalterischer Aspekte in die Maßnahmenplanungen. Zudem ist der Teilprozess „Buchungsauftrag und Dokumentation“ über den digitalen Rechnungsworkflow und das Dokumentenmanagementsystem optimiert.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Das große Kreisgebietes mit einer entsprechend großen Verkehrsfläche sowie die Topographie haben tendenziell belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Nutzungsintensität und Verkehrsbelastung ist hingegen geringer als in anderen Kreisen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Paderborn** liegt im Osten Nordrhein-Westfalens und im Süden des Regierungsbezirks Detmold. Das Kreisgebiet umfasst eine Fläche von 1.247 qkm. Damit ist Paderborn der flächenmäßig siebtgrößte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Einwohnerbezogen liegt der Kreis mit einer Einwohnerzahl von 307.839 zum 31. Dezember 2020 (lt. IT.NRW) leicht unterhalb des Median. Damit positioniert sich der Kreis Paderborn bei der Bevölkerungsdichte in Höhe des 1. Viertelwertes und zählt zu den dünn besiedelten Kreisen in NRW.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	247	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	10,61	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,26	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	11,43	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	88,57	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Um das große Kreisgebiet mit seinen zehn kreisangehörigen Kommunen zu erschließen unterhält der Kreis Paderborn eine Verkehrsfläche von ca. 3,27 Mio. qm. Nur sieben Kreise verfügen über ein noch größeres Verkehrsflächennetz.

Das große Verkehrsflächennetz im Kreis Paderborn führt bei einer durchschnittlichen Einwohnerzahl zu einer überdurchschnittlichen Verkehrsfläche je Einwohner. Der Anteil der Verkehrsfläche liegt aufgrund der ebenfalls großen Fläche des Kreisgebietes im Median. Der Umfang des zu unterhaltenden Kreisstraßennetzes wie auch die entsprechend weiten Wege innerhalb des Kreisgebietes können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Der Kreis Paderborn ist gut an das überregionale Straßennetz angeschlossen. Neben vier Bundesstraßen verlaufen auch zwei Autobahnen durch das Kreisgebiet. Die Autobahn 33 bildet dabei die wichtigste Verkehrslinie in Nord-Süd-Richtung. Das südliche Kreisgebiet ist in Ost-West-Richtung über die Autobahn 44 an das überregionale Straßennetz angebunden. Aber auch die Kreisstraßen nehmen eine wichtige Verbindungsfunktion innerhalb des Kreisgebietes ein. Dies bestätigen auch die Anteile der Kreisstraßen innerhalb bzw. außerhalb der Ortsdurchfahrten. Knapp 89 Prozent der Kreisstraßenfläche entfällt auf die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Dieser Anteil ist höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Die unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte im Kreis Paderborn führt bei einer großen Verkehrsfläche zu einer unterdurchschnittlichen Nutzungsintensität der Kreisstraßen. Der Pendlerverkehr innerhalb des Kreisgebietes liegt auf einem durchschnittlichen Niveau. Auch der Schwerlastverkehr liegt insgesamt auf den Kreisstraßen in Paderborn unter dem Durchschnitt aller Kreisstraßen in NRW. Die geringere Verkehrsbelastung der Kreisstraßen wirkt sich tendenziell begünstigend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen aus.

Auch die Topographie hat Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Der Kreis Paderborn liegt am Rande des Teutoburger Wald. Im nördlichen Teil hat er Anteil an der Senne, im westlichen Teil am Hellwegraum. Einen großen Teil des südlichen Kreisgebiets bedeckt die Paderborner Hochfläche. Entsprechend zeigen sich die Höhenunterschiede im Kreisgebiet. Die Höhen reichen von 77 m bis zu 498 über Normalhöhennull. Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede führen zu höheren Anforderungen an die Kreisstraßen. Sie haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Kreisstraßen und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Die Topographie kann sich somit tendenziell belastend auf die Verkehrsflächenerhaltung auswirken.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Der Kreis Paderborn konnte dem bilanziellen Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens bislang nicht entgegenwirken. Von 2008 bis 2020 beläuft sich der bilanzielle Substanzverlust auf 34,4 Mio. Euro bzw. 43,5 Prozent.

Die Verkehrsflächen im **Kreis Paderborn** sind bilanziell zum 31. Dezember 2020 mit einem Wert von ca. 44 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen Anlagen im Bau in Höhe von ca. 622.000 Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,18	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	13,49	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens einschließlich Anlagen im Bau an der Bilanzsumme. Unterschiedliche Ausgliederungsgrade können die Bilanzsumme und damit den auch diese Quote beeinflussen. Ergänzend stellt die gpaNRW den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche dar. Dieser beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Sowohl die Verkehrsflächenquote als auch der durchschnittliche Bilanzwert sind im Kreis Paderborn unterdurchschnittlich. Der durchschnittliche Bilanzwert liegt dabei nur knapp oberhalb des Minimalwertes.

Entwicklung durchschnittlicher Bilanzwerte je qm in Euro Kreis Paderborn

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro - innerhalb der Ortsdurchfahrten -	22,56	21,07	24,75	25,16
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro - außerhalb der Ortsdurchfahrten -	14,76	13,69	12,83	11,98

Bei der getrennten Betrachtung zeigen sich für die Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahrten höhere durchschnittliche Bilanzwerte als für die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Im Zeitverlauf ist die Entwicklung zudem in den letzten beiden Jahren gegenläufig. Während der durchschnittliche Bilanzwert für die Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahren steigt, sinkt er bei den freien Strecken weiterhin.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kreisen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) ermöglichte in der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens zur Eröffnungsbilanz einen relativ großen Handlungsspielraum. Demzufolge

zeigen sich in den Vermögenswerten teilweise große Unterschiede, die auch auf unterschiedliche Bewertungsstrategien zurückzuführen sind. Der in Höhe des Minimalwertes liegende durchschnittliche Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens indiziert eine eher vorsichtige Bewertung des Kreises Paderborn zur Eröffnungsbilanz.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Im Kreis Paderborn entfällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil auf die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Diese haben einen deutlich geringeren Bilanzwert je qm.

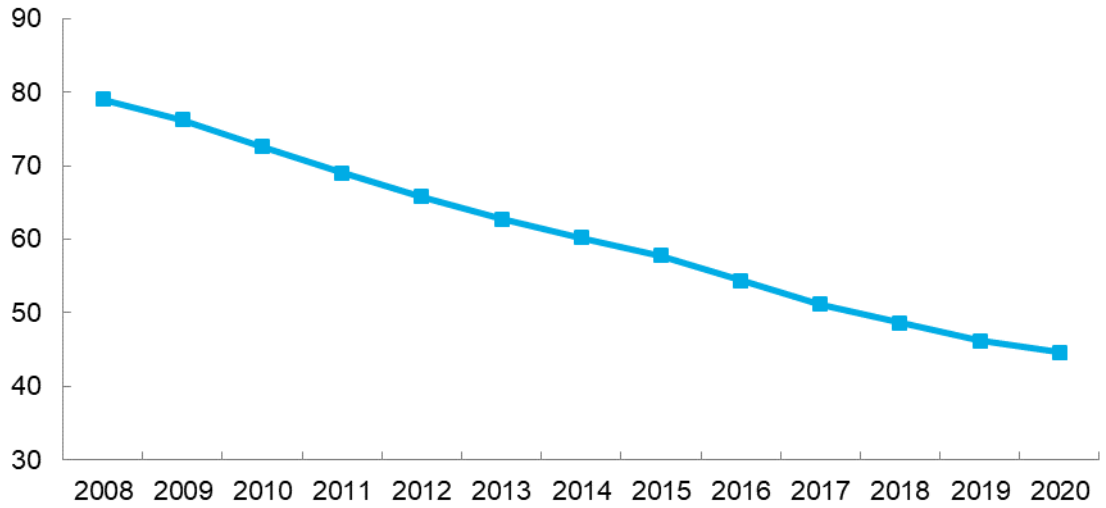
Der Kreis Paderborn hat für seine Kreisstraßen unabhängig von der Lage innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgesetzt. Die Spanne der bei den Kreisen angesetzten Gesamtnutzungsdauer reicht von 40 bis zu 60 Jahren. Der Median liegt bei ca. 48 Jahre. Der Kreis Paderborn zählt zu den 25 Prozent der Kreise mit der geringsten durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Die jährlichen Abschreibungen sind somit höher und das Verkehrsflächenvermögen wird schneller abgeschrieben als in der Mehrzahl der anderen Kreise.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen liegt im Kreis Paderborn zum 31. Dezember 2020 bei nur noch 13 Jahren. Damit sind bilanziell bereits weite Teile des Verkehrsflächenvermögens abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. In den Jahren 2017 bis 2020 hat der Kreis Paderborn jährlich zwischen 926.000 und 2,5 Mio. Euro investiert. Dies entspricht jährlichen Investitionsquoten zwischen 22 und 61 Prozent.

Die Investitionstätigkeit des Kreises Paderborn spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzposition im Zeitverlauf wider.

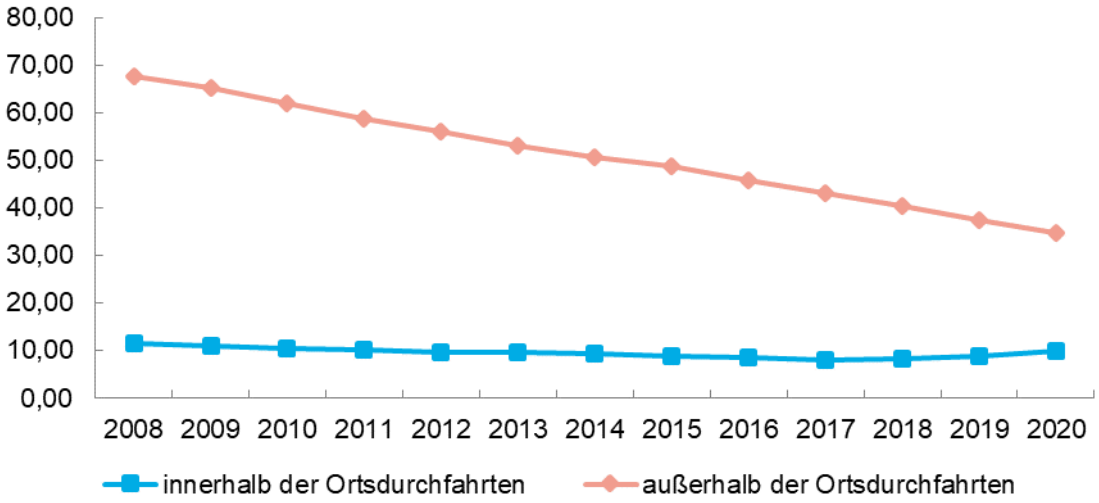
Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. Anlagen im Bau Kreis Paderborn in Mio. Euro



Im Zeitverlauf zeigt sich ein kontinuierlich sinkender Bilanzwert. Dabei liegen die jährlichen Rückgänge zwischen 3,4 und 6,0 Prozent. Insgesamt summiert sich der bilanzielle Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens von 2008 bis 2020 auf 34,4 Mio. Euro bzw. 43,5 Prozent.

Dabei ist die Entwicklung der Bilanzwerte der Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten im Kreis Paderborn sehr unterschiedlich.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. Anlagen im Bau Kreis Paderborn in Mio. Euro



Bei den freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten ist ein kontinuierlicher Werteverzehr erkennbar. Dieser summiert sich im Zeitverlauf auf ca. 32,8 Mio. Euro bzw. 48,5 Prozent. Die Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahrten konnte der Kreis diesen Werteverlust seit dem 2018 stoppen und in den letzten drei Jahren in einen Vermögenszuwachs umkehren. Gegenüber dem Vermögenswert in 2008 ist jedoch auch bei den Innerortsstraßen noch ein bilanzieller Werteverlust von ca. 1,6 Mio. Euro bzw. 14,3 Prozent zu verzeichnen.

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.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Paderborn
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,85
Reinvestitionsquote in Prozent	100	43,29
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Wie eingangs im Kapitel 8.3.1.1 – Datenlage - beschrieben, konnte der Kreis Paderborn die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen nicht nach Flächen gewichten. Daher kann die gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle nicht abbilden.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- **Feststellung**
  Bilanziell zeigt sich für die Verkehrsflächen im Kreis Paderborn eine Überalterung des Vermögens. Demgegenüber zeigt sich der technische Zustand insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten deutlich positiver.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Kreis Paderborn** kann die Restnutzungsdauer nicht nach den Flächen der einzelnen Abschnitte gewichten (vgl. hierzu Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“). Somit kann der grundsätzlich an dieser Stelle betrachtete flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Wir haben hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung herangezogen. Hierbei ist die durchschnittliche Restnutzungsdauer lediglich nach der Anzahl der Anlagegüter ermittelt.

Der Kreis Paderborn hat für seine Kreisstraßen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2020 liegt die Restnutzungsdauer bei nur noch 13,09 Jahren. Differenziert nach der Ortslage liegt die Restnutzungsdauer für die Innerortsstraßen bei 13,72 Jahren und für die freien Strecken bei 12,71 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen Kreis Paderborn in Prozent

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen innerhalb der Ortsdurchfahrten in Prozent	67,00	68,33	67,96	69,51
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen außerhalb der Ortsdurchfahrten in Prozent	68,64	70,71	71,27	71,76
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen	68,04	69,84	70,04	70,91

Bilanziell zeigt sich für das Verkehrsflächenvermögen im Kreis Paderborn eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten weisen dabei einen etwas höheren Anlagenabnutzungsgrad auf als die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten.

Der Kreis Paderborn hat für seine Verkehrsflächen im Vergleich zu anderen Kreisen eine geringe Gesamtnutzungsdauer angesetzt. Dies führt dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

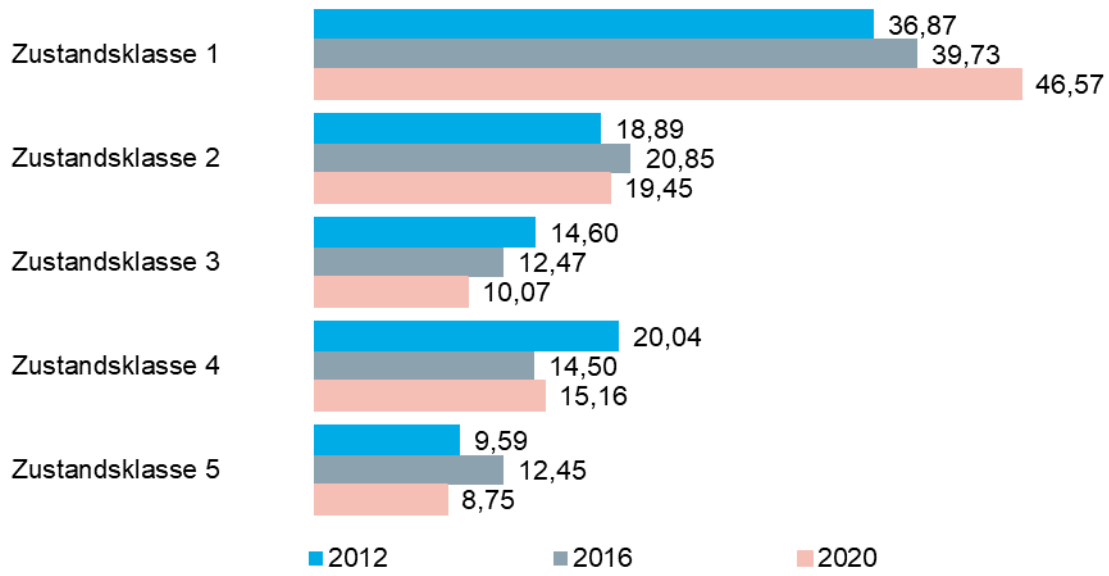
Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur insbesondere den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

Der Kreis Paderborn lässt alle vier Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen durchführen. Mittlerweile liegen dem Kreis drei Zustandskampagnen vor. Die Ergebnisse mit der Verteilung der Zustandsklassen liegen für die Jahre 2012, 2016 und 2020 vor.

Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung Zustandsklassen Fahrbahnen Kreis Paderborn in Prozent



Das Kreisstraßennetz in Paderborn zeigt sich in einem deutlich besseren Zustand als es die bilanzielle Überalterung vermuten lässt. Im Zeitverlauf ist es dem Kreis gelungen, den Anteil der Flächen in Zustandsklasse 1 um rund zehn Prozent zu erhöhen. Entsprechend verringerten sich die Anteile in den Zustandsklassen 3 und 4.

Die getrennte Betrachtung der Zustandsklassenverteilung nach der Ortslage zeigt ein differenziertes Bild:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Ortslage Kreis Paderborn in Prozent

	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	durch-schnittli-che Zu-stands-klasse
2012						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	15,32	15,72	7,31	43,74	17,92	3,33
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	41,00	19,50	16,00	15,50	8,00	2,30
Kreisstraßen	36,87	18,89	14,60	20,04	9,59	2,47
2016						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	16,90	20,60	12,30	31,20	19,00	3,15
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	44,10	20,90	12,50	11,30	11,20	2,25
Kreisstraßen	39,73	20,85	12,47	14,50	12,45	2,39

	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	durch-schnittli-che Zu-stands-klasse
2020						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	20,75	18,12	9,43	33,88	17,83	3,10
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	51,94	19,72	10,20	11,27	6,87	2,01
Kreisstraßen	46,57	19,45	10,07	15,16	8,75	2,20

Sowohl bei den Kreisstraßen innerhalb als auch außerhalb der Ortsdurchfahrten zeigt sich im Zeitverlauf eine Verbesserung des Zustandes. Insgesamt ist der Zustand der freien Strecken im Kreis Paderborn um etwa eine Zustandsklasse besser als innerhalb der Ortsdurchfahrten. Im Vergleich zum bilanziellen Alter, was eine etwas längere Restnutzungsdauer für die Innerorts-straßen ausweist, ergibt sich hier ein gegenteiliges Bild.

Für die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten sind bilanzielle und technische Sicht annähernd homogen. Mehr als 50 Prozent dieser Straßen befinden sich in einem schlechten und sehr schlechten Zustand. Bilanziell haben diese Straßen nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 13,7 Jahren. Knapp 70 Prozent des Vermögens sind dementsprechend durchschnittlich bereits abgeschrieben. Bei den freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten sind hingegen bilanziell fast 72 Prozent des Vermögens altersbedingt abgeschrieben. Gleichzeitig befinden sich aber ca. 72 Prozent dieser Straßen in einem sehr guten und guten Zustand. Es zeigt sich eine deutliche Abweichung zwischen der bilanziellen und tatsächlichen bzw. technischen Entwicklung.

Mit Blick auf ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement sollte es dem Kreis jedoch so weit wie möglich gelingen, finanzwirtschaftliche und technische Sicht aufeinander abzustimmen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Paderborn sollte untersuchen, wodurch die Abweichung zwischen bilanzieller und technischer Entwicklung insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten begründet ist.

Der ohnehin noch ausstehende vollständige Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank (vgl. hierzu Kapitel 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement) wird hierzu wichtige Erkenntnisse liefern. Dabei sollte der Kreis Paderborn auch hinterfragen, ob die vergleichsweise niedrige Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren deutlich von der technischen Nutzungsdauer abweicht. Ggf. ist hier eine Verlängerung der festgesetzten Gesamtnutzungsdauer in Erwägung zu ziehen. Das Pavement Management System sollte hierzu wesentliche Analysegrundlagen liefern. Über Lebenszykluskosten kann der Kreis netzweite Erhaltungsstrategien erarbeiten, die auch die optimalen Ersatzzeitpunkte berücksichtigen.

8.3.4.2 Unterhaltung

- Der Kreis Paderborn hat in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,72 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 55 Prozent ab. Gleichwohl ist es dem Kreis mit diesen Mitteln gelungen den Zustand der Kreisstraßen zu verbessern. Entscheidend dafür war, dass die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen in nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen geflossen ist.

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 Paderborn** konnte die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt und auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Paderborn in Euro

Aufwandsart	2017	2018	2019	2020
Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	17.956	0,00	61.000	44.581
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	103.281	116.641	118.231	113.140
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	253.216	194.233	178.344	41.033
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	200.000	860.000	115.000	385.000
Erhaltungsaufwendungen	1.643.496	1.082.760	1.815.328	2.290.958
davon betriebliche Erhaltung	609.320	435.690	1.039.066	648.821
davon Instandhaltung	105.095	152.607	179.390	241.822
davon Instandsetzung	929.080	494.463	596.873	1.400.315
Unterhaltungsaufwendungen	**2.182.036**	**2.253.634**	**2.165.904**	**2.785.550**

In den Jahren 2017 bis 2019 unterliegen die Unterhaltungsaufwendungen leichten Schwankungen. Im Jahr 2020 konnte der Kreis die Unterhaltungsaufwendungen gegenüber den Vorjahren um ca. 600.000 Euro steigern.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Paderborn in Euro je qm

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,67	0,69	0,66	0,85

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,72 Euro je qm in den betrachteten vier Jahren setzt der Kreis Paderborn nur ca. 55 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2017	2018	2019	2020
Erhaltungsaufwendungen in Euro	1.643.496	1.082.760	1.815.328	2.290.958
Betriebliche Erhaltung				
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	609.320	435.690	1.039.066	648.821
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	37,07	40,24	57,24	28,32
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,19	0,13	0,32	0,20
Instandhaltung				
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	105.095	152.607	179.390	241.822
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	6,39	14,09	9,88	10,56
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,03	0,05	0,05	0,07
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	929.080	494.463	596.873	1.400.315
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	56,53	45,67	32,88	61,12
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,28	0,15	0,18	0,43

Sowohl die Höhe der Erhaltungsaufwendungen insgesamt wie auch die Verteilung nach den einzelnen Maßnahmen zeigt jährliche Schwankungen auf. Auffällig sind dabei die hohen Anteile der betrieblichen Erhaltung, die im Jahr 2019 sogar über den Aufwendungen für Instandsetzungen liegen. In den letzten Jahren hat der Kreis Paderborn in erheblichem Umfang Schutzplanken ausgetauscht und bis dato fehlende Randmarkierungen nachgeholt. Hierzu standen jährlich ca. 250.000 Euro, einmalig sogar 400.000 Euro zur Verfügung. Die Aufwendungen für die Streckenkontrolle, die ebenfalls in die betriebliche Erhaltung fallen, haben mit ca. vier Cent je qm einen nur geringen Anteil.

Im 4-Jahres-Durchschnitt fließt die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen in die Instandsetzung. Die betriebliche Erhaltung hat mit 40 Prozent ebenfalls einen großen Anteil. Dagegen ist der Anteil der Instandhaltungsmaßnahmen mit zehn Prozent gering.

Im Sinne einer nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen sollten die Aufwendungen für die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen haben. Diese dienen der nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen. Dem Kreis Paderborn ist es im Betrachtungszeitraum gelungen, die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen für diese nachhaltigen Erhaltungsmaßnahmen einzusetzen. In den vier Jahren konnte der Kreis mit diesen Aufwendungen insgesamt

ca. 490.000 qm Verkehrsflächen instandsetzen. Das entspricht einem Anteil von etwa 15 Prozent der gesamten Verkehrsfläche.

Das PMS sieht für die nächsten fünf Jahre einen jährlichen Bedarf von 600.000 Euro für Deckensanierungen vor.

8.3.4.3 Reinvestitionen

- Trotz einer nur geringen Reinvestitionsquote von durchschnittlich ca. 28 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist es dem Kreis Paderborn gelungen den Zustand seiner Kreisstraßen zu verbessern.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Der **Kreis Paderborn** hat im Zeitraum von 2017 bis 2020 insgesamt ca. 4,66 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 16,3 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von rund 42.600 Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote Kreis Paderborn in Prozent

2017	2018	2019	2020
17,57	20,41	32,61	43,29

Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre liegt die Reinvestitionsquote bei 28,4 Prozent.

Den bilanziellen Werteverlust von 34,4 Mio. Euro bzw. 43,5 Prozent konnte der Kreis Paderborn mit den Reinvestitionen nicht verhindern. Diese finanzwirtschaftliche Betrachtung lässt einen deutlich höheren Reinvestitionsbedarf vermuten. Allerdings ist es dem Kreis Paderborn gelungen, den Zustand seiner Kreisstraßen im Zeitverlauf insgesamt zu verbessern. Es befinden sich jedoch immer noch rund 24 Prozent aller Kreisstraßenflächen in einem schlechten bzw. sehr schlechten Zustand. Dabei entfallen auf die Innerortsstraßen ca. 193.000 qm und auf die freien Strecken ca. 326.000 qm. Dies deutet auf einen zukünftig erhöhten Reinvestitionsbedarf hin.

Nach dem PMS sind mittelfristig jährliche Reinvestitionsbedarfe von 1,9 Mio. Euro erforderlich. Die trägt den gegenüber den Vorjahren erhöhten Bedarfen Rechnung. Mit den eingesetzten Mitteln würden sich Reinvestitionsquoten von ca. 47 Prozent ergeben.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

- **Feststellung**
  Der Kreis Paderborn verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Paderborn** nimmt die Aufgaben der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns überwiegend mit eigenem Personal wahr. Externe Unternehmen werden hauptsächlich für Baumpflegearbeiten eingesetzt.

Die Flächen bzw. die einzelnen Flächenarten des Straßenbegleitgrüns hat der Kreis Paderborn bislang – mit Ausnahme der Gehölzflächen - nicht aufgemessen. Die Straßenbegleitgrünfläche berechnet der Kreis durch Subtraktion der befestigten Flächen von der Gesamtfläche der Straßenparzelle. Die Gehölzflächen hat der Kreis über GPS aufgemessen. Die Bäume sind ebenfalls detailliert erfasst. Die verbleibenden Rasenflächen hat der Kreis pauschal in intensive und extensive Flächen unterteilt. Zu den Intensivflächen hat er jeweils 1,50 m an Straßen und 0,50 m an Radwegen zugeordnet.

Die Bäume und Gehölzflächen hat der Kreis Paderborn in einem Grünflächenkataster als Fachschale der Straßendatenbank hinterlegt. Ein Grünflächenkataster, das alle Grünflächen nach Flächenarten unterteilt, setzt der Kreis nicht ein.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Paderborn sollte neben den Bäumen und Gehölzflächen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in seinem Kataster aufnehmen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen – intensiv und extensiv, Bankette usw. aufgenommen werden.

Wie auch für die Verkehrsflächen führt der Kreis Paderborn auch für das Straßenbegleitgrün eine Kostenrechnung. Hierüber wird der vollständige Ressourcenverbrauch insgesamt, wie auch differenziert nach Pflegeleistungen, abgebildet.

Für das Straßenbegleitgrün hat sich der Kreis als strategische Zielvorgabe die Förderung der Biodiversität gesetzt. Im Haushaltsplan ist dies bislang noch nicht verankert. Kennzahlen zur Steuerung der Grünflächenpflege nutzt der Kreis aus dem KGSt-Vergleichsring.

8.4.2 Strukturen

- Die Strukturen sowohl des großen Kreisgebietes und der großen Fläche des Straßenbegleitgrüns wirken sich tendenziell belastend auf die Unterhaltung aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Paderborn** unterhält an seinen Kreisstraßen rund 2,95 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Dies ist absolut betrachtet deutlich mehr Fläche als in 50 Prozent der Kreise und liegt nur knapp unterhalb des dritten Viertelwertes.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	9,59	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

In Bezug auf den Einwohner liegt der Kreis Paderborn leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Bei einer durchschnittlichen Einwohnerzahl wirkt sich hier die große Verkehrsfläche mit einer entsprechend großen Fläche an Begleitgrün entsprechend aus.

Nachfolgend ist die Verteilung der Straßenbegleitgrünfläche auf die verschiedenen Flächenarten dargestellt.

Aufteilung Flächenarten Straßenbegleitgrün Kreis Paderborn 2020

Straßenbegleitgrün	Flächen
Fläche Rasen in qm	2.411.072
davon Fläche Rasen Intensivpflege in qm	1.094.291
davon Fläche Rasen Extensivpflege in qm	1.316.781
Fläche Sträucher/Gehölze in qm	542.451
Fläche Beete/Wechselbepflanzung in qm	0
Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns in qm	**2.953.523**

Der überwiegende Anteil des Straßenbegleitgrüns entfällt mit fast 82 Prozent auf die Rasenflächen. Davon werden ca. 45 Prozent intensiv und 55 Prozent extensiv gepflegt.

Flächenanteile Straßenbegleitgrün in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	81,63	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	37,05	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	44,58	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	18,37	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Die Flächengestaltung des Straßenbegleitgrüns zeigt für den Kreis Paderborn keine Auffälligkeiten. Bei allen Flächenarten bewegt sich der Anteil im Bereich des Medians.

An den Kreisstraßen in Paderborn stehen darüber hinaus noch 21.008 Bäume. Damit gehört der Kreis Paderborn zu den 25 Prozent der Kreise mit den meisten Straßenbäumen im Begleitgrün.

Anzahl Bäume 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	7,11	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Auch bezogen auf die Fläche des Straßenbegleitgrüns stehen im Kreis Paderborn mehr Bäume als in den meisten anderen Kreisen.

Insgesamt wirkt sich die Größe des Kreisgebietes mit einer entsprechend großen Verkehrsfläche tendenziell aufgrund der weiten Wege eher belastend aus. Die Flächengestaltung des Straßenbegleitgrüns zeigt hingegen keine Auffälligkeiten mit be- oder entlastendem Einfluss. Lediglich die überdurchschnittliche Anzahl der Straßenbäume nimmt hier Einfluss auf die Unterhaltung des Begleitgrüns. Dabei sind jedoch ökologische und wirtschaftliche Interessen immer gegenseitig abzuwägen. Bäume sind aus umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten nachweislich sinnvoll. Gleichzeitig ziehen sie aber entsprechend hohe Pflegeaufwendungen nach sich.

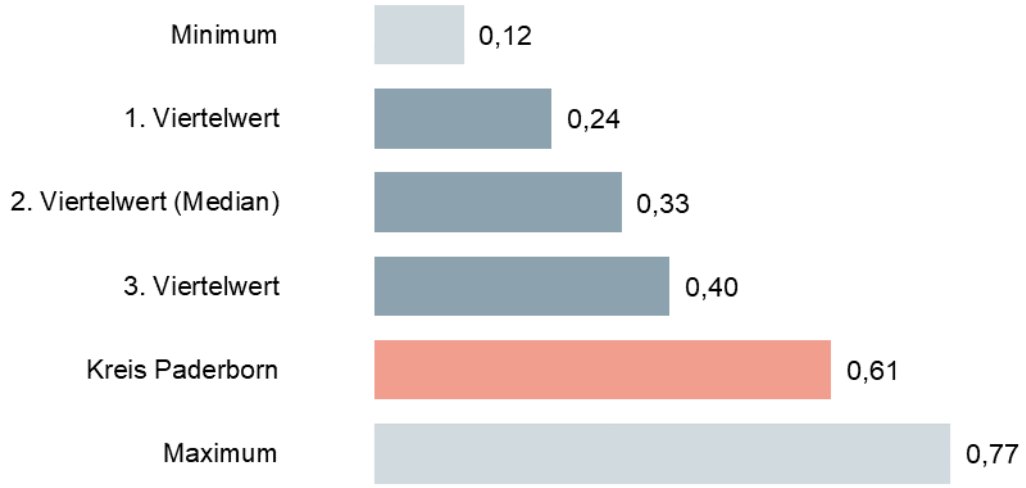
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Paderborn höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün lagen im **Kreis Paderborn** in den Jahren 2017 bis 2020 zwischen 1,61 und 1,79 Mio. Euro. Im Durchschnitt dieser vier Jahre flossen ca. 1,67 Mio. Euro in das Straßenbegleitgrün.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Paderborn in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Paderborn gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün. Nur ein Kreis dieser Vergleichsgruppe hat flächenbezogen noch höhere Aufwendungen.

Im 4-Jahres-Vergleich liegen die Aufwendungen im Kreis Paderborn im Vergleichsjahr 2020 am höchsten. In den drei Vorjahren beliefen sich die flächenbezogenen Aufwendungen auf 0,57, 0,56 Euro und 0,55 Euro je qm. Im Durchschnitt setzt der Kreis Paderborn 0,57 Euro je qm für das Straßenbegleitgrün ein. Auch im 4-Jahres-Durchschnitt gehört der Kreis Paderborn damit zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen.

Eine Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen kann in den im Kapitel 8.4.2 – Strukturen – dargestellten belastenden strukturellen Faktoren liegen. Das große Kreisgebiet führt zu entsprechend langen Fahrzeiten für die Bauhofkolonnen. Zudem gibt es an den Kreisstraßen im Kreis Paderborn viele Bäume, die rein wirtschaftlich betrachtet hohe Pflegeaufwendungen erzeugen.

Von den gesamten Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün entfallen im Kreis Paderborn durchschnittlich 60 Prozent auf die Pflege der Bäume. Die Pflegeaufwendungen für die Rasenflächen haben einen Anteil von 29 Prozent. Auf die Pflege der Sträucher und Gehölze entfällt ein Anteil von elf Prozent.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen dar:

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Paderborn

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,17	0,15	0,19	0,23
Pflegeaufwendungen Rasen Extensivpflege je qm Rasenfläche Extensivpflege in Euro	0,08	0,09	0,11	0,11
Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche Intensivpflege in Euro	0,26	0,23	0,30	0,36
Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro	0,41	0,38	0,23	0,23
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	37,83	41,23	38,68	45,84
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	5,25	6,05	5,99	5,83

Im Zeitverlauf zeigen sich deutliche Unterschiede und Verschiebungen insbesondere bei den Pflegeaufwendungen für Rasenflächen und Gehölzflächen. In den Jahren 2017 und 2018 liegen die Aufwendungen für die Sträucher und Gehölzflächen deutlich über denen für die Rasenfläche. Im Jahr 2020 hingegen sind diese Pflegeaufwendungen bei steigender Tendenz für die Rasenflächen und sinkenden Aufwendungen für die Gehölzflächen auf gleichem Niveau.

Im Vergleich mit anderen Kreisen bewegen sich die Pflegeaufwendungen für die Sträucher- und Gehölzflächen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Die Aufwendungen für die Rasenpflege hingegen erscheinen überdurchschnittlich hoch. Dies gilt insbesondere für die intensiv gepflegten Rasenflächen.

Pflegeaufwendungen Bäume in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	45,84	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	5,83	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Bei den Pflegeaufwendungen für die Bäume liegt der Kreis Paderborn über dem dritten Viertelwert ab. Demnach haben von den Kreisen, die differenzierte Daten liefern konnten, mehr als 75 Prozent geringere Pflegeaufwendungen. Auch die Aufwendungen für die regelmäßigen Baumkontrollen liegen im Kreis Paderborn oberhalb des dritten Viertelwertes. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kreis Paderborn die Pflege und Kontrolle vollständig nach den Richtlinien der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau (FLL) durchführt. Die Verkehrssicherheit aller Bäume hat dabei höchste Priorität.

Abschließend ist festzuhalten, dass es beim Straßenbegleitgrün nicht nur um die direkten wirtschaftlichen Gesichtspunkte geht, sondern u. a. auch um Klima- und Umweltaspekte. Eine hohe Anzahl zu pflegender Bäume scheint aus rein wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll zu sein. Jedoch nehmen Bäume Kohlendioxidgehalt aus der Luft auf und produzieren nachweislich viel Sauerstoff. Demnach hat eine große Anzahl an Bäumen einen positiven Effekt für das Klima und die Umwelt.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Paderborn setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Zusätzlich nutzt er für sein Erhaltungsmanagement ein Pavement Management System, worüber konkrete Strategien für die Verkehrsflächenerhaltung entwickelt wurden.	280	E1.1	Der Kreis Paderborn sollte die Aufnahme der Aufbaudaten in die Straßendatenbank weiter fortführen. Zudem sollte er auch die Querschnittsdaten in die Datenbank integrieren. Für die laufende Pflege und Weiterentwicklung der Straßendatenbank bedarf es dabei auch entsprechender personeller Ressourcen, um die Datenbank vollumfänglich nutzen zu können.	281
			E1.2	Der Kreis Paderborn sollte auch das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Dies erleichtert die enge Verzahnung mit dem Erhaltungsmanagement.	282
F2	Im Rahmen seines Erhaltungsmanagements hat der Kreis Paderborn strategische Ziele definiert. Konkretisiert über das Pavement Management System soll der Zustand der Kreisstraßen mindestens auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Das operative Controlling des Kreisstraßenbauamtes unterstützt die gezielte Steuerung.	282	E2	Der Kreis sollte die finanzwirtschaftliche Sicht stärker in sein Erhaltungsmanagement und das damit verbundene Ziel- und Kennzahlensystem integrieren.	283
F3	Die Abstimmungsprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Kreis Paderborn gut. Der digitale Rechnungsworkflow und das Dokumentenmanagement optimieren dabei einzelne Prozessschritte. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.	283	E3	Der Kreis Paderborn sollte möglichst kurzfristig eine einheitliche Datenbasis in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen. Die Anlagegüter sollten dabei möglichst identisch zumindest aber auf einer Ebene identisch aggregiert werden können.	286
F4	Der Kreis Paderborn ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	286	E4	Sobald der Kreis Paderborn eine einheitliche Datenbasis für die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens geschaffen hat, sollte er die Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur nutzen.	286

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Bilanziell zeigt sich für die Verkehrsflächen im Kreis Paderborn eine Überalterung des Vermögens. Demgegenüber zeigt sich der technische Zustand insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten deutlich positiver.	292	E5	Der Kreis Paderborn sollte untersuchen, wodurch die Abweichung zwischen bilanzieller und technischer Entwicklung insbesondere bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten begründet ist.	295
Straßenbegleitgrün					
F6	Der Kreis Paderborn verfügt über erste grundlegende Informationen für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Es bedarf jedoch noch einer weiteren Differenzierung der Flächen. Ein vollumfängliches Grünflächenkataster nutzt der Kreis bislang nicht.	299	E6	Der Kreis Paderborn sollte neben den Bäumen und Gehölzflächen auch die übrigen Flächen des Straßenbegleitgrüns in seinem Kataster aufnehmen. Hierbei sollte nicht nur die Fläche insgesamt, sondern auch differenziert nach den einzelnen Flächenarten wie Rasen – intensiv und extensiv, Bankette usw. aufgenommen werden.	299

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Paderborn	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	0,85	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,72	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	43,29	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	28,44	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

*Für den Kreis Paderborn konnte der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Der Anlagenabnutzungsgrad ohne Flächengewichtung liegt bei 70,91 Prozent.

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