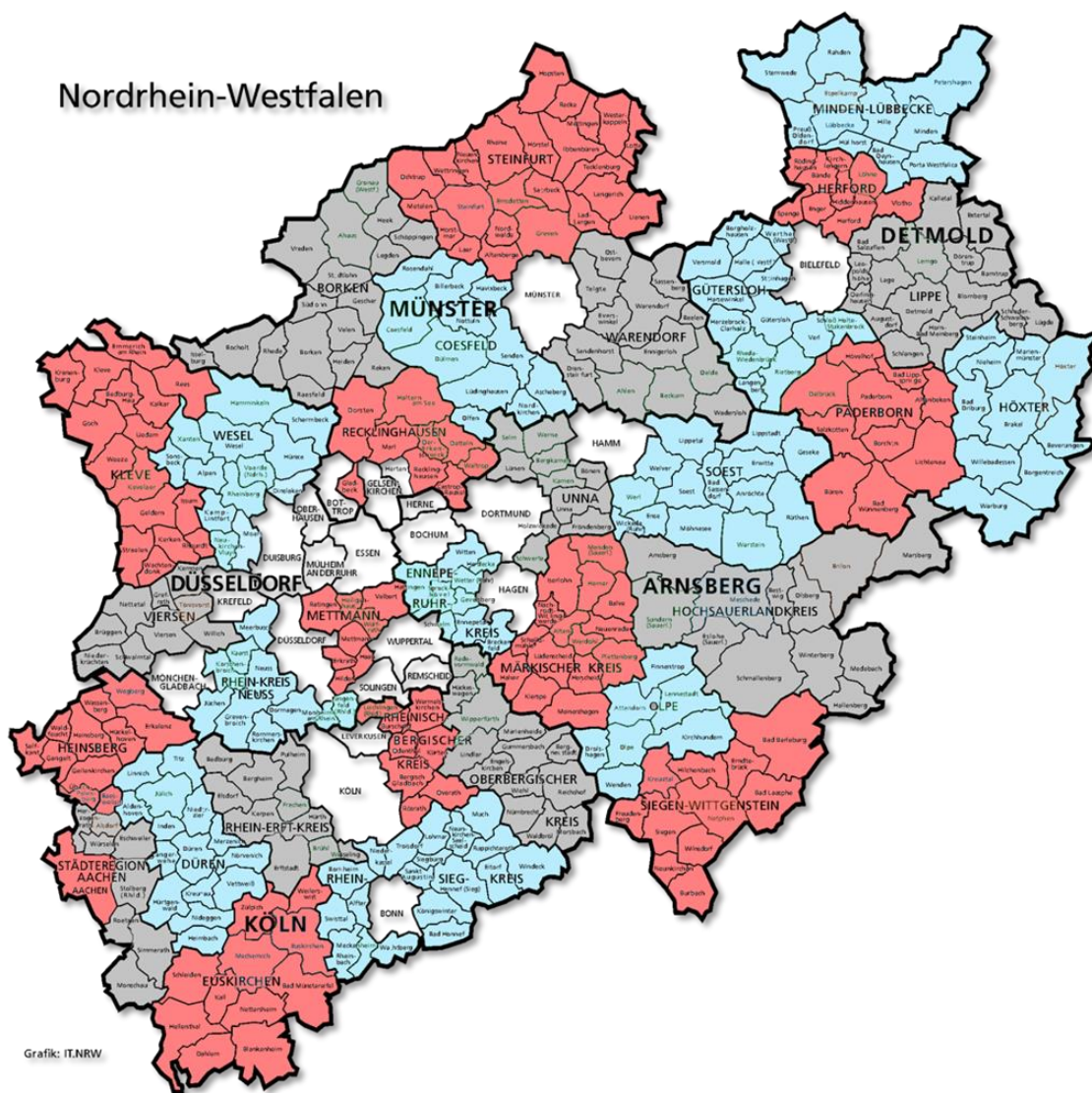


ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG



Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der Kreise 2021 – 2023

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorwort	4
1.1	Allgemeines zur Prüfung	4
1.2	Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde	7
2.	Finanzen	25
2.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	25
2.2	Haushaltsstatus	26
2.3	Jahresergebnisse	27
2.4	Eigenkapital	28
2.5	Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf	29
2.6	Haushaltssteuerung	31
2.6.1	Informationen zur Haushaltssituation	31
2.6.2	Benehmensherstellung	32
2.6.3	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung von zentraler Bedeutung	33
2.6.4	Investive Ermächtigungsübertragungen	33
2.6.5	Fördermittelmanagement	35
3.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	37
3.1	Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	38
3.1.1	Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	38
3.1.2	Wirtschaftlichkeit	39
3.1.3	Zahlungsabwicklung	42
3.1.4	Vollstreckung	43
4.	Beteiligungen	45
4.1	Beteiligungsportfolio	45
4.2	Beteiligungsmanagement	46
4.2.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	47
4.2.2	Berichtswesen	47
4.2.3	Unterstützung der Gremienmitglieder	47
4.2.4	Einflussnahme auf die Beteiligungen	48
5.	Tax Compliance Management System (TCMS)	50
5.1	Änderungen der Steuergesetze	50
5.2	TCMS-Einführungsprozess	51
6.	Informationstechnik (IT)	55
6.1	IT-Profil	55
6.1.1	IT-Kosten	57

6.1.2	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	58
6.1.3	Digitalisierung	59
6.1.4	Prozessmanagement	65
6.1.5	IT-Sicherheit	66
6.1.6	Örtliche Rechnungsprüfung	68
6.2	IT an Schulen	70
6.3	Gute Beispiele im Prüfgebiet IT	72
7.	Hilfe zur Erziehung (HzE)	73
7.1	Fehlbetrag	73
7.2	Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag	74
7.2.1	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	74
7.2.2	Fallzahlen	76
7.2.3	Ambulante Hilfen	78
7.2.4	Vollzeitpflege	79
7.3	Intensität einzelner Hilfearten	80
7.3.1	Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)	80
7.3.2	Vollzeitpflege	81
7.3.3	Heimerziehung	82
7.3.4	Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	83
7.3.5	Hilfen für junge Volljährige	85
7.4	Sozialstrukturen	85
7.5	Organisation und Steuerung	86
7.5.1	Personal und Organisation	86
7.5.2	Gesamtsteuerung	88
7.6	Verfahrensstandards	89
7.6.1	Prozess- und Qualitätsstandards	89
7.6.2	Fallsteuerung	89
7.6.3	Prozesskontrollen	91
7.7	Gute Beispiele im Prüfgebiet HzE	92
8.	Hilfe zur Pflege (HzP)	94
8.1	Aufgabe der Hilfe zur Pflege	94
8.1.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	96
8.1.2	Sozial- und Pflegeplanung	97
8.2	Aufwendungen, Erträge und Leistungsbezieher	99
8.3	Pflege- und Wohnberatung	105
8.4	Personalausstattung	107
8.5	WTG-Behörde	110
9.	Bauaufsicht	112
9.1	Baugenehmigungsverfahren	112
9.1.1	Rechtliche Vorgaben	112

9.1.2	Bearbeitungsprozesse	114
9.2	Laufzeit von Bauanträgen	114
9.3	Personaleinsatz	116
9.4	Digitalisierung	117
9.5	Transparenz	119
10.	Vergabewesen	121
10.1	Organisation des Vergabewesens	121
10.2	Digitalisierung	123
10.3	Nachtragswesen	125
10.3.1	Abweichungen vom Auftragswert	125
10.3.2	Nachtragsmanagement	127
10.4	Allgemeine Korruptionsprävention	128
10.5	Sponsoring	130
10.6	Bauinvestitionscontrolling	131
10.7	Gutes Beispiel im Prüfgebiet Vergabewesen	132
11.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	134
11.1	Verkehrsflächen	134
11.1.1	Steuerung	134
11.1.2	Verkehrsflächenerhaltung	137
11.1.3	Gute Beispiele im Prüfgebiet Verkehrsflächen	141
11.2	Straßenbegleitgrün	143
12.	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	146
12.1	Ergebnisse der IKZ-Umfrage	147
12.2	Aufgabenfelder IKZ	148
12.3	Beteiligte Partner	151
12.4	Rechtsformen der IKZ-Projekte	152
	Impressum	154

1. Vorwort

1.1 Allgemeines zur Prüfung

Die gpaNRW hat im Zeitraum von September 2021 bis Juni 2023 zum vierten Mal die Kreise und die Städteregion Aachen überörtlich geprüft. Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis in die zweite Jahreshälfte 2023 erstreckt. Alle Prüfberichte der Kreise einschließlich der vorliegenden Stellungnahmen sind inzwischen auf unserer Homepage veröffentlicht. In den geprüften 31 Kreisen mit einer Einwohneranzahl zwischen 134.000 (Kreis Olpe) und ca. 620.000 (Kreis Recklinghausen) leben insgesamt rund elf Mio. Menschen.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich auf § 53 Abs.2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW). Auftrag ist es, die Kreise und die Städteregion Aachen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

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. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

Prüfungsinhalte in dieser Prüfungsrunde waren die Prüfgebiete

- Finanzen,
- Zahlungsabwicklung (fünf Kreise),
- Beteiligungen (fünf Kreise),
- Tax Compliance Management System (TCMS),
- Informationstechnik (IT),
- Hilfe zur Erziehung (HzE),
- Hilfe zur Pflege (HzP),
- Vergabewesen,
- Bauaufsicht,
- Verkehrsflächen/Straßenbegleitgrün und
- Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).

In vier Kreisen fand keine Prüfung der Hilfe zur Erziehung statt, da kein Kreisjugendamt vorhanden war. Zahlungsabwicklung und Beteiligungen haben wir in fünf von 31 Kreisen geprüft.

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.

Die Kommune soll ihren 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 von maximal 31 Kreisen einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den Kreisen besser berücksichtigen.

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung 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 Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kreise diese für ihre interne Steuerung nutzen. Das gpa-Kennzahlenset fügen wir jedem Prüfungsbericht bei. Außerdem veröffentlichen wir es auf der Internetseite der gpaNRW (www.gpa.nrw.de). Auf die Darstellung in diesem Gesamtbericht wird daher verzichtet.

Als besondere Service-Leistung hat die gpaNRW den Kreisen im Nachgang zu dieser Prüfung ein Excel-Tool mit den Vergleichsdaten aller 31 Kreise zur Verfügung gestellt. Es war der Wunsch der geprüften Kreise zu erfahren, welche Kreise sich bei den Kennzahlenvergleichen hinter den einzelnen Vergleichswerten verbergen. Alle 31 Kreise haben ihr Einverständnis zur Bekanntgabe der Vergleichsdaten innerhalb des Vergleichskreises gegeben.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich insbesondere aus der Analyse des interkommunalen Vergleiches. Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt jedoch auch von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab, die nur zum Teil unmittelbar gesteuert werden können.

Es gibt auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Wir haben folgende strukturelle Rahmenbedingungen der Kreise in die Analysen einbezogen:

- Bevölkerungsentwicklung bis 2040,
- Jugendquotient,
- Altenquotient,
- SGB II-Quote,
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2017 bis 2020,
- Kaufkraft je Einwohner sowie
- Bruttoinlandsprodukt.

Die Aussagen des Gesamtberichts beziehen sich auf die geprüften Kreise. Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

Herne, im August 2024

1.2 Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde

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.

Auch die Kreise spüren vermehrt den drohenden Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung. Deshalb ist es dringend notwendig, die digitale Transformation voranzutreiben und umzusetzen. Die Digitalisierung schreitet in den Kreisen insgesamt zwar voran, gleichwohl hat die Prüfung zahlreiche konkrete Digitalisierungsbedarfe und -möglichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen der geprüften Kreise aufgezeigt. Dies gilt insbesondere in den Handlungsfeldern Finanzen, Beteiligungsmanagement, Informationstechnik (IT), Bauaufsicht und Verkehrsflächen. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) sind IT und Digitalisierungsthemen zwar die dominierenden aktuellen und geplanten Aufgabenfelder. Die Prüfung hat aber auch gezeigt, dass die Kreise die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit noch nicht hinreichend nutzen.

Die unterschiedliche Größe der Kreise wirkt sich insbesondere im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung auf die Prüfungsergebnisse aus.

Die gpaNRW beabsichtigt, zu einzelnen Handlungsfeldern gesonderte segmentübergreifende Berichte zu erstellen (z.B. Hilfe zur Erziehung).

Insgesamt haben wir festgestellt, dass dort, wo Verwaltungsvorstände und Politik vertrauensvoll mit gemeinsamer Zielausrichtung zusammenarbeiten, Prozesse besser gesteuert und Erfolge in der Konsolidierung einfacher erreicht werden können.

Nachfolgend stellen wir die wesentlichen Ergebnisse der geprüften Handlungsfelder aus der vierten Prüfungsrunde dar:

1.2.1.1 Finanzen

Im Fokus der Finanzprüfung steht die Frage inwieweit bei den Kreisen Handlungsbedarf besteht, die Haushaltssituation zu verbessern. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

→ **50 von 373 kreisangehörigen Kommunen sind verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dies entspricht einem Anteil von rd. 13 Prozent.**

Die Plandaten der kreisangehörigen Kommunen für 2022 fallen überwiegend defizitär aus. Bedingt durch die Vielfachkrisen gelingt es nur den wenigsten kreisangehörigen Kommunen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

→ **Der überwiegende Teil der Kreise hat für 2022 mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt geplant.**

Die Jahresergebnisse der Kreise fallen seit 2015 überwiegend positiv aus. So konnten die Kreise ihre Ausgleichsrücklage auffüllen und ihre Eigenkapitalausstattung verbessern. Auf die Haushaltssituation ihrer kreisangehörigen Kommunen nehmen die Kreise auch Rücksicht, indem sie den Haushalt planen und dabei einen Teil ihrer Ausgleichsrücklage einsetzen und keine auskömmliche Kreisumlage erheben.

Der Umlagebedarf der Kreise ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant ausgefallen. Aufgrund der steigenden Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen konnten die Umlagesätze bis 2020 mehrheitlich gesenkt werden.

→ **Gesamtverbindlichkeiten entwickeln sich im Betrachtungszeitraum weitestgehend stabil.**

Analog zu den Jahresergebnissen hat sich auch die Selbstfinanzierungskraft der Kreise trotz Schwankungen positiv entwickelt. Der überwiegende Anteil der Kreise erwirtschaftet im Betrachtungszeitraum positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ein Teil der Investitionen konnte damit aus eigenen Mitteln finanziert werden. Auch die Verbindlichkeiten konnten zum Teil abgebaut werden. Bei den Kreisen mit Mehrheitsbeteiligungen an Kliniken stiegen die Verbindlichkeiten auf Konzernebene dagegen deutlich an.

→ **Steigende Aufwendungen bei Sozialleistungen sowie bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe machen weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.**

Aufwandssteigerungen sind von den Kreisen in diesen besonders ressourcenintensiven Bereichen kaum zu beeinflussen und werden hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert. Die Kreise sind daher weiterhin gefordert, durch eigenes Handeln ihre kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten.

→ **Investive Ermächtigungsübertragungen steigen flächendeckend an. Gleichzeitig sinkt der Anteil der in Anspruch genommenen Mittel kontinuierlich.**

Die Kreise übertragen nur in geringem Umfang nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen bei den ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr. Bei den investiven Maßnahmen haben wir dagegen festgestellt, dass die Haushaltspläne der Kreise kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit vermitteln. Wir empfehlen daher nahezu flächendeckend die investiven Maßnahmen bei zukünftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

→ **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung oftmals noch verbesserungsbedürftig**

Die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln erfolgt bei den meisten Kreisen dezentral in den Fachabteilungen. Strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene liegen bislang in den wenigsten Kreisen vor. Daneben empfehlen wir den Kreisen eine zentrale Datei oder Datenbank einzuführen, in der die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte eingepflegt werden.

1.2.1.2 Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Die gpaNRW hat die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in fünf Kreisen betrachtet. Darüber hinaus haben wir in allen 31 Kreisen ausgewählte Kennzahlen für das gpa-Kennzahlenset erhoben. Alle geprüften Kreise haben gute und ausführliche Regelungen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen sowie rechtssicheren Aufgabenerledigung getroffen.

→ **Viel Optimierungspotenzial bei Steuerung sowie Controlling und Berichtswesen im Bereich der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**

In den fünf Kreisen sind 2021 zwischen 149.000 und 362.000 Zahlungen eingegangen. Zudem wurden durchschnittlich knapp 18.000 eigene Forderungen bei den Kreisen gemahnt. Davon müssen rund zwei Drittel vollstreckt werden. Die Kreise ermitteln teilweise wesentliche Grundzahlen zur Beurteilung der Entwicklung und des Erfolges von Maßnahmen nicht.

→ **Potenziale in der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung festzustellen**

Die Aufwendungen in der Zahlungsabwicklung sind im Wesentlichen vom Personaleinsatz geprägt. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und hat damit erheblichen Einfluss auf die benötigten personellen Ressourcen. Ergänzend nimmt der Prozess im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg sowie die Kostendeckung. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten. Dabei verursachen ungeklärte Zahlungseingänge hohe personelle Aufwendungen.

In 2021 liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro bei den geprüften fünf Kreisen in einer Spannbreite zwischen 28,15 Euro und 56,61 Euro.

→ **Mitarbeitende sind durch die hohe Anzahl von Vollstreckungsforderungen übermäßig belastet.**

Die neuen, abgewickelten und bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung schwanken von Jahr zu Jahr. Teilweise führen diese zu erheblichen Belastungen bei den Mitarbeitenden in der Vollstreckung. Soweit Daten vorliegen, ist die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle teils weit überdurchschnittlich. Einige Kreise

wirken dem bereits mit zusätzlichem Personal entgegen. Die Spanne der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung ist sehr groß. Sie liegt zwischen 949 und 3.346 Forderungen je Vollzeit-Stelle.

1.2.1.3 Beteiligungen

Der Fokus der Prüfung lag darauf, ob der Kreis das Beteiligungsmanagement effektiv organisiert hat und ob bzw. in welchem Umfang er die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Die gpaNRW hat das Prüfgebiet Beteiligungen in fünf Kreisen geprüft.

➔ **Anforderungen an Beteiligungsmanagement bei nur einem geprüften Kreis hoch**

Bei den fünf Kreisen besteht in allen geprüften Bereichen des Beteiligungsmanagements (Beteiligungsverwaltung, Mandatsträgerbetreuung, Beteiligungscontrolling) Optimierungsbedarf. Mit Ausnahme eines Kreises übersteigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten des jeweiligen Kreises. In drei Kreisen ist in den Beteiligungen bedeutendes Sachanlagevermögen im Vergleich zu der Kernverwaltung vorhanden. Kein Kreis erfüllt die Anforderungen an die Unterstützung der **Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter** vollständig. Die Personalausstattung des Beteiligungsmanagements ist für die umfangreichen Aufgaben meist nicht ausreichend.

1.2.1.4 Tax Compliance Management System (TCMS)

Die steuerliche Würdigung der Kreisaufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Eine besondere Herausforderung stellt die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) dar, die eine Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht bei allen Kommunen zur Folge hat. Nach zweimaliger Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2025 liegt nunmehr der Regierungsentwurf für das Jahressteuergesetz 2024 vor, in welchem die Übergangsfrist um weitere zwei Jahre bis zum 1. Januar 2027 verlängert werden soll.

Alle Kreise haben von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG zur Einführung des § 2b UStG Gebrauch gemacht.

➔ **Ohne externe Hilfe geht es im Einführungs- und/ oder Weiterentwicklungsprozess bei fast allen Kreisen nicht.**

Bei drei Kreisen ist der Einführungsprozess des TCMS zum Zeitpunkt der Prüfung weit vorangeschritten. Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten sind die Grundlage für ein wirksames TCMS. Die Kreise sollten schriftliche Regelungen zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten treffen (z. B. Dienstanweisungen, TC-Handbuch, TC-Richtlinien) und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen. Drei Viertel der Kreise verfügen über schriftliche Regelungen zum

TCMS. Fast alle Kreise haben sich bei dem komplexen Einführungsprozess des TCMS externe Hilfe von Fachberatungsunternehmen geholt.

→ **Regelmäßige Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen fehlen noch.**

Der überwiegende Teil der Kreise muss noch regelmäßige Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen implementieren. Drei Kreise führen regelmäßige Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen durch. Diese wollen die Kreise noch weiter ausbauen.

1.2.1.5 Informationstechnik

→ **Gute IT-Profile mit einer hohen Dynamik - Optimierungspotenziale sind noch vorhanden.**

Im Fokus der **IT-Prüfung** steht die „IT in der Kernverwaltung“. Dabei untersucht die gpaNRW sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Nahezu alle Kreise stellen den IT-Betrieb in Zusammenarbeit mit einem IT-Dienstleister sicher. Eine pauschale Korrelation zwischen der Höhe der IT-Kosten sowie dem gewählten Betriebsmodell und/ oder den übrigen geprüften Qualitätskriterien ist nicht erkennbar. Gleichwohl haben Kreise mit einem schwachen Auslagerungsgrad tendenziell eher geringere IT-Kosten als Kreise mit einem starken Auslagerungsgrad. Die meisten Betriebsmodelle ermöglichen den Kreisen einen bedarfsgerechten IT-Betrieb. Es fehlt jedoch noch oft an einer verursachungsgerechten und transparenten Abrechnung der IT-Dienstleister. Daher sind die Steuerungsmöglichkeiten der Kreise begrenzt.

Die gpaNRW betrachtet den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten IT-Profil ab. Knapp ein Drittel der Kreise überzeugt mit einem sehr gut ausgeprägten IT-Profil. Auch darüber hinaus fallen die IT-Profile meist solide aus. Optimierungsansätze gibt es in unterschiedlicher Ausprägung in allen geprüften Kreisen. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass die Profile noch besser ausfallen, da sich viele Kreise in dynamischen Aufbau- und Entwicklungsprozessen befinden.

→ **IT-Kostenunterschiede bei den Kreisen nicht groß**

Ein Zusammenhang zwischen **Kostenhöhe** und den qualitativen Prüfungsaspekten, wie dem Digitalisierungsfortschritt und dem Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit, besteht in den meisten Kreisen nicht. Hohe Kosten lassen sich daher in der Regel nicht mit hoher Qualität begründen.

→ **Mäßiger Fortschritt bei digitaler Transformation trotz guter Steuerung**

Die Kreise werden in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich rund ein Viertel ihrer Beschäftigten durch altersbedingte Fluktuation verlieren, ohne dies durch nachrückende Jahrgänge kompensieren zu können. Dies gibt ihnen dringenden Anlass, auch die digitale Transformation

der Verwaltung voranzutreiben. Durch den zeitgleich zunehmenden Fachkräftemangel ist die Digitalisierung ein entscheidender Faktor, die Aufgabenwahrnehmung in den Kreisen sicherstellen zu können.

Nahezu alle Kreise haben bereits gute Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung steuern zu können oder sind zumindest dabei, dies zu tun. Die größten Ansatzpunkte, die Rahmenbedingungen zu optimieren, liegen in der Formalisierung strategischer Vorgaben sowie in der zeitlichen Konkretisierung der resultierenden Projektplanung.

➔ **Viele manuelle Eingriffe erforderlich - Technische Möglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft.**

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten. Rund 40 Prozent der Kreise müssen Rechnungsdaten regelmäßig manuell übertragen, da sie das Potenzial einer optischen Texterkennung sowie der automatisierten Datenübertragung und -ergänzung nicht ausschöpfen.

➔ **Anforderungen der digitalen Transformation nur in Ansätzen bedient!**

Die geprüften Kreise werden mit ihrem **Prozessmanagement** der digitalen Transformation nicht annähernd gerecht. Fast alle haben die Notwendigkeit erkannt und mit dem Aufbau begonnen.

➔ **IT-Sicherheitskonzepte fehlen in vielen Kreisen.**

In der IT-Sicherheit besteht konzeptioneller Verbesserungsbedarf. Dies äußert sich in fehlenden IT-Sicherheitskonzeptionen, fehlender Sensibilisierung der Mitarbeitenden und unzureichender Notfallkonzeption. In fast allen Fällen haben die Kreise jedoch bereits Maßnahmen initiiert, um bestehende Defizite aufzuarbeiten.

➔ **Ressourcen und Kompetenzen bei der örtlichen IT-Prüfung oftmals nicht vorhanden**

Die Rahmenbedingungen für **örtliche IT-Prüfungen** sind insbesondere durch zu geringe Personalressourcen geprägt. Knapp zwei Drittel der Kreise stellen dafür höchstens zehn Prozent einer Vollzeitstelle zur Verfügung. Nur Rund die Hälfte dieser Kreise erhält externe Unterstützung, meist durch die beauftragten IT-Dienstleister zur gesetzlich vorgeschriebenen Programmprüfung. Es besteht hoher Aus- und Fortbildungsbedarf. Nur jedes vierte Rechnungsprüfungsamt der Kreise fühlt sich für tieferegehende IT-Prüfhandlungen annähernd ausreichend ausgebildet. Kreise machen wenig Gebrauch von der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit.

Knapp zwei Drittel der Kreise haben die Vorteile der Massendatenanalyse erkannt. Eine Ausweitung sowie die Verschneidung von Finanz- und Fachdaten bietet noch zusätzliches Potenzial.

→ **Hohe Aktivität der Kreise bei dem Aufbau einer systematischen Steuerung der Schul-IT**

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. 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. Nahezu alle Kreise besitzen eine Ausstattungsstrategie für ihre Schulen, meist in Form eines formalen Medienentwicklungsplanes. Nicht in jedem Fall ist er noch aktuell oder vollständig. Insbesondere während der Corona-Pandemie und den kurzfristigen Ausstattungsmöglichkeiten durch den Digitalpakt ist die Fortschreibung der Strategien oftmals ausgeblieben.

1.2.1.6 Hilfe zur Erziehung (HzE)

→ **Steigende Aufwendungen für die Heimerziehung belasten die Kreishaushalte.**

Für die Leistungen der **Hilfe zur Erziehung** wenden die 27 Kreisjugendämter im Jahr 2020 rund 478 Mio. Euro auf. Damit stellen sie eine bedeutende Aufwandsposition in den Kreishaushalten dar. Aus Sicht der gpaNRW ist und bleibt es daher zwingend notwendig, dass die Kreise die Dynamik in der Aufwandsentwicklung durch eine gute Steuerung bremsen bzw. beeinflussen.

→ **Gute strategische Grundlagen unterstützen die Steuerung der Hilfen zur Erziehung maßgeblich.**

Auch diese Prüfung zeigt, dass insbesondere die **Organisation und Steuerung** für die Aufgabenerledigung der Jugendämter maßgeblich sind. Falldichte und Fehlbetrag können durch eine enge Begleitung der Leistungsempfänger durch die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) positiv beeinflusst werden.

Um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare **Fallsteuerung** zu gewährleisten, haben fast alle Jugendämter schriftliche Verfahrensstandards erarbeitet. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle, vermitteln den Beschäftigten Sicherheit und unterstützen das Wissensmanagement.

Schriftliche Standards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe sind hingegen in den Jugendämtern häufig nicht vorhanden. Insbesondere in Vertretungssituationen kann dieser Aspekt die Zuständigkeitsprüfung sowie die Geltendmachung von **Kostenerstattungsansprüchen** erschweren.

Die überörtliche Prüfung zeigt, dass der Einsatz von **Controllinginstrumenten** eine effektive und effiziente Leistungserbringung unterstützt. Nahezu alle Kreise werten im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten im Verlauf aus. Mehr als die Hälfte der Jugendämter nutzen steuerungsrelevante Kennzahlen. Regionale Betrachtungen der einzelnen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes nehmen allerdings nur zwölf Jugendämter vor. Im Rahmen des **Fachcontrollings** prüfen fast alle Kreisjugendämter die Einhaltung ihrer Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen nehmen aber nur fünf Jugendämter vor. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung unterstützen.

→ **Mit innovativen Ideen und Maßnahmen können Jugendämter auf den fortschreitenden Fachkräftemangel reagieren.**

Die Jugendämter haben zunehmend unter Fluktuationen des Personals und auch unter Fachkräftemangel zu leiden. Die Gewinnung, Qualifizierung und Bindung von Fachkräften hat eine wachsende Bedeutung. Konzepte und neue Strategien können hier unterstützen.

→ **Komplexere Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erschweren auch die Heimunterbringung.**

Besondere finanzielle Belastungen ergeben sich aus den **stationären Hilfen**. Mit einem durchschnittlichen Anteil von über 39 Prozent an den Gesamtaufwendungen ist die **Heimerziehung** die kostenintensivste Hilfeart. Zwischen 2017 und 2020 verzeichnen die Jugendämter hierfür einen Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall um rund 7.300 Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Aufwendungen je Hilfefall für die **Vollzeitpflege** lediglich um rund 1.100 Euro. Die Kreise sollten daher weiter das Ziel verfolgen, bei möglichst niedriger Falldichte sowohl die ambulante Quote als auch den Anteil der Vollzeitpflegefälle im stationären Bereich zu erhöhen.

Gerade in der Vollzeitpflege zeigt sich jedoch, dass es für die Jugendämter immer schwieriger wird, geeignete Pflegefamilien zu finden. Auch die Kreisjugendämter bringen Kinder und Jugendliche daher vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege unter, beispielsweise in professionellen Pflegefamilien und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften. Hohe Aufwendungen sind die Folge.

Die Kreise berichten in diesem Zusammenhang, dass sich eine gute Begleitung vorhandener Pflegefamilien durchaus positiv auf die Akquise neuer Pflegeeltern auswirkt.

Auch die Tagessätze in den Heimen steigen weiter an und dadurch auch die Aufwendungen je Hilfefall. Es stehen immer weniger Plätze in den Einrichtungen zur Verfügung, weil komplexere Problemlagen der Leistungsempfangenden die Betreuung erschweren.

- ➔ **Kreise können mit Poollösungen auf steigende Bedeutung von Eingliederungshilfen reagieren. Einzelfallbezogene Hilfeplanverfahren zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sind dennoch notwendig.**

Die **Eingliederungshilfen** für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder drohender Behinderung nach § 35a SGB VIII in Form von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Nur rund die Hälfte der Kreise nutzt Poollösungen, um den Aufwand zu reduzieren. Allerdings haben mehr als drei Viertel der Kreise einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII¹ eingerichtet oder setzen entsprechend spezialisierte Fachkräfte für die komplexe Antrags- und Fallbearbeitung ein. In der Fallbearbeitung wirken sich eine Spezialisierung und Qualifizierung des Personals sowie gute Standards positiv auf die Eingliederungshilfen aus.

1.2.1.7 Hilfe zur Pflege (HzP)

- ➔ **Aufgabe Hilfe zur Pflege ist seit Jahren von gesetzlichen Änderungen betroffen.**

Die Entwicklungen in der Pflege der letzten Jahre haben dazu geführt, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Kreise als örtlicher Träger der Sozialhilfe weiter eingeschränkt bzw. erschwert worden sind. In 2020 haben die NRW Kreise durchschnittlich 184 Euro Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahre für die Hilfe zur Pflege aufgewendet.

Die gravierenden gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre haben zu komplizierteren Zuständigkeitsregelungen sowie Veränderungen in der ambulanten Pflege geführt.

- ➔ **Alle Kreise sind von strukturellen Veränderungen in der Pflege betroffen.**

Alle Kreise sind von der immer älter werdenden Bevölkerung betroffen, während der Anteil der jüngeren und damit für die Pflege in Frage kommenden Menschen immer weiter abnimmt. Dabei liefert eine integrierte Sozialplanung die zentrale Datenbasis für die notwendige Pflegeplanung. Die Pflegeplanung führen alle Kreise in unterschiedlichen Ausprägungen und Intensitäten durch.

Mit einer guten kommunalen Pflegeplanung haben Kreise die Möglichkeit, Transparenz und über gesellschaftliche Entwicklungen und Versorgungsengpässe zu gewinnen. Damit schaffen sie sich Handlungsmöglichkeiten.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe

➔ **Anzahl ambulanter Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege seit 2017 deutlich gesunken**

Durch die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung ist die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in den meisten Kreisen zurückgegangen. Diese Entwicklung bedeutet auch, dass dem Kreis viele pflegebedürftige SGB XI-Empfänger noch nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig vor einer möglichen Heimaufnahme beraten zu können, rücken präventive Angebote in den Vordergrund.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher steigen stetig an.

➔ **Ambulante Aufwendungen gleichen sich aufgrund der Zunahme ambulanter Wohngemeinschaften an stationäre Aufwendungen je Leistungsbezieher an.**

Die ambulanten Aufwendungen sind in einigen Kreisen inzwischen gleich oder höher als die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher. Ursächlich hierfür ist die anwachsende Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung). Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen. Die Kreise haben unterschiedliche Regelungen zur Bestimmung der individuellen Bedarfssituation etabliert. Daher ist für die ambulanten Wohngemeinschaften eine klare gesetzliche Regelung notwendig.

➔ **Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen sind stark zurückgegangen.**

Mit dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetz am 01. Januar 2020 gehen die Erträge von 2017 bis 2021 von 418 Euro auf 72 Euro je Leistungsbezieher im Median zurück. Die überwiegende Anzahl der Kreise hat im Prüfungszeitraum mit einem Stellenabbau in der Heranziehung von Unterhalt reagiert bzw. organisatorische Veränderungen vorgenommen.

➔ **Je leichter der Zugang der Menschen zur Pflege- und Wohnberatung, umso eher kann steuernd eingegriffen werden.**

Durch die höheren Leistungen der Pflegekassen benötigen viele Pflegebedürftige erst die Hilfe nach dem SGB XII, wenn es um die meist teurere stationäre Heimaufnahme geht. Damit die betroffenen pflegebedürftigen Menschen und ihre Angehörigen die Beratung rechtzeitig in Anspruch nehmen, sind kreative und innovative Ideen notwendig. Einige sind in diesem Bericht beschrieben. In der Beratung ermöglichen bspw. qualifizierte Fachkräfte und softwaregestützte Datenauswertungen gute Ergebnisse.

➔ **Steuerung der Hilfe zur Pflege aus einer Hand erleichtert die Kostenkontrolle.**

Die Kreise sind örtlicher Träger der Sozialhilfe und damit Kostenträger für die Hilfe zur Pflege. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben zum Zeitpunkt der Prüfung noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert. Mit der Steuerung aus einer Hand erreichen die Kreise eine aufeinander abgestimmte Unterstützungsstruktur für ältere pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen.

➔ **Die WTG-Behörde hat innerhalb der Kreisverwaltung und auch gesellschaftlich eine wichtige Funktion.**

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. In vielen Kreisen sind inzwischen multiprofessionelle Teams für die breite Aufgabenpalette der WTG-Behörden tätig. Dieses hat sich durchgehend bewährt.

1.2.1.8 Bauaufsicht

- ➔ **Rechtliche Vorgaben zu Fristen im Baugenehmigungsverfahren teilweise nicht eingehalten**
- ➔ **Dreiviertel der Bauanträge gehen unvollständig ein.**
- ➔ **Rücknahmefiktion nicht konsequent angewendet**

Bei der Bauaufsicht zeigt das Baugenehmigungsverfahren vieler Kreise Optimierungsmöglichkeiten. Gesetzlich vorgegebene Fristen werden oft nicht eingehalten. Einige Kreise wenden die Rücknahmefiktion nicht konsequent an. Insbesondere die Fristen zur Bearbeitung der Bauanträge halten viele Bauaufsichten nicht durchgängig ein. Als Ursachen für Überschreitungen werden Personalausfälle durch Krankheit sowie unbesetzte Stellen genannt.

➔ **Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine Fachsoftware, nutzen deren Möglichkeiten und Funktionen aber nicht vollumfänglich.**

Die Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine Fachsoftware, die grundsätzlich geeignet ist, den Baugenehmigungsprozess abzubilden. Die Möglichkeiten der Fachsoftware zur Unterstützung der Sachbearbeitung nutzen die Kreise jedoch nicht vollumfänglich. So führen viele Kreise neben der digitalen Akte parallel eine Papierakte, die für das Genehmigungsverfahren maßgeblich ist. Zudem führen zehn Kreise die Beteiligungsverfahren noch in analoger Form durch.

- **Nahezu alle Kreise können Baugenehmigungsverfahren noch optimieren und beschleunigen.**

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle 31 Kreise visualisiert und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Ergebnis gibt es keinen allgemeingültigen Musterprozess, es bestehen jedoch umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren.

- **Bauaufsichten verzeichnen neben altersbedingter Fluktuation vermehrt den Weggang von Beschäftigten. Freiwerdende Stellen können aufgrund des Fachkräftemangels häufig nicht oder nicht zeitnah besetzt werden.**

Die Anzahl der eingegangenen Baugenehmigungsanträge je Vollzeit-Stelle unterscheidet sich in den Kreisen stark voneinander. Sie reicht von 72 bis 213 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Anzahl der eingehenden Anträge kann der Kreis zwar nicht beeinflussen. Er sollte jedoch die Fallbelastung im Blick halten und die Stellenausstattung bei Bedarf anpassen. Fachkräftemangel und eine hohe Fluktuation stellen die Kreise allerdings vor die zunehmende Herausforderung, freie Stellen mit qualifiziertem Personal nachzubesetzen.

- **Verfahrensakte überwiegend noch in Papierform, Softwarelösungen nur unterstützend, Digitalisierungsgrad insgesamt noch gering**

Mit dem Einzug der Digitalisierung in der Bauaufsicht eröffnen sich umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung der Baugenehmigungsprozesse. Die meisten Kreise stehen hier noch am Anfang. Sie arbeiten mit einer Softwareunterstützung, allerdings wird parallel eine Papierakte geführt. Die Möglichkeit, Bauanträge in elektronischer Form einzureichen, bieten nur wenige Kreise den Bauantragstellenden an. Dies gilt auch für interne und externe Beteiligungen. Fachliche Stellungnahmen werden noch überwiegend in Papierform eingeholt. Hier sind die Kreise gefragt, durch eine zügige und konsequente Umsetzung der notwendigen Digitalisierungsschritte eine Prozessoptimierung und damit verbunden eine Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren herbeizuführen.

- **Bauaufsichten steuern wenig über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche.**

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind die Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollten die Kreise Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollten die Kreise über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen. Die Bauaufsichten der Kreise steuern wenig über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche. Lediglich drei Kreise haben konkrete Ziele definiert und steuerungsrelevante Kennzahlen implementiert. 13 Kreise geben darüber hinaus einzelne Zielwerte vor. In sechs Kreisen erfolgt die Steuerung ohne konkrete Zielvorgaben.

1.2.1.9 Vergabewesen

Im Vergabewesen haben die Kreise komplexe rechtliche Vorgaben einzuhalten. Zudem ist das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche. Alle Kreise verfügen über verbindliche Regelungen zum Vergabewesen.

➔ **29 Kreise nutzen eine zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle.**

81 Prozent der Kreise haben bereits eine zentrale Vergabestelle eingerichtet oder nutzen die zentrale Vergabestelle eines anderen Kreises. Darüber hinaus haben weitere 13 Prozent der Kreise immerhin eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Damit bündeln diese Kreise das vergaberechtliche Fachwissen an einer Stelle. Gleichzeitig erreichen sie mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugen durch ein Mehr-Augen-Prinzip der Korruption vor.

➔ **Frühzeitige Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung stärkt Qualität der Vergabeverfahren. Bei der Hälfte der Kreise Potenzial bei der Einbindung der Rechnungsprüfung bei Vergaben vorhanden.**

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist in der Praxis regelmäßig rechtskonform in das Vergabeverfahren eingebunden. Zu welchem Zeitpunkt die örtliche Rechnungsprüfung in welchem Umfang zu beteiligen ist und welche Befugnisse sie hat, haben viele Kreise bislang nicht geregelt.

➔ **Lediglich rund die Hälfte der Kreise nutzt ein Vergabemanagementsystem zur digitalen Unterstützung des Vergabeprozesses.**

15 Kreise nutzen eine **Vergabemanagementsoftware**. Neben marktverfügbaren Produkten kommen dabei in drei Kreisen auch Eigenentwicklungen zum Einsatz. Viele Kreise nutzen die Vorteile eines Vergabemanagementsystems, die dieses über die reine Verfahrensabwicklung hinaus bietet.

➔ **Je mehr Ressourcen die Kreise für Bedarfsfeststellung und Planung bereitstellen, desto geringer sind die Abweichungen vom Auftragswert.**

Aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch zur besseren Transparenz, sollten die Kreise eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Die Auftragssumme und die dazugehörige Abrechnungssumme werden häufig in den Kreisen nicht zentral vorgehalten. Somit sind den Kreisen nur selten maßnahmen- und fachübergreifende Abweichungswerte zu sämtlichen Auftragsarten bekannt.

→ **Möglichkeiten aus der Digitalisierung des Vergabeprozesses noch nicht für ein systematisches Nachtragsmanagement genutzt**

Bei den organisatorischen Regelungen zum Vergabewesen berücksichtigen die meisten Kreise auch das **Nachtragswesen**. In der Regel erfassen die Kreise die Nachträge jedoch nicht zentral und werten diese nicht systematisch aus. Dabei könnte dies Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Kreise analysieren die Nachträge meist auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

→ **Die Korruptionsprävention fristet in vielen Kreisen noch ein Schattendasein.**

In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass **Korruptionsprävention** häufig nicht die erforderliche Aufmerksamkeit erfährt. Das Thema wird vielfach vom Tagesgeschäft und anderen aktuell dringlicheren Aufgaben überlagert. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten findet meist nicht statt. Zwar haben nahezu alle Kreise Regelungen zur Korruptionsprävention in Form einer Dienstanweisung getroffen - doch sind diese nicht immer auf einem aktuellen Stand. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung aller erfolgten Änderungen des KorruptionsbG². Dabei nutzen die Kreise auch das Potenzial eines oder einer Korruptionsschutzbeauftragten zu wenig.

→ **Vielen Kreisen fehlt aktuelle Entscheidungsbasis für zielgerichteten Einsatz präventiver Maßnahmen zur Korruptionsprävention.**

Der Gesetzgeber hat dazu in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG den Landrätinnen und Landräten vorgegeben, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. In unserer Prüfung mussten wir feststellen, dass zwölf Kreise der gesetzlichen Verpflichtung bisher nicht nachgekommen sind. Sämtliche betroffenen Kreise haben eine kurzfristige Umsetzung zugesagt bzw. haben noch im Verlauf unserer Prüfung eine derartige Untersuchung gestartet. Als eine präventive Maßnahme gibt der Gesetzgeber den regelmäßigen Dienstposten- oder Aufgabenwechsel vor (§ 12 KorruptionsbG). Die meisten Kreise machen davon Gebrauch, indem sie in den gefährdeten Bereichen eine Personalrotation oder einen Zuständigkeitswechsel vornehmen. Bei einem Abweichen vom Rotationsverfahren dokumentieren die Kreise nur selten die Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen.

² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S.1072), in Kraft getreten am 1. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 7. März 2022 (GV.NRW.S.286)

- **Drei Fünftel der Kreise verfügen über Regelungen zum Sponsoring. Oft fehlt ein zentraler Überblick über eigene Sponsoringaktivitäten.**

Viele Kreise unterschätzen die Bedeutung des **Sponsorings**. Ein Grund dafür ist, dass der Begriff des Sponsorings nicht eindeutig bestimmt ist. Fast zwei Drittel der Kreise ordnen dem Sponsoring in der Praxis nur eine untergeordnete Bedeutung zu oder geben an, keine Sponsoringleistungen entgegen zu nehmen. Im Verlauf unserer Prüfung stellten wir häufig das Gegenteil fest. Meist reichte dafür eine einfache Internetrecherche aus.

- **Als Schulträger beim Schul sponsoring oft nicht einbezogen**

Häufig nicht im Blick beim Sponsoring sind die Schulen in Trägerschaft des Kreises. Diese betreiben oft Sponsoringaktivitäten, ohne dass der Kreis darin involviert oder zumindest ausreichend darüber informiert ist. Schul sponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Der Kreis hat als Schulträger zuzustimmen. Dafür sollte ein entsprechender Workflow etabliert und schriftlich fixiert werden.

- **Wesentliche Elemente der Planung und Steuerung der Baumaßnahmen umgesetzt - Systematisches Bauinvestitionscontrolling fehlt meistens.**

In der täglichen Praxis haben sich Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung, Entwurfsplanung sowie Steuerung und Controlling der Bauausführung etabliert. Dabei haben die Kreise Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe zumeist nicht schriftlich fixiert und verbindlich vorgegeben. Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben. Die Nachbetrachtungen beschränken sich allerdings zumeist auf die Einhaltung des vorgegebenen finanziellen Rahmens. Systematische Analysen zu qualitativen Aspekten haben wir nur vereinzelt vorgefunden.

1.2.1.10 Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

- **Fehlende Kennzahlen erschweren die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung genauso wie nicht definierte Qualitäts- und Quantitätsstandards.**

Die strukturellen Merkmale und Bedingungen der Kreise sind sehr unterschiedlich. Von Kreisen mit kleinem Straßennetz hin zum Flächenkreis mit vielen Kilometern. Von feldwegähnlich ausgebauten Kreisstraßen mit sehr geringer Belastung hin zu Kreisstraßen, die an Landes- oder Bundesstraßen erinnern und sehr hoch belastet sind. Es fehlt häufig noch an geeigneten Kennzahlen für die Steuerung. Viele Kreise haben vertragliche Vereinbarungen über die bauliche und betriebliche Unterhaltung von Verkehrsflächen geschlossen. Meist enthalten die Verträge keine Qualitäts- und Quantitätsstandards. Insofern sind die Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt.

→ **Kreise nutzen vorhandene Straßendatenbanken nicht immer für systematische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.**

Eine systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung setzt eine Straßendatenbank bzw. ein Straßenmanagementsystem voraus. Diese/dieses sollte mit allen relevanten Daten (Bestands-, Zustands-, Aufbau- und Erhaltungsdaten) gefüllt sein. Zudem sollten die Daten über eine grafische Komponente visualisierbar sein. Auch die laufende Pflege/Aktualisierung ist ein sehr wichtiger Baustein. Zudem sind die Strukturen der Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und der Kostenrechnung idealerweise aufeinander abgestimmt. Nur 21 Kreise haben eine Straßendatenbank im Einsatz. Die anderen zehn Kreise nutzen keine Straßendatenbank oder implementieren diese gerade erst.

→ **Einigen Kreisen fehlt eine ausreichend gute und differenzierte Datenlage, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch steuern zu können.**

Die Kreise in NRW verwalten knapp **8.300 km Kreisstraßen** in eigener Baulast. Das kleinste Kreisstraßennetz hat der Ennepe-Ruhr-Kreis mit knapp 48 km. Mit 526 km hat der Kreis Steinfurt das längste Kreisstraßennetz. Umgerechnet **80 Mio. qm Verkehrsfläche** sind von den NRW-Kreisen zu erhalten. Alle Kreise kennen die Längen ihrer Kreisstraßen sehr genau; die dazugehörigen Flächen und Befestigungsarten jedoch vielfach nicht. Die weiteren Flächenarten (Radwege, Bankette, Trennstreifen, etc.) sind häufig unzureichend erfasst.

→ **Selten vollständige und transparente Kostenrechnung für die Verkehrsflächen**

Nur sieben Kreise bilden den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent über eine Kostenrechnung ab. Weitere neun Kreise haben zumindest im Bauhof eine umfangreiche Leistungserfassung.

→ **Kreise haben seit Eröffnungsbilanz mehr als ein Fünftel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

Das **Verkehrsflächenvermögen** aller NRW-Kreise beträgt lediglich noch 2,1 Mrd. Euro. Seit der Eröffnungsbilanz haben die Kreise über 550 Mio. Euro ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt. Mehreren Kreisen ist es gelungen, dem massiven Werteverzehr durch höhere (Re-)Investitionen entgegenzutreten. Ob es den Kreisen gelingt, den Zustand und damit auch den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen, den Reinvestitionen sowie dem Alter/des Zustandes der Verkehrsflächen ab.

- **Anlagenabnutzungsgrad zeigt mehrheitlich eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand ist ausgewogen.**

In fast allen Kreisen gibt es erfreulicherweise regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen der Fahrbahnflächen. Die Intervalle der Datenerfassung sind dabei unterschiedlich. Der Großteil erfasst den Fahrbahnzustand alle vier bis fünf Jahre. Die Zustandsklassenverteilung ist fast überall ausgewogen. Durchschnittlich 40 Prozent der Fahrbahnflächen befinden sich in einem guten bis sehr guten Zustand. Zustandserfassungen weiterer Anlagenteile, wie beispielsweise für die Radwege, gibt es nur vereinzelt. Die Prüfung zeigte jedoch, dass verschiedene Kreise die weiteren Anlagenteile zukünftig zustandsseitig erfassen wollen.

- **Zukünftiges finanzielles Risiko durch zu geringe und nicht nachhaltig angelegte Unterhaltung**

Die Kreise setzen mit durchschnittlich 0,68 Euro je qm nur 50 Prozent des nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarfs für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Ist die Unterhaltung dauerhaft zu gering angesetzt, kann das zu vorzeitigem Substanzverlust führen. Dadurch erhöhen sich langfristig die Aufwendungen bzw. führen zu frühzeitig erforderlichen Reinvestitionen.

- **Eine gute und differenzierte Datenlage ist nötig, um die Pflege des Straßenbegleitgrüns systematisch steuern zu können.**

Häufig gibt es seitens der Politik, der Verwaltung und der Bevölkerung eine Erwartungshaltung, wie das Straßenbegleitgrün aussehen und gepflegt werden soll. Diese ist jedoch selten schriftlich fixiert oder von der Politik beschlossen. Die Kreise müssen die Informationen zu den Grünflächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Eine Kostenrechnung hilft, den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abzubilden. Innerhalb der Grünflächenverwaltung sollte die Kostenrechnung ein Steuerungselement darstellen. Nur so lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns bestimmen.

1.2.1.11 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

- **Stärkung der Region durch Kooperation**

Alle 31 Kreise sind mit dem Themenfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ vertraut. Für nahezu alle kommunalen Aufgabenfelder der einzelnen Produktbereiche bestehen Kooperationen oder sind zumindest geplant.

➔ **Wirtschaftliche und dauerhafte Aufgabenerfüllung als Motor von IKZ**

Mit der Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten verfolgen die Kreise vier Hauptziele. Zunächst steht die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung im Fokus, gefolgt von der Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung. Die Verbesserung der Qualität und die Sicherung der Aufgabenerfüllung verfolgen immerhin fast drei Viertel aller Kreise mit IKZ. Die Frage nach dem Hauptgrund für eine Rückabwicklung von IKZ-Projekten lässt sich auf Basis unserer Umfrage nicht eindeutig beantworten. In den Gesprächen vor Ort wurde allerdings immer wieder die personelle Fluktuation und der Personal- bzw. Fachkräftemangel in der Verwaltung genannt.

➔ **IKZ ermöglicht die Bündelung von Fachwissen und Erfahrungen insbesondere bei komplexen Aufgabenfeldern.**

Die Zusammenarbeit ermöglicht es den Kreisen, auf das Fachwissen und die Erfahrung anderer Verwaltungseinheiten zuzugreifen. Dies kann bei der Lösung komplexer Herausforderungen von großem Nutzen sein. Deshalb gibt es viele IKZ-Projekte in den Themenbereichen Soziales, Informationstechnologie, Tourismus und Wirtschaftsförderung und Feuerwehr und Rettungsdienst. Weitere Projekte sind besonders in diesen Themenfeldern geplant.

➔ **Es gibt viele Beispiele für gelungene IKZ-Projekte bei den Kreisen.**

In Nordrhein-Westfalen gibt es zahlreiche interessante Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kommunen und den Kreisen. Dabei sind die Themenfelder sehr vielfältig und die Kooperationen sehr unterschiedlich. Besonders bewährte und etablierte IKZ-Beispiele sind im Kapitel 12 näher beschrieben. Die Kreise schließen Kooperationen weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und mit anderen Kreisen ab. Immerhin mehr als die Hälfte kooperiert auch mit kreisfreien Städten.

➔ **Fast die Hälfte der Kreise wählt als Rechtsform die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.**

Für die Rechtsformwahl ist in erster Linie entscheidend, welche Anliegen bzw. welche Zwecke gemeinsam verfolgt werden sollen. Die Rechtsform ist eine wichtige - aber nicht die einzige (!) - Rahmenbedingung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Immerhin 46 Prozent wählen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform der IKZ.

2. Finanzen



Foto 1: stevepb / pixabay.de

Die gpaNRW analysiert in der Finanzprüfung die strukturelle haushaltswirtschaftliche Situation und identifiziert mögliche Risiken und Belastungen für zukünftige Jahre.

Die gpaNRW beantwortet dabei folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Liegen dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor?
- Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?

Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert? Die gpaNRW hat flächendeckend die Ist-Daten der Kreise von 2015 bis 2020 erhoben und interkommunal verglichen. Für das Jahr 2021 lagen nur vereinzelt Ist-Daten vor, die dann im Zeitreihenvergleich mit abgebildet wurden. Interkommunal hat die gpaNRW die Daten für 2021 nicht verglichen.

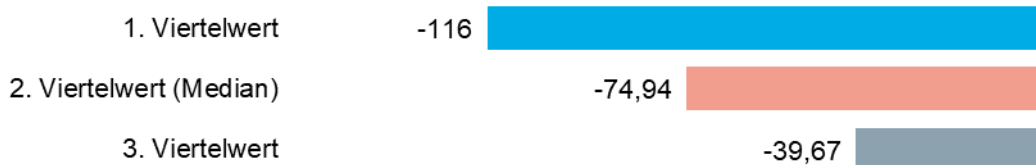
Für die Planjahre berücksichtigt die gpaNRW die Haushaltspläne 2022 und 2023. Ab 2020 wirkt sich die Pandemie in den Jahresabschlüssen und Haushalten der Kreise aus. In Höhe der Haushaltsbelastungen ist nach dem NKF-CUIG ein außerordentlicher Ertrag auszuweisen und in der Bilanz ein entsprechender Aktivposten als Bilanzierungshilfe zu bilden.

2.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

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

- **Die geplanten Jahresergebnisse 2022 der kreisangehörigen Kommunen fallen überwiegend defizitär aus. Insgesamt 50 von 373 kreisangehörigen Kommunen sind verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dies entspricht einem Anteil von rd. 13 Prozent.**

Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022



- Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichem Ertrag fallen bei allen Kreisen die geplanten Ergebnisse der kreisangehörigen Kommunen negativ aus. Der Median sinkt auf -178 Euro je Einwohner.
- Die in Summe in allen Kreisen negativen Jahresergebnisse je Einwohner indizieren einen Konsolidierungsbedarf bei den Kreisen. Der Handlungsbedarf der Kreise ist daher nach wie vor hoch, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

2.2 Haushaltsstatus

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. 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.

- **Der überwiegende Teil der Kreise hat für 2022 mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt geplant.**

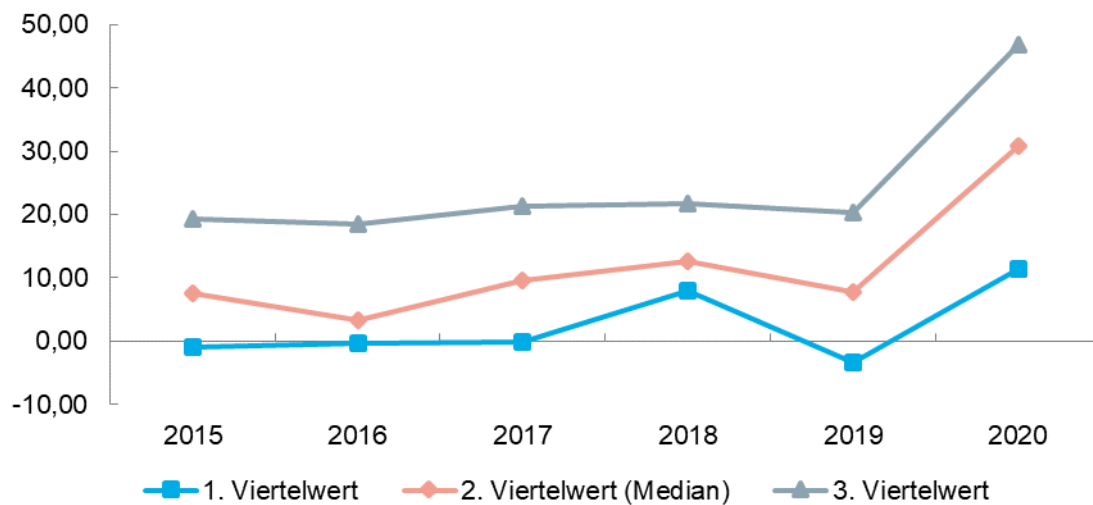
- Die in weiten Teilen positiven Ist-Ergebnisse führten in den Vorjahren zu einer Erhöhung der Ausgleichsrücklage.
- Die überwiegende Anzahl der Kreise setzt einen Teil davon ein, um die Zahllast der kreisangehörigen Kommunen zu verringern.

2.3 Jahresergebnisse

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.

- ➔ **Seit 2015 werden überwiegend Jahresüberschüsse erzielt. 2020 fallen die Ergebnisse aufgrund der nicht eingeplanten Bundeserstattung an den Kosten der Unterkunft besonders gut aus.**

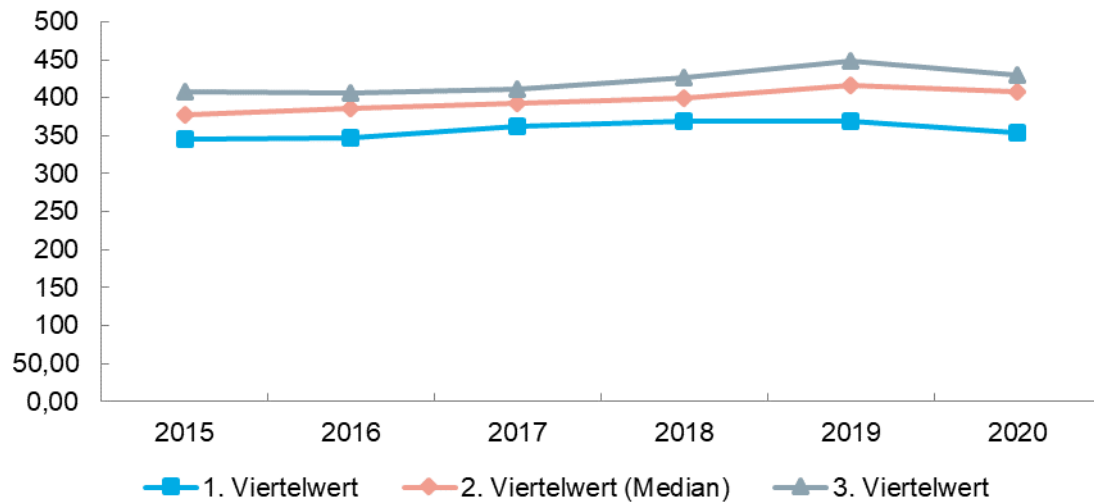
Durchschnittliche Jahresergebnisse der Kreise je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Seit 2015 sind die Jahresergebnisse der Kreise mehrheitlich positiv ausgefallen.
- Die Kreise profitieren 2020 von der nicht einkalkulierten 25-prozentigen Erhöhung der Bundeserstattung für die Kosten der Unterkunft. 27 von 31 Kreisen ist es gelungen, in 2020 einen Jahresüberschuss zu erzielen.
- Ab 2020 enthalten die Jahresergebnisse zudem außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG. Ohne diese stellen sich die Jahresergebnisse der Kreise schlechter dar. Der Median liegt hier bei 17,27 Euro je Einwohner statt 30,81 Euro, ist aber damit immer noch höher als in den Vorjahren.

- ➔ **Umlagebedarf der Kreise im Betrachtungszeitraum relativ konstant, durch steigende Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen Umlagesätze bis 2020 mehrheitlich gesenkt**

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



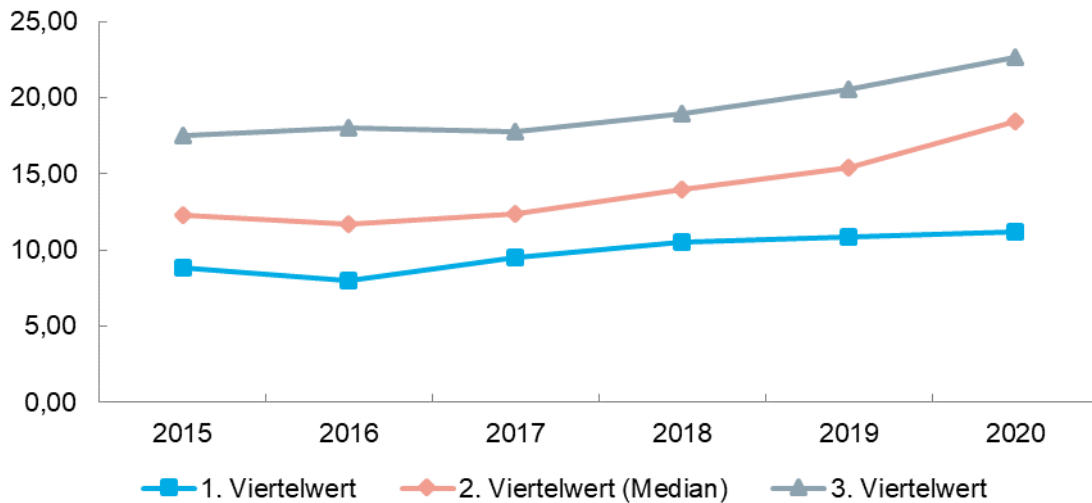
- Die Umlagegrundlagen sind in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Der Median hat sich im Betrachtungszeitraum von 1.271 auf 1.585 Euro je Einwohner erhöht.
- Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner ist seit 2015 moderat angestiegen. Der Median hat sich im Betrachtungszeitraum von 377 auf 408 Euro je Einwohner erhöht.
- Bis 2019 ist der Umlagebedarf jährlich angestiegen. 2020 ist ein leichter Rückgang zu erkennen, der in erster Linie auf die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft zurückzuführen ist.

2.4 Eigenkapital

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 der Kreise steigt im Betrachtungszeitraum an. Alle 31 Kreise verfügen 2020 über höhere Eigenkapitalquoten als 2015.**

Durchschnittliche Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2015 bis 2020



- Korrespondierend zu den positiven Jahresergebnissen steigt das Eigenkapital in den Kreisen spürbar an. Der Median ist im Betrachtungszeitraum von 12,30 Prozent auf 18,42 Prozent gestiegen.
- Ohne Bilanzierungshilfe erreicht die Eigenkapitalquote 1 im Jahr 2020 ein etwas niedrigeres Niveau. Der Median liegt hier bei 17,36 Prozent.
- Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge vieler Kreise ist ab 2023 mit einem Eigenkapitalverzehr zu rechnen. Zusätzlich belastet die Verrechnung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG³ mit dem Eigenkapital bzw. die lineare Abschreibung ab 2026 das Eigenkapital der Kreise.
- Alle 31 Kreise verfügen zum 31. Dezember 2020 über eine Ausgleichsrücklage. Die Spannweite bewegt sich zwischen 7,15 und 122 Mio. Euro absolut bzw. 17,71 und 145 Euro je Einwohner. Der Median liegt bei 29,99 Mio. Euro absolut bzw. 62,12 Euro je Einwohner.

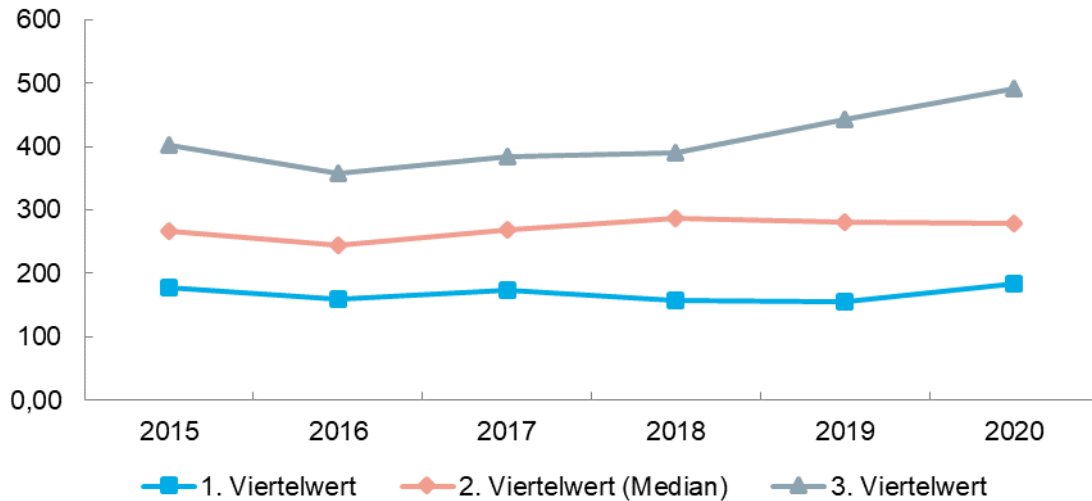
2.5 Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf

Die Verbindlichkeiten und die Rückstellungen bilden die **Schulden** der Kreise. 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.

³ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

➔ **Gesamtverbindlichkeiten entwickeln sich im Betrachtungszeitraum weitestgehend stabil.**

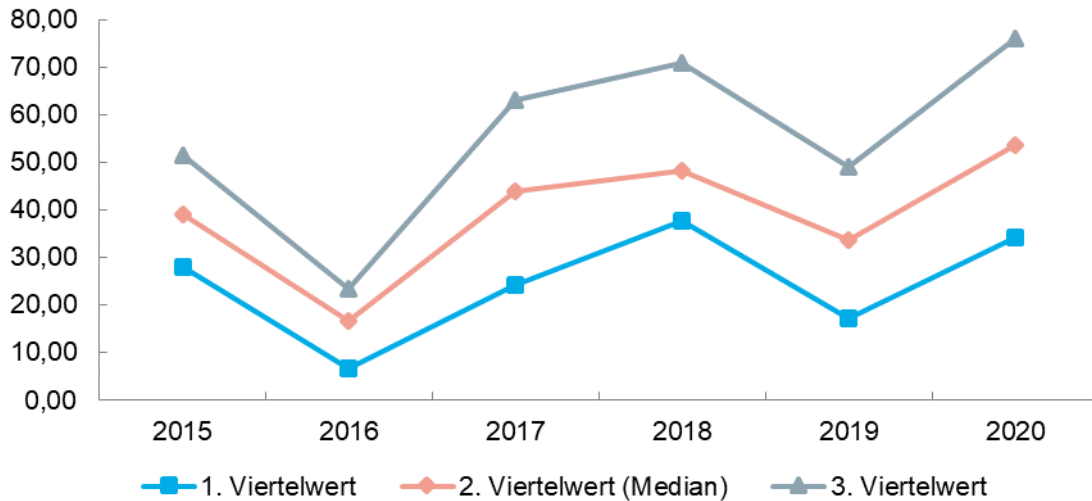
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind 2020 im Median mit 278 Euro nur etwas höher als 2015 mit 266 Euro je Einwohner. Auch bei dem Viertel der Kreise mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner ist die Entwicklung stabil.
- Bei den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner ist dagegen ein spürbarer Anstieg zu erkennen. Der 3. Viertelwert liegt 2020 bei 492 Euro je Einwohner und damit deutlich höher als 2015 mit 403 Euro je Einwohner. Ursächlich hierfür ist überwiegend die Entwicklung bei den Mehrheitsbeteiligungen, insbesondere bei den Kreisen, die an Kliniken beteiligt sind.

- **Die Selbstfinanzierungskraft schwankt deutlich, bleibt aber in allen Jahren positiv.**

Durchschnittlicher Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Analog zu den Jahresergebnissen hat sich die Selbstfinanzierungskraft trotz Schwankungen positiv entwickelt. Der Median steigt von 38,95 auf 53,59 Euro je Einwohner.
- Im gesamten Betrachtungszeitraum erzielten mehr als 75 Prozent der Kreise einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.
- 2020 erzielen sogar alle 31 Kreise einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser bewegt sich zwischen 0,94 und 66,64 Mio. Euro bzw. 3,66 und 111 Euro je Einwohner. Ursächlich für die positive Entwicklung 2020 ist insbesondere die nicht eingelebte Bundeserstattung an den Kosten der Unterkunft.

2.6 Haushaltssteuerung

2.6.1 Informationen zur Haushaltssituation

- **Gesetzlich normierte Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse werden (noch) nicht überall eingehalten.**

Die Entscheidungsträger eines Kreises benötigen unterjährig stets aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation**, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW hält es daher grundsätzlich für wichtig, dass die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse eingehalten werden.

- Die Analyse zeigt, dass fast alle Kreise ein Berichtswesen integriert haben, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.
- Den Kreisen gelingt es mehrheitlich noch nicht, sowohl die gesetzlich normierten Fristen der Anzeige der Haushaltssatzung, als auch die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu wahren. Die Fristwahrung, insbesondere in Bezug auf aktuelle Jahresabschlüsse, würde den Informationsstand zur Haushaltssituation verbessern.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufstellen.
- Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen weiterentwickeln und zum Beispiel um Informationen zur Liquidität und Verschuldung ergänzen.

2.6.2 Benehmensherstellung

- ➔ **Alle 31 Kreise führen ihr Benehmensverfahren rechtzeitig und ordnungsgemäß durch.**

Bei der Benehmensherstellung der Kreise geht es um die frühzeitige Einbindung der kreisangehörigen Kommunen in die Haushaltsplanung. Hiermit soll gewährleistet werden, dass die Belange der Kommunen bereits in die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes Eingang finden können.

Gegenstand der Benehmensherstellung mit den Städten und Gemeinden ist u.a. der Hebesatz der Kreisumlagen, die der Kreis von seinen Städten und Gemeinden per Haushaltssatzung erhebt. Dabei berechnet sich der Umlagebedarf aus allen Erträgen und Aufwendungen des Kreises. Mit den Aufwendungen werden unter anderem die Aufgaben finanziert, die der Kreis übergreifend für die Städte und Gemeinden wahrnimmt. Den Schwerpunkt stellen die Transferaufwendungen, die vor allen Dingen die Sozial- und Jugendhilfeleistungen für Bürgerinnen und Bürger des Kreises beinhalten. Daneben zählt die Landschaftsumlage zu den wesentlichen Transferaufwendungen.

Da der Kreis - anders als die Städte und Gemeinden - keine wesentlichen Steuereinnahmen hat, ist die Kreisumlage letztlich die entscheidende Refinanzierungsquelle, um diese Bedarfe zu decken.

Den kreisangehörigen Kommunen werden grundsätzlich umfangreiche Unterlagen zur Verfügung gestellt, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Alle Kreise erstellen im Zuge der Benehmensherstellung ein Eckpunktepapier, in dem sie auf die finanzwirtschaftliche Situation des Kreises eingehen. Im Eckpunktepapier wird unter anderem auf die voraussichtliche Entwicklung der wesentlichen Aufwandspositionen, die Entwicklung der Umlagegrundlagen und des Hebesatzes eingegangen. In der überwiegenden Anzahl tauschen sich die kreisangehörigen Kommunen im Laufe des Verfahrens aus und geben zumeist eine gemeinsame Stellungnahme ab. Bei einem Kreis verweigern die kreisangehörigen Kommunen bereits seit Jahren ihrem Kreis

das Benehmen. Hieraus ergeben sich jedoch keine Konsequenzen für das weitere Haushaltsplanverfahren. Die Kreistage nehmen die Stellungnahmen der kreisangehörigen Kommunen im Rahmen ihrer Beratungen zur Kenntnis.

2.6.3 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung von zentraler Bedeutung

→ **Steigende Aufwendungen bei Sozialleistungen sowie bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe machen weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.**

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. Um die **Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung** zu analysieren, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit und um Sondereffekte. Soziale Leistungen sowie Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Haushalte der Kreise zunehmend und haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

- Die steigenden Aufwendungen bei den sozialen Leistungen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Kreise zunehmend.
- Die Kreise werden zukünftig weitere Konsolidierungsmaßnahmen benötigen, um die steigenden Aufwendungen kompensieren zu können.

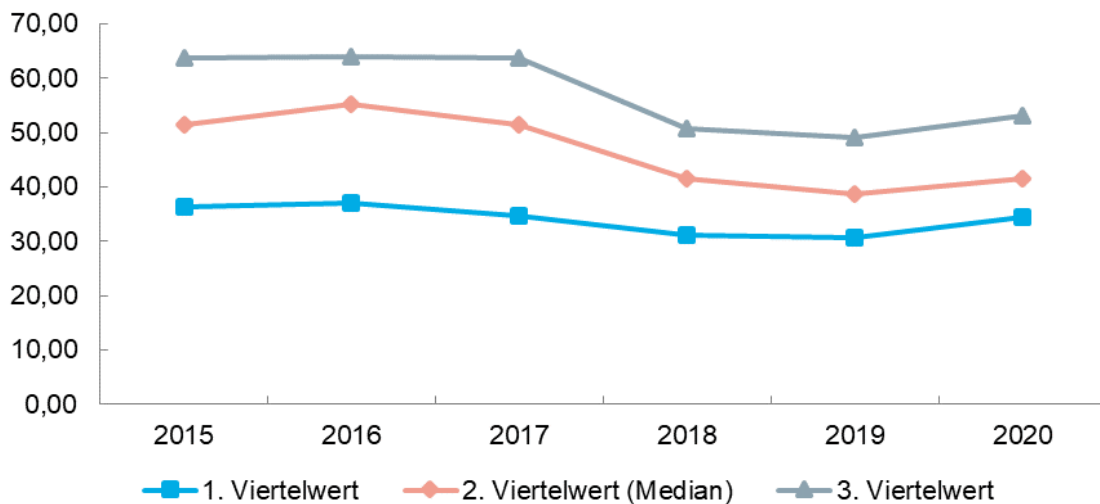
2.6.4 Investive Ermächtigungsübertragungen

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

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

→ **Investive Ermächtigungsübertragungen steigen flächendeckend. Gleichzeitig sinkt der Anteil der in Anspruch genommenen Mittel kontinuierlich.**

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2015 bis 2020



- Sieben der 31 Kreise übertragen keine Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Der Median der Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner liegt 2020 bei 4,02 Euro. Damit erhöhen die Kreise die Aufwandsermächtigungen ihrer Haushaltspläne lediglich um durchschnittlich 0,26 Prozent.
- Anders als bei den ordentlichen Aufwendungen ist die Situation bei den investiven Auszahlungen. Das Volumen der Ermächtigungsübertragungen ist hier erheblich höher. In das Haushaltsjahr 2020 haben die Kreise investive Auszahlungsermächtigungen bis zu 292 Euro je Einwohner übertragen. Der Median liegt bei 64,15 Euro je Einwohner.
- Durchschnittlich erhöhen sich die Haushaltsansätze um rund zwei Drittel. Über die Ermächtigungsübertragungen verdoppeln sich 2020 bei zehn Kreisen die investiven Auszahlungsermächtigungen.
- Im Jahr 2020 gelingt es nur einem Kreis die investiven Auszahlungsermächtigungen im laufenden Haushaltsjahr auszuschöpfen. Die tatsächlichen investiven Auszahlungen sind bei den meisten Kreisen deutlich niedriger als die vorhandenen Auszahlungsermächtigungen. Der Grad der Inanspruchnahme liegt seit 2018 bei mehr als der Hälfte der Kreise unter 50 Prozent. D. h., es gelingt den Kreisen offensichtlich nicht, ihre investiven Auszahlungen in der voraussichtlichen Höhe zu planen.
- Die Gründe, warum die Kreise ihre Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen, sind vielfältig. So führen planungsbedingte, vergabe- und vertragsrechtliche, personelle sowie technische Probleme zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

➔ **Vorgaben des § 13 KomHVO über Grundsätze zur Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan nicht konsequent beachtet**

Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt:

- Je konsequenter ein Kreis seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt, desto weniger Ermächtigungen überträgt er ins Folgejahr.
- Die Flexibilität der Haushaltsführung, die das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bietet, wird durch strenge Regelungen nicht eingeschränkt, wenn in den Grundsätzen klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen in Ausnahmefällen möglich sind.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Nur Investitionsmaßnahmen in den Haushalt aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planungszeitraum realistisch möglich ist.
- Regelungen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW schriftlich formulieren.

2.6.5 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 Haushaltssituation realisieren und seinen Eigenanteil mindern.

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

➔ **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung oftmals noch verbesserungsfähig**

- Der überwiegende Teil der Kreise nutzt bereits verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und fühlt sich gut über mögliche Fördermittel informiert. Zudem nutzen rund 40 Prozent der Kreise externe Beratungsangebote, die sie bei der Fördermittelakquise und dem Antragsprozess unterstützen.
- Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung nehmen bei den Kreisen zum überwiegenden Teil dezentrale Organisationseinheiten wahr, ohne dass Informationen zu den Förderprojekten zentral dokumentiert werden. Ein umfassender Überblick über die eigenen Fördermaßnahmen fehlt den meisten Kreisen daher bisher.
- Nur wenige Kreise haben bislang strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben würden dem Thema Fördermittelakquise in der Verwaltung eine größere Bedeutung verleihen und Verbindlichkeit schaffen.
- Auch Dienstanweisungen zum Thema Fördermittelmanagement liegen ganz überwiegend nicht vor. Diese wären gut geeignet, um Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu regeln.

- Ein förderbezogenes Controlling mit standardisiertem Berichtswesen liegt - abgesehen von einer Ausnahme - flächendeckend nicht vor. Dieses wäre hilfreich, um Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen zu informieren und Rückzahlungsverpflichtungen zu vermeiden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Strategische Zielvorgabe zur standardisierten Fördermittelakquise formulieren.
- Zentrale Datei oder Datenbank einrichten und wesentliche Information aller Förderprojekte einpflegen.
- Fördermittelcontrolling und -berichtswesen etablieren.
- Entscheidungsträger wie Verwaltungsführung und Politik regelmäßig über den Stand abgeschlossener, laufender und geplanter Förderprojekte informieren.

3. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung



Foto 2: stevepb / pixabay.de

Die gpaNRW hat die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in fünf Kreisen betrachtet. Darüber hinaus haben wir in allen 31 Kreisen ausgewählte Kennzahlen für das gpa-Kennzahlenset erhoben.

Die gpaNRW hat bei der Prüfung folgende Fragen in den Fokus gerückt:

- Stellt der Kreis eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicher?
- Sind die organisatorischen Regelungen geeignet, um eine rechtssichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten?
- Gibt es beim Kreis ein Controlling und eine finanzwirtschaftliche Steuerung für das Forderungsmanagement?
- Wie ist es um die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, insbesondere mit dem Blick auf den finanziellen und personellen Ressourceneinsatz, bestellt?

Zur Beurteilung dieser Fragestellungen hat die gpaNRW die internen Regelungen der Kreise für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung herangezogen und betrachtet. Die Analyse der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung stützt sich auf Kennzahlen.

Die Organisation der Zahlungsabwicklung ist durch eine Vielzahl von gesetzlichen Vorgaben und Regelungen geprägt. Die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ist hingegen im Wesentlichen von der Ausgestaltung sowie Umsetzung der Vorgaben abhängig und in den Kreisen individuell. Daher lag der Schwerpunkt der Betrachtung auf dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit.

3.1 Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

- **Gute und ausführliche Regelungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen sowie rechtssicheren Aufgabenerledigung getroffen**

Die Kreise haben in der Finanzbuchhaltung die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben sicherzustellen. Dafür gilt es einen Handlungsrahmen und geeignete organisatorische Strukturen zu schaffen. Durch eine schriftliche Festlegung von Abläufen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnissen kann ein Kreis eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerledigung unterstützen. Hierfür gibt der Gesetzgeber im § 32 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) eine Vielzahl von Regelungen vor. Insgesamt war es sehr erfreulich festzustellen, dass nur vereinzelt rechtliche Anforderungen nicht vollständig erfüllt waren.

- Die fünf Kreise haben Regelungen für die Finanzbuchhaltung in Dienstanweisungen niedergeschrieben. Die bestehenden Regelungen entsprechen bereits überwiegend den gesetzlichen Anforderungen. Der Handlungsrahmen für die Mitarbeitenden ist konkret festgeschrieben. Es gibt nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Regelungen zum Zins- und Schuldenmanagement, zur Archivierung und Vernichtung von Belegen bzw. Unterlagen sowie zur Eintragung ins Schuldnerverzeichnis.
- Grundsätzlich sind die getroffenen organisatorischen Regelungen für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Die gpaNRW sieht nur geringe Möglichkeiten, die Abläufe zu verbessern. Beispielsweise könnte ein Teil der Kreise ergänzend die Aussetzung der Vollziehung regeln oder Untergrenzen für Insolvenzverfahren festlegen bzw. überarbeiten.

3.1.1 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

- **Viel Optimierungspotenzial bei Steuerung sowie Controlling und Berichtswesen im Bereich der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**

Kreise sollten produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des geplanten Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollten sie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen.

In den fünf Kreisen sind 2021 zwischen **149.000** und **362.000** Zahlungen eingegangen. Zudem wurden durchschnittlich knapp **18.000** eigene Forderungen bei den Kreisen gemahnt. Davon mussten rund zwei Drittel vollstreckt werden. Um den Überblick nicht zu verlieren und steuern zu können, bedarf es der Erfassung und Aufbereitung von Informationen. Ein kennzahlengestütztes Controlling macht dabei Entwicklungen, Schwachstellen sowie Auswirkungen von Entscheidungen sichtbar.

Die Prüfung zeigte,

- dass die im Haushaltsplan und Jahresabschluss erfassten Kennzahlen nur selten zur Steuerung und Messung der Zielerreichung geeignet sind,
- dass das Controlling sowie Berichtswesen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung nur gering ausgeprägt sind,
- dass teilweise wesentliche Grundzahlen zur Beurteilung der Entwicklung und des Erfolges von Maßnahmen nicht ermittelt werden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Konkrete und messbare Ziele festlegen. Es müssen Daten erhoben und Kennzahlen erarbeitet werden, die die Wirkungen von Entscheidungen sowie Veränderungen transparent darstellen können.

3.1.2 Wirtschaftlichkeit

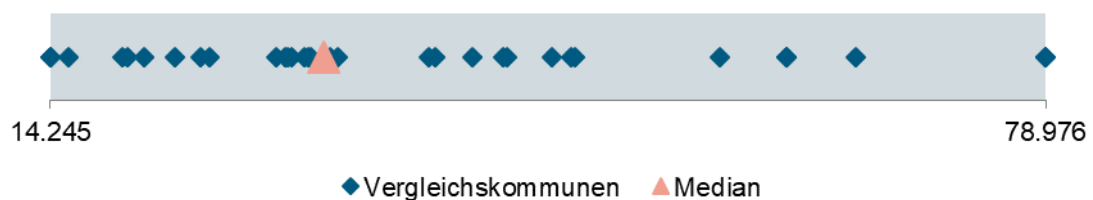
➔ **Potenziale in der Wirtschaftlichkeit, Erfolgsquoten in der Beitreibung von Forderungen sind ausbaufähig.**

Die Zahlungsabwicklung eines Kreises sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten.

Die Aufwendungen in der Zahlungsabwicklung sind im Wesentlichen vom Personaleinsatz geprägt. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und hat damit erheblichen Einfluss auf die benötigten personellen Ressourcen. Ergänzend nimmt der Prozess im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg sowie die Kostendeckung. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung dar. Die nachstehende Kennzahl aus dem gpa-Kennzahlenset lässt daher erste Rückschlüsse auf die Arbeit im jeweiligen Kreis zu.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2021



Die Spannweite der Einzahlungen, die je Vollzeit-Stelle bearbeitet werden, ist sehr groß. Dafür konnten in den fünf Kreisen, in denen eine Vollprüfung stattgefunden hat, verschiedene Faktoren ermittelt werden. Ein Vergleich mit den Städten und Gemeinden ist aufgrund der besonderen Forderungsstruktur nur an einigen Stellen möglich. U. a. gibt es nur wenige wiederkehrende

Forderungen. Zudem ist zu beachten, dass teils deutlich über die Hälfte der Forderungen besonderen Regelungen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz unterliegen.

In den Kreisen besteht nach unseren Analysen die Möglichkeit, den Grad der Automatisierung zu verbessern. Damit einhergehend können der Personaleinsatz und folglich die Aufwendungen teils deutlich reduziert werden. Optimierungspotenziale ergeben sich aus

- einer Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate,
- einem verstärkten Einsatz von E-Payment sowie
- insbesondere einer Reduzierung der ungeklärten Einzahlungen.

Das Lastschriftinzugsverfahren ist trotz der Forderungsstruktur der Kreise ausbaufähig. Es erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch dem Kreis die Überwachung der Zahlungen und vermindert das Risiko manueller Fehler. Teilweise verzichten die Kreise auf die Nutzung dieses Verfahrens gänzlich.

Ergänzend hat die Möglichkeit und vor allem die Akzeptanz der elektronischen Zahlungsmöglichkeiten stark zugenommen. Je geringer der Aufwand ist, den Zahlungspflichtige mit einer Zahlung haben, desto schneller wird gezahlt. Dies reduziert die Anzahl von Mahnungen sowie die Überwachung und Beitreibung von offenen Forderungen. Zudem werden ebenfalls die Fehlerquellen bei manuellen Einzahlungen vermieden. Die Kreise bieten erste digitale Bezahlmethoden an. Allerdings erfolgt die Etablierung vorwiegend aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung und teils noch mit großem internen Aufwand. Hier besteht künftig noch großes Potenzial, Aufwand zu reduzieren.

➔ **Ungeklärte Zahlungseingänge verursachen hohe personelle Aufwendungen.**

Daneben können ungeklärte Zahlungseingänge zu unbemerkten Zahlungsausfällen führen.

Grundsätzlich haben Kreise nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihnen zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Nach § 28 Abs. 2 KomHVO NRW haben die zuständigen Organisationseinheiten daher für alle zu buchenden Geschäftsvorfälle rechtzeitig die notwendigen Buchungsanweisungen zu fertigen.

Ungeklärte Zahlungseingänge sind üblicherweise auf

- fehlende bzw. fehlerhafte Angaben der Einzählenden oder
- fehlende Sollstellungen durch die Organisationseinheiten

zurückzuführen.

Die fehlenden bzw. fehlerhaften Angaben haben bei den Kreisen nur geringe Relevanz. Zudem können diese ungeklärten Einzahlungen zwar mit Aufwand, aber oft unkompliziert offenen Sollstellungen zugeordnet werden. Die Beträge oder Einzähler geben Hinweise auf offene Forderungen. Von größerer Bedeutung sind daher die fehlenden Sollstellungen.

Zahlungseingänge werden üblicherweise automatisiert verbucht und damit den vorliegenden Sollstellungen zugeordnet. Bei fehlenden Sollstellungen müssen die zuständigen Mitarbeitenden die Einzahlungen manuell bearbeiten. Dies kann zu langwierigen Prozessen in verschiedenen Organisationseinheiten führen. Sofern sich keine Rückschlüsse ergeben, muss versucht werden, die Einzahlenden zu kontaktieren. Das Verfahren ist personalintensiv und verursacht vermeidbare Kosten.

In den Bereichen der Zahlungsabwicklung der Kreise führt dies teilweise dazu, dass es Mitarbeitende gibt, die überwiegend oder sogar ausschließlich mit der Klärung dieser Sachverhalte betraut sind. Ergänzend müssen sich die dezentralen Organisationseinheiten regelmäßig mit den Anfragen zu ungeklärten Zahlungseingängen beschäftigen.

Zudem ist anzunehmen, dass Sollstellungen nicht nur für ungeklärte Einzahlungen fehlen, sondern auch für weitere Forderungen, bei denen keine Einzahlung erfolgt. Ohne eine Sollstellung erfolgt keine Überwachung und Beitreibung von Forderungen. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben den entstehenden Mehraufwendungen für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nicht erfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

Ungeklärte Zahlungseingänge lassen sich nicht vollständig vermeiden, aber je nach Umfang stark reduzieren. Die Kennzahl der ungeklärten Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen zeigt, dass dies einigen Kreisen gut und anderen weniger gut gelingt.

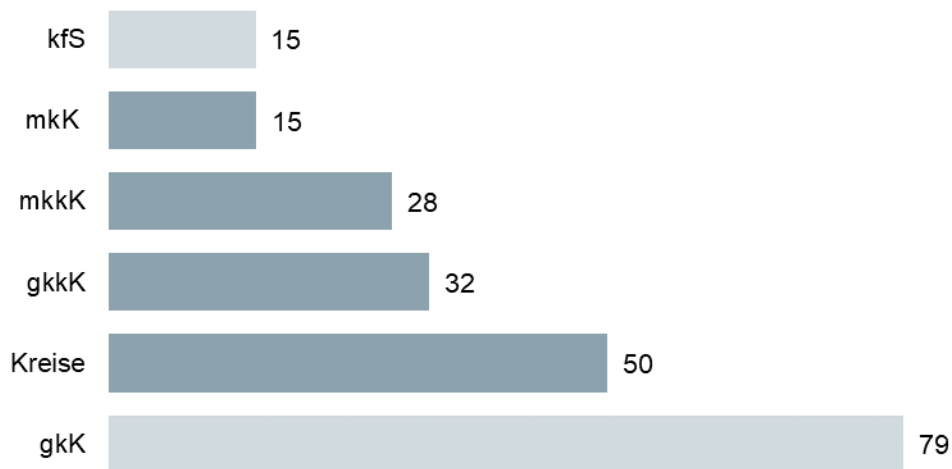
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2021



Die nachstehende Grafik stellt zur Verdeutlichung die Medianwerte in den Segmenten

- kreisfreie Städte (kfS),
- mittlere kreisangehörige Kommunen (mkK),
- mittlere kleine kreisangehörige Kommunen (mkkK),
- große kleine kreisangehörige Kommunen (gkkK),
- Kreise sowie,
- große kreisangehörige Kommunen (gkK) gegenüber.

Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen



Ein Vergleich über die einzelnen Prüfsegmente hinweg zeigt, dass das Problem der ungeklärten Einzahlungen die Mitarbeitenden der Kreise in besonders hohem Maße belastet.

3.1.3 Zahlungsabwicklung

Neben der Automatisierung von Zahlungseingängen nimmt die Ausgestaltung des Prozesses Einfluss auf den Bestand an offenen Forderungen. Je schneller eine Forderung verfolgt wird, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, eine Zahlung zu erhalten. Darüber hinaus birgt der hohe Anteil der Ordnungswidrigkeiten bei den Kreisen aufgrund der feststehenden Verjährungsfristen ein erhöhtes Verjährungsrisiko. Zudem kann die Ausgestaltung des Prozesses aufwandsreduzierend oder -erhöhend wirken.

Die Analyse der Daten aus den Kreisen sowie die Gespräche haben gezeigt, dass es auch in den Prozessen Optimierungspotenziale gibt.

- Nicht in allen Kreisen sind die Mahnläufe automatisiert, sie müssen manuell angestoßen werden. Dies führt zu Verzögerungen im Verfahren.
- In zwei Kreisen ist dem Mahnverfahren eine Zahlungserinnerung vorgeschaltet. Der Erfolg dieser Erinnerungen ist gering. Sie verzögern das Mahnverfahren und verursachen Aufwendungen. Zudem können im Vergleich zur Mahnung keine Gebühren erhoben werden.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- In den einzelnen Fachämtern bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher für die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben.
- Zur Vermeidung von Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung Möglichkeiten des E-Payment-Verfahrens nutzen.
- Ungeklärte Zahlungseingänge reduzieren.

- Prozesse des Mahnverfahrens im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit überdenken und Potenziale zur Kostendeckung ausschöpfen.

3.1.4 Vollstreckung

- ➔ **Der Datenbestand für das Controlling ist ausbaufähig. Positiv ist die Fokussierung auf den Vollstreckungs-Innendienst.**

Die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen sollte wirtschaftlich durchgeführt werden. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor die Vollstreckung im Außendienst betrieben wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die Vollstreckung für Dritte, ist soweit rechtlich möglich, wirtschaftlich wahrzunehmen. Versendete Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

In 2021 liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro bei den geprüften fünf Kreisen in einer Spannbreite zwischen 28,15 Euro und 56,61 Euro. Die Spanne ist groß, entspricht jedoch bekannten Werten aus anderen Prüfsegmenten. Niedrige Aufwendungen haben bei den Kreisen eine bessere Kostendeckung zur Folge.

Aufgrund unplausibler oder nicht vorhandener Daten ist eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht in allen geprüften Kreisen möglich. Positiv hervorzuheben ist, dass die Kreise grundsätzlich versuchen, die Forderungen über den eigenen Vollstreckungs-Innendienst beizutreiben. Sinnvollerweise verfügt keiner der fünf Kreise über einen eigenen Außendienst. In den Kreisen, in denen Zahlen ermittelt werden können, sind die Amtshilfeersuchen zudem auffällig gering.

- ➔ **Mitarbeitende sind durch hohe Anzahl von Vollstreckungsforderungen übermäßig belastet.**

Die neuen, abgewickelten und bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung schwanken von Jahr zu Jahr sowie von Kreis zu Kreis. Teilweise führen diese zu erheblichen Belastungen bei den Mitarbeitenden in der Vollstreckung. In den fünf geprüften Kreisen besteht Optimierungspotenzial u. a. in Bezug auf den Bestand der Vollstreckungsforderungen. Soweit Daten vorliegen, ist die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle teils weit überdurchschnittlich. Einige Kreise wirken dem bereits mit zusätzlichem Personal entgegen. Die Spanne der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung ist sehr groß. Dies zeigen die Werte aus dem gpa-Kennzahlenset.

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021



➔ Wesentliche Empfehlungen

- Datenbestand zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
- Den Bestand von Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung nachhaltig und deutlich reduzieren.

4. Beteiligungen

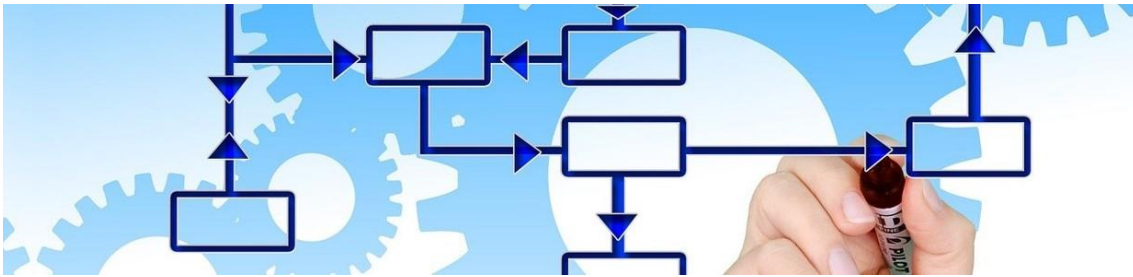


Foto 3: qeralt / pixabay.de

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kreise regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kreise ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kreise auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Die gpaNRW hat das Prüfgebiet Beteiligungen in fünf Kreisen geprüft.

4.1 Beteiligungsportfolio

Je komplexer die Beteiligungsstrukturen und je höher die wirtschaftliche Bedeutung des Beteiligungsportfolios für die Kreise sind, umso höher sind die Risiken für die Kreise. Eine ausreichende Steuerung des Beteiligungsportfolios ist erforderlich.

Die gpaNRW beurteilt deshalb die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement für eine ausreichende Steuerung des Beteiligungsportfolios anhand zweier Faktoren:

- der Beteiligungsstruktur (u.a. Anzahl der Beteiligungen, Beteiligungsquoten, Beteiligungsebenen) und
- der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Kreise (Gewinnausschüttungen/Dividenden oder Verlustübernahmen und Jahresabschlussdaten).

Dabei differenziert sie zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen.

→ **Anforderungen an Beteiligungsmanagement bei nur einem geprüften Kreis hoch**

- Die Anzahl der von den geprüften Kreisen gehaltenen Beteiligungen⁴ liegt zwischen 20 und 59.
- Besonders relevant für das Beteiligungsmanagement sind in der Regel Beteiligungen, an denen der Kreis mindestens 20 Prozent hält. Der geprüfte Kreis mit den hohen Anforderungen hält 22, während die anderen Kreise 10 bis 15 solcher Beteiligungen halten.
- Erhebliche Teile der Aufgaben und Tätigkeiten sind bei dem Kreis mit den hohen Anforderungen ausgegliedert.

→ **Wirtschaftliche Bedeutung kommunaler Beteiligungen überwiegend hoch bis mittel, insbesondere bezogen auf Verbindlichkeiten der Beteiligungen**

- Mit Ausnahme eines Kreises übersteigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten des jeweiligen Kreises. In drei Kreisen ist in den Beteiligungen bedeutendes Sachanlagevermögen im Vergleich zu der Kernverwaltung vorhanden.
- Die Erträge der Beteiligungen liegen im Vergleich zu den Kernhaushalten der Kreise zwischen sechs und 89 Prozent.
- Erträge und Aufwendungen aus Gewinnausschüttungen/Dividenden und Verlustübernahmen führen im Saldo bei vier Kreisen zu einer Belastung des Kreishaushaltes von 14 Mio. Euro bis 34 Mio. Euro.

4.2 Beteiligungsmanagement

Ausgehend von den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement haben wir untersucht, wie die Kreise das Beteiligungsmanagement organisiert haben. Der Fokus unserer Prüfung liegt hierbei auf folgenden Fragestellungen:

- Wie ist das Beteiligungsmanagement organisatorisch aufgebaut?
- Wie ist das Berichtswesen zu den Beteiligungen ausgestaltet?
- In welchem Umfang unterstützen die Kreise die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien?

⁴ Mittelbar gehaltene Kleinbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter fünf Prozent wurden nicht berücksichtigt.

- **Potenzial beim Beteiligungsmanagement, lediglich ein Kreis erfüllt überwiegend die Anforderungen.**

4.2.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten und einer ausreichenden Personalausstattung voraus. Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Richtlinien zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie sind notwendig. Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen (u. a. Unternehmensdaten der Beteiligungen, Jahresabschlüsse, Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen) betreiben.

- **Optimierungsbedarf bei allen Kreisen bei der Beteiligungsrichtlinie und dem Public Corporate Governance Kodex, Personalausstattung meist nicht ausreichend**

4.2.2 Berichtswesen

Durch ein unterjähriges **Berichtswesen** sollen die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen informiert werden. Dies ermöglicht es, gegebenenfalls rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis von Berichten (mindestens) der bedeutenden Beteiligungen den Kreistag über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren.

- **Optimierungsbedarf bei der jährlichen Berichterstattung über den Gesamtabchluss bzw. den Beteiligungsbericht und das unterjährige Berichtswesen**

4.2.3 Unterstützung der Gremienmitglieder

Es ist wichtig, dass das Beteiligungsmanagement die **Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien** der Beteiligungen unterstützt. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Vertreter und Vertreterinnen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Der Gesetzgeber hat mit § 113 Abs. 6 GO NRW konkrete Regelungen zur Sachkunde und Fortbildung von Gremienmitgliedern getroffen. Fehlendes Wissen und fehlende Informationen können neben haftungsrechtlichen Konsequenzen auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden.

Durch das Angebot regelmäßiger Schulungen sollte den Gremienmitgliedern ermöglicht werden, Fachwissen aufzubauen. Als Servicestelle sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienmitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen. Hierzu gehört, für fachliche und inhaltliche Fragen den Gremienvertretern zur Verfügung zu stehen. Daneben sollte das Beteiligungsmanagement die Tagesordnungen der Gremiensitzungen kommentieren und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen abgeben, um so die Gremienmitglieder zu informieren.

- **Kein Kreis erfüllt Anforderung an die Unterstützung der Gremienvertreter vollständig.**

4.2.4 Einflussnahme auf die Beteiligungen

Anhand ausgewählter Beteiligungen haben wir in der Prüfung nachvollzogen, wie der Kreis seine Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse sicherstellt. Hierbei haben wir die Leistungsfähigkeit des Kreises berücksichtigt.

Der Kreis sollte **rechtlich** sicherstellen, dass er bei seinen Beteiligungen einen angemessenen Einfluss entsprechend der gesetzlichen Vorgaben erhält. Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform muss der Kreis seinen Einfluss nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherstellen. Dazu sollte er entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

Die notwendige **Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung** kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes in wesentliche Entscheidungsprozesse geschehen. Die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne sollte durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

- **Geprüfte Kreise stellen Einflussnahme auf ausgewählte Beteiligungen sicher. Dennoch nehmen drei Kreise keinen ausreichenden Einfluss auf die Ergebnisverwendung ihrer Beteiligungen.**

→ Wesentliche Empfehlungen

- Verbindliche Standards über eine Beteiligungsrichtlinie festlegen, z. B. wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat.
- Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern schaffen.
- Public Corporate Governance Kodex einführen und darauf hinwirken, dass dieser Kodex durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums der Unternehmen von den Unternehmen anerkannt wird.

- Notwendige Unternehmensdaten vollständig digital aufbereiten und zentral zur Verfügung halten, um hierauf schnell und zeitnah zugreifen zu können.
- Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen und dem Kreistag vorlegen.
- Fehlende Gesamtabschlüsse erstellen und den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.
- Für bedeutende Beteiligungen standardisierte unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf anfordern.
- Mindestens einmal je Wahlperiode Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Kreises über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. bei Bedarf Schulungen zu fachlichen Themen und komplexen Themenfeldern anbieten.
- Gremienmitglieder unterstützen, an Fortbildungen teilzunehmen, um die gesetzlich geforderte „betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung“ zu erlangen. Auswahl der Schulungen bzw. der Schulungsinhalte aktiv mitgestalten.
- Zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremien Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen verfassen.

5. Tax Compliance Management System (TCMS)



Foto 4: Tim Reckmann / pixelio.de

5.1 Änderungen der Steuergesetze

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Eine besondere Herausforderung stellt die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) dar, die eine Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht bei den Kommunen zur Folge hat.

Das Tax Compliance Management System (TCMS) dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken. Ein wirksames TCMS schützt die Kreise vor zusätzlichen Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen. Zudem kann das TCMS zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder keine Leichtfertigkeit vorliegt. Daneben schützt das TCMS die Kreise und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor straf- und bußgeldrechtlichen Konsequenzen. Es sollte spätestens mit Einführung des § 2b UStG ein dokumentiertes TCMS bei den Kreisen vorhanden sein. Daran knüpft sich eine laufende Weiterentwicklung des TCMS an.

→ **Fast alle Kreise beabsichtigen die Frist zur Umsetzung des § 2b UStG auszunutzen.**

Die Kreise haben von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG zur Einführung des § 2b UStG Gebrauch gemacht. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Nach zweimaliger Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2025 liegt nunmehr der Regierungsentwurf für das Jahressteuergesetz 2024 vor, in welchem die Übergangsfrist um weitere zwei Jahre bis zum 1. Januar 2027 verlängert werden soll.

- ➔ **Ohne externe Hilfe geht es im Einführungs- und/ oder Weiterentwicklungsprozess bei fast allen Kreisen nicht.**

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 unserer Ist-Aufnahme in der Prüfung und unserem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Um die großen Herausforderungen mit der Einrichtung eines TCMS zu bewältigen haben sich fast alle Kreise externe Hilfe von Beratungsunternehmen gesucht.

5.2 TCMS-Einführungsprozess

- ➔ **Bei lediglich drei Kreisen ist der Einführungsprozess des TCMS zum Zeitpunkt der Prüfung weit vorangeschritten.**

- Zwei Kreise haben bereits zum 01. Januar 2023 auf § 2b UStG umgestellt. Fehlende Maßnahmen bei diesen Kreisen müssen zügig umgesetzt werden.

Die gpaNRW hat den Einführungsprozess anhand folgender ausgewählter Bestandteile des TCMS untersucht:

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten sind die Grundlage für ein wirksames TCMS. Die Kreise sollten schriftliche Regelungen zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten treffen (z. B.

Dienstanweisungen, TC-Handbuch, TC-Richtlinien) und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen.

➔ **Drei Viertel der Kreise verfügen über schriftliche Regelungen zum TCMS.**

- Optimierungsbedarf der Regelungen zum TCMS haben wir bei 21 Kreisen festgestellt.
- Bei acht Kreisen waren noch keine Regelungen vorhanden.

Eine vollständige, dokumentierte und fortgeschriebene **Bestands- und Risikoanalyse** ist für das TCMS erforderlich. In der Bestandsanalyse werden alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft. Hierbei werden alle Haushaltspositionen und Verträge in den Blick genommen. Eine digitale Vertragsdatenbank sollte vorhanden sein. Die Risikoanalyse umfasst die Prüfung der relevanten Sachverhalte auf steuerliche Risiken. Eine Risikobewertung ist vorzunehmen und Maßnahmen sind zu erarbeiten, um Risiken zu minimieren.

➔ **Vollständige, dokumentierte und fortgeschriebene Bestands- und Risikoanalyse überwiegend nicht vorhanden**

- Eine dokumentierte und fortgeschriebene Bestandsanalyse haben acht Kreise. Eine vollständige und dokumentierte Risikoanalyse ist nur bei sechs Kreisen vorhanden.
- Bei drei Viertel der Kreise ist die Bestandanalyse nicht vollständig bzw. wurde sie bisher nicht vorgenommen.
- Bei mehr als der Hälfte der Kreise ist eine digitale Vertragsdatenbank zur Unterstützung und Fortschreibung der Bestandanalyse vorhanden, im Aufbau oder zumindest geplant.

Prozesse zur **Informationsbeschaffung und -bereitstellung** sind für ein funktionierendes TCMS erforderlich. Diese sollten in den Regelungen zum TCMS verankert sein. Hierzu gehören u. a. ein Schulungs- und Fortbildungskonzept für die mit den steuerlichen Vorschriften betrauten Mitarbeitenden und ein Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS.

➔ **Prozesse zur Informationsbeschaffung sind bei fast allen Kreisen verankert. Prozesse zur Informationsbereitstellung fehlen zumeist.**

- Notwendige Prozesse zur Informationsbereitstellung sind lediglich bei drei Kreisen vollständig implementiert.
- Bei fast zwei Drittel der Kreise ist kein Berichtswesen zum TCMS implementiert und keine ausreichende Fortbildung (z. B. durch ein Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS) sichergestellt

Im TCMS sollten die **Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung** skizziert sein. Klare Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die Abläufe und Mitwirkungspflichten sollten in den Regelungen zum TCMS festgelegt sein.

→ **Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung installiert**

- Nur bei einem Kreis fehlen diese.
- In fast drei Viertel der Kreise sind die Prozesse verbindlich festgeschrieben.

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

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.

→ **Regelmäßige Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen fehlen noch.**

- Diese müssen bei dem überwiegenden Teil der Kreise noch implementiert werden.
- Bei drei Kreisen werden bereits regelmäßige Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt, die weiter ausgebaut werden sollen.

Wesentliche Empfehlungen:

- TCMS-Regelungen fertig stellen und erlassen.
- Zuständigkeiten (TCMS-Beauftragte, TCMS-Ansprechperson in den Fachabteilungen) und Vertretungsregelungen schriftlich festlegen und benennen.
- Verbindliche Prozesse zur Erstellung und Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse festlegen, skizzieren und in die Regelungen zum TCMS aufnehmen.
- Digitale Vertragsdatenbank einführen bzw. weiter ausbauen und die steuerliche Prüfung der Verträge in den Workflow der Vertragsprüfung einbinden.
- Informationsbeschaffung zu steuerrechtlichen Fragestellungen weiter ausbauen und standardisieren. Insbesondere einschlägige Informationen, z. B. BMF-Schreiben, beschaffen und den mit steuerrechtlichen Fragen betrauten Mitarbeitenden zugänglich machen (z. B. E-Mail und Aufbau einer Intranetseite).
- Verbindliches bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten und in den Regelungen zum TCMS festschreiben.
- Teilnahme der Mitarbeitenden an Schulungen dokumentieren.

- Schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen und implementieren.
- Prozessabläufe skizzieren und in die Regelungen zum TCMS aufnehmen. (u.a. welche Person einzelne Arbeitsschritte zu welchem Zeitpunkt ausführt, Vertretungsregelungen festlegen).
- Kontrollen verbindlich festlegen und Durchführung dokumentieren.
- Maßnahmen und Kontrollen konkret regeln und diese dokumentieren und auswerten.
- Kontrollen zukünftig regelmäßig und vollständig durchführen und auf ihre Zweckmäßigkeit überprüfen.
- Anhand der Ergebnisse die Überwachungspläne und Kontrollen regelmäßig evaluieren.

6. Informationstechnik (IT)



Foto 5: qeralt / pixabay.de

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.

Wir haben die überörtliche Prüfung der Informationstechnik (IT) bei allen 30 Kreisen sowie der Städteregion Aachen durchgeführt.

Die Corona-Pandemie stellte seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So mussten 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.

6.1 IT-Profil

- ➔ **Gute IT-Profile mit einer hohen Dynamik, Optimierungspotenziale sind noch vorhanden.**

Die Bereitstellung der IT 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 Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

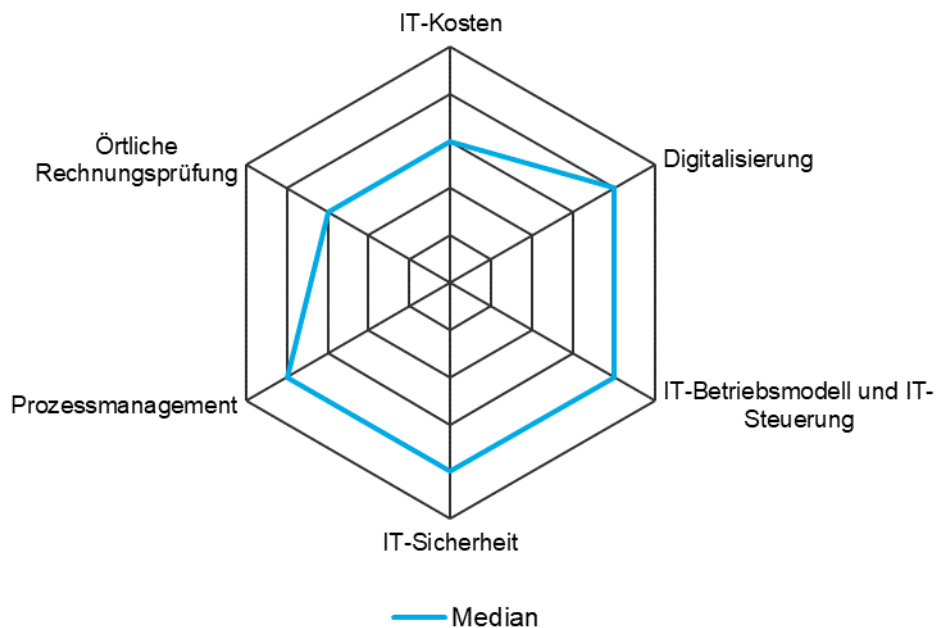
Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab:

- **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 IT-Profil der Kreise. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, die mindestens die Hälfte der geprüften Kreise 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.

IT-Profil der Kreise



- Knapp ein Drittel der Kreise besitzt ein sehr gut ausgeprägtes IT-Profil. Das bedeutet, dass sie insgesamt mindestens 80 Prozent unserer möglichen Bewertungspunkte erreichen. Aber auch darüber hinaus fallen die IT-Profile meist solide aus.
- Optimierungsansätze gibt es in unterschiedlicher Ausprägung in allen geprüften Kreisen. Nahezu flächendeckend besteht Verbesserungsbedarf bei den Rahmenbedingungen für interne IT-Revision der örtlichen Rechnungsprüfung. Die wenigsten im Bereich der Digitalisierung.
- Perspektivisch ist davon auszugehen, dass die Profile noch besser ausfallen, da sich viele Kreise in dynamischen Aufbau- und Entwicklungsprozessen befinden.

In den folgenden Kapiteln stellen wir die einzelnen Aspekte des Profils dar.

6.1.1 IT-Kosten

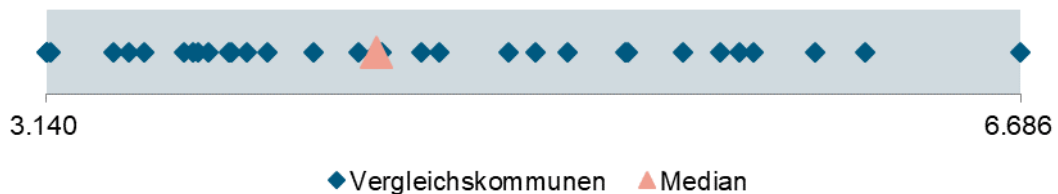
➔ IT-Kostenunterschiede bei den Kreisen nicht groß

Die gpaNRW erhebt die **Kosten für die IT-Leistungen**, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dies beinhaltet zum einen die Sachkosten, aber auch Personalkosten für die Betreuung der Arbeitsplätze und Gemeinkosten wie beispielsweise Gebäudekosten. Betrachtet werden nicht nur die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch von Externen erbrachte IT-Leistungen werden berücksichtigt.

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



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



- Die Kostenunterschiede zwischen den Kreisen sind nicht so groß, wie es die Darstellung suggeriert. Denn die Fixkostendegression beeinflusst die Kostenhöhe der Extremwerte. So verteilen sich die Kosten von sechs Kreisen unterhalb des ersten Viertelwertes auf eine überdurchschnittlich hohe Anzahl auszustattender Arbeitsplätze. Oberhalb des dritten Viertelwertes sind fünf Kreise umgekehrt durch eine geringe Verteilmenge belastet.
- Von den fünf Kreisen mit den stärksten IT-Profilen weist nur ein Kreis überdurchschnittliche Kosten auf. Zwei Kreise haben annähernd durchschnittliche Kosten, zwei Kreise tendieren zum ersten Quartil.
- Die drei Kreise mit den geringsten Kosten haben mindestens ein durchschnittlich ausgeprägtes IT-Profil.
- Die beiden Kreise mit den höchsten Kosten kommen nicht über ein durchschnittlich ausgeprägtes IT-Profil hinaus.
- Es bestehen nur sehr vereinzelt Einsparpotenziale, ohne die Qualität der bereitgestellten IT-Leistungen negativ zu beeinflussen. Empfehlungen wurden individuell auf die jeweiligen Kreise bezogen ausgesprochen und sind nicht allgemeingültig

6.1.2 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als **IT-Betriebsmodell** bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie 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.

➔ **Bei vielen Kreisen besteht Optimierungspotenzial.**

- Bei knapp einem Drittel der Kreise rechnet der externe IT-Dienstleister seine Leistungen mit der Verwaltung nicht hinreichend verursachungsgerecht ab.
- Bei mindestens ebenso vielen Kreisen bestehen Optimierungsansätze im Hinblick auf die Abrechnungstransparenz. Das gilt insbesondere für Mitglieder von IT-Zweckverbänden, die aufgrund Ihrer Eigentümerstellung ein berechtigtes Interesse an einer höheren Transparenz haben.
- 13 Kreise unterliegen einem Kontrahierungszwang ihres Dienstleisters. Das heißt, diese sind verpflichtet, umfangreiche Leistungen abzunehmen, ohne alternative Dienstleister in Betracht ziehen zu können.
- Sechs Kreise sind durch die Kombination eines Kontrahierungszwanges mit einer nicht verursachungsgerechten und intransparenten Leistungsabrechnung in ihren Steuerungsmöglichkeiten stark eingeschränkt.

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

- Nur sechs Kreise besitzen eine hinreichend formalisierte und orientierungsgebende IT-Strategie.
- Annähernd zwei Drittel der Kreise haben keinen hinreichenden Prozess zum Abgleich von IT-Anforderungen mit den eigenen strategischen Vorgaben implementiert.
- Alle Kreise können Kosten und Mengen mit verhältnismäßigem Aufwand zu Steuerungszwecken auswerten. Aber nur rund die Hälfte hat ein regelmäßiges Berichtswesen für den Verwaltungsvorstand etabliert.

6.1.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen. Die Anforderungen an die kommunale Digitalisierung sind im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW, dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie in weiteren flankierenden Vorschriften geregelt.

Der Gesetzgeber fordert zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltung 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:

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensieren,

- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe sichern,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar machen sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote steigern.

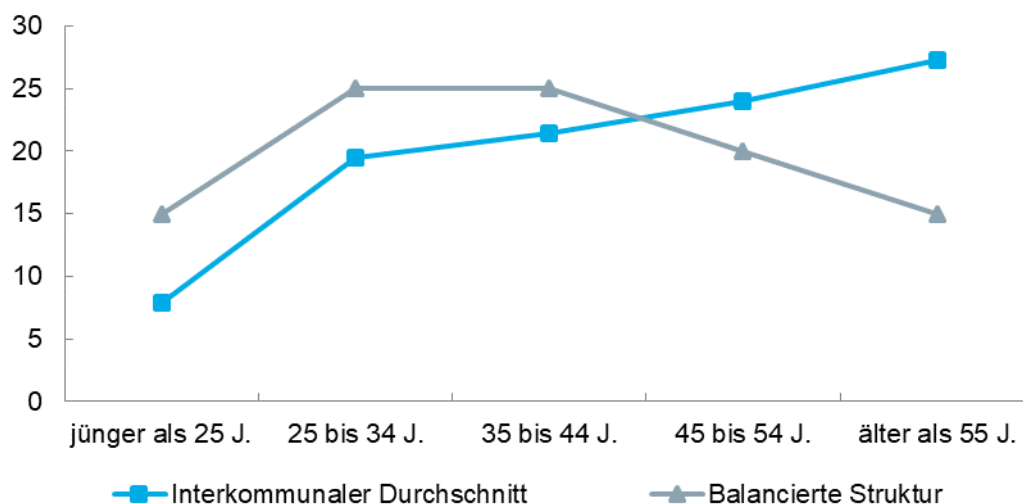
6.1.3.1 Demografische Ausgangslage

➔ **Handlungsfähigkeit ist durch Personalabgänge gefährdet – Zielgerichtete Digitalisierung dringend erforderlich.**

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO) 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.

Je geringer die Altersvielfalt des Personals ist und je eher klassische Personalmaßnahmen wie z.B. die anforderungsgerechte Personalgewinnung misslingen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent



- Die Kreise werden in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich rund ein Viertel ihrer Beschäftigten durch altersbedingte Fluktuation verlieren, ohne dies durch nachrückende Jahrgänge kompensieren zu können. Dies gibt ihnen dringenden Anlass, die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben.

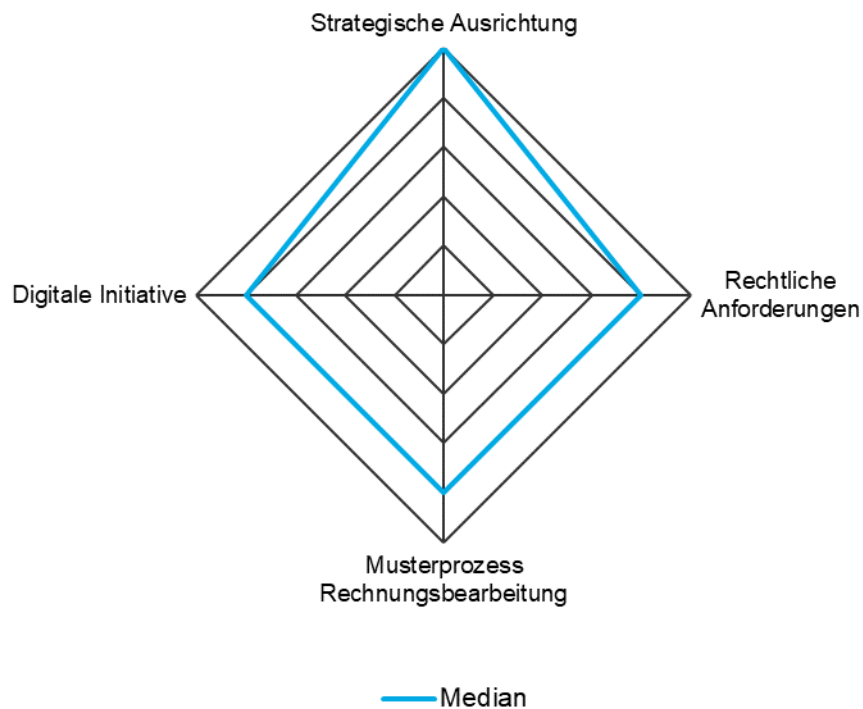
6.1.3.2 Stand der Digitalisierung

➔ Mäßiger Fortschritt trotz guter Steuerung

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?

Stand der Digitalisierung



6.1.3.2.1 Strategische Ausrichtung

➔ **Gute Ergebnisse in der Grundlagenarbeit, aber es könnte noch konkreter sein.**

Digitalisierung kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die Kreise die Anforderungen erfüllen.

Überblick über die Anforderungen an die strategische Ausrichtung 2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.	26 von 31
Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.	21 von 31
Ein Kreis sollte eine verbindliche „ Roadmap “ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.	20 von 31
Ein Kreis sollte im Rahmen seines Change-Managements seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden.	25 von 31

- Nahezu alle Kreise haben bereits gute Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung steuern zu können oder sind zumindest dabei, dies zu tun.
- Die größten Ansatzpunkte, diese Rahmenbedingungen zu optimieren, liegen in der Formalisierung strategischer Vorgaben sowie in der zeitlichen Konkretisierung der resultierenden Projektplanung.

6.1.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

➔ **Fast alle Kreise erfüllen die formalrechtlichen Anforderungen - selten geht die Umsetzung darüber hinaus.**

Das EGovG NRW und das OZG definieren die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die kommunale Digitalisierung. Die fristgerechte Umsetzung des OZG stand nicht im Fokus dieser Prüfung. Vielmehr stellt die gpaNRW darauf ab, dass die Umsetzung über eine transparente und zielgerichtete Projektplanung erfolgt.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital bereitstellen zu können, arbeiten Experten von Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Sie entwickeln dort „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Ziel des so genannten „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“ ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. Dies spart

Zeit, Ressourcen und Kosten, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. In der Praxis ergeben sich Umsetzungsschwierigkeiten dadurch, dass die finanziellen, rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen häufig nicht bekannt sind.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die geprüften Städte die rechtlichen Anforderungen erfüllen:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen 2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
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.	30 von 31
Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.	31 von 31
Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen (Online-Angebot).	5 von 31
Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.	31 von 31
Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung -Format empfangen und verarbeiten können.	25 von 31
Ein Kreis sollte einen Fahrplan (Roadmap) für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.	9 von 31

- Vor dem Hintergrund, dass nahezu alle Kreise das OZG nicht fristgerecht erfüllen konnten, ist es kritisch, dass mehr als zwei Drittel der Kreise auch keine hinreichend konkrete Projektplanung dazu besitzen.
- Nur ein Kreis bietet die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen überwiegend online zu beantragen, zu bezahlen und Nachweise hochladen zu können.
- Nur vier weitere Kreise bieten ebenfalls die meisten Verwaltungsleistungen online an. Ihnen fehlt lediglich eine Upload-Funktion für Nachweise oder eine Bezahlungsfunktion.
- Im Übrigen basiert das Online-Angebot der Kreise größtenteils noch auf PDF-Dokumenten, die keine medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen.

6.1.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

➔ **Viele manuelle Eingriffe erforderlich - technische Möglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft.**

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. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Überblick über die Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow 2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
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.	17 von 31
Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen automatisch in den Workflow übertragen.	18 von 31
Das Finanzverfahren 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 .	18 von 31
Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.	22 von 31
Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen .	2 von 31
Im Workflow sollten automatisiert Informationen für die Bearbeitenden an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc..	23 von 31
Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.	24 von 31

- In der Schnittstelle zum Auftrags- bzw. Vergabeprozess entscheidet sich bereits, inwiefern ein schlanker und weitgehend medienbruchfreier Prozessablauf realisierbar ist. Dennoch ist dieser Grundstein nur selten gelegt.
- Rund 40 Prozent der Kreise müssen Rechnungsdaten regelmäßig manuell übertragen, da sie das Potenzial einer optischen Texterkennung sowie der automatisierten Datenübertragung und -ergänzung nicht ausschöpfen.
- Bei rund einem Drittel der Kreise besteht ein höheres Risiko von Doppelbuchungen, da keine automatisierte, technische Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze erfolgt. Das Risiko von doppelten Rechnungsbearbeitungen ist durch die hybride Rechnungsbearbeitung, also einem parallelen Aufkommen von elektronischen und papierbasierten Rechnungen, immer gegeben.
- Fünf Kreise führen derzeit einen Rechnungsbearbeitungsprozess in ihrer Verwaltung ein, der sehr gut technisch unterstützt wird. Dadurch wird sich das dargestellte Ergebnis perspektivisch verbessern.

6.1.3.2.4 Digitale Initiative

➔ **Flächendeckende Initiative, aber kein flächendeckender Fortschritt!**

Die Digitalisierung eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier ungeachtet von rechtlichen Anforderungen initiativ tätig werden.

- Alle Kreise haben mindestens die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement geschaffen und in Pilotbereichen auch elektronische Akten (E-Akten) im Einsatz.
- Allerdings verfügt nur rund die Hälfte der Kreise über einen Projektplan, der die flächendeckende Einführung der E-Akte zeitlich konkretisiert.
- Im Schnitt kann nur jeder sechste Kreis nennenswerte Verwaltungsleistungen aufführen, die er bereits durchgehend medienbruchfrei erbringt. Meist handelt es sich dabei allerdings um Querschnittsleistungen für die eigene Belegschaft oder andere kleine Prozessabläufe.

6.1.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. 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.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen.

➔ **Anforderungen der digitalen Transformation nur in Ansätzen bedient!**

Überblick über die Anforderungen an das Prozessmanagement 2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er in einer Strategie 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.	7 von 31
Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein.	6 von 31

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Der Detaillierungsgrad sollte sich am Zweck orientieren und die Ergebnisse in einem einheitlichen Standard dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0) orientieren.	14 von 31
Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.	29 von 31
Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.	17 von 31
Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.	8 von 31
Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.	6 von 31

- Die meisten Kreise haben erhebliches Optimierungspotenzial im Hinblick auf ein systematisches Prozessmanagement. Aber fast alle haben die Notwendigkeit erkannt und mit dem Aufbau begonnen. Insofern handelt es sich bei den aufgeführten Ergebnissen um eine Momentaufnahme, die der Entwicklung nicht gerecht wird. Gleichwohl hinkt die Entwicklung den Anforderungen der digitalen Transformation hinterher.
- Das Kernproblem liegt in unzureichenden strategischen Überlegungen. Zwei Drittel der Kreise haben ihre strategischen Ziele und Prioritäten für ihr Prozessmanagement nicht hinreichend definiert.
- Die Personalausstattung ist somit auch selten auf ein systematisches Prozessmanagement abgestimmt. Bei einem Drittel der Kreise ist die Aufgabe des Prozessmanagements auch für das vorhandene Personal nicht durchgängig über Stellenbeschreibungen abgesichert.
- Rund 85 Prozent aller Kreise sind aber in der Lage, Prozesse mittels eines geeigneten Fachverfahrens nach dem Notationsstandard BPMN 2.0 im Detail mindestens anlassbezogen zu dokumentieren.
- Knapp die Hälfte der Kreise stellt nicht hinreichend sicher, dass die IT systematisch in Prozessanalysen eingebunden wird. Dadurch besteht für sie das Risiko, dass technische Möglichkeiten zur Prozessoptimierung nicht ausgeschöpft werden.

6.1.5 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.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW bei der Prüfung 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 die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

➔ **IT-Sicherheitskonzepte fehlen in vielen Kreisen.**

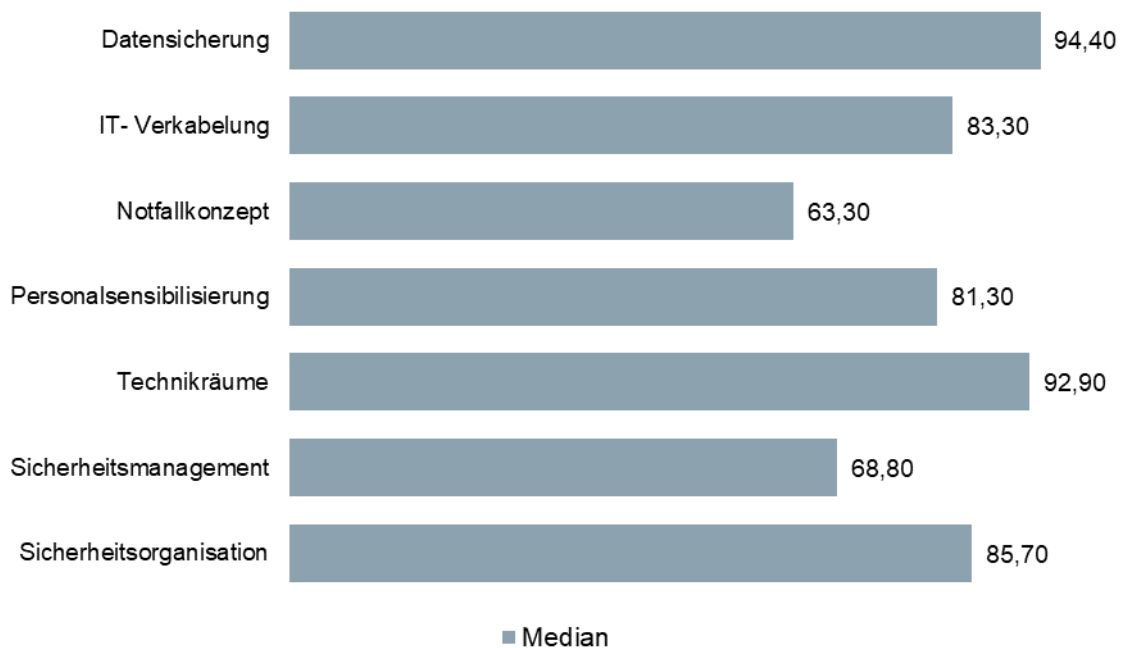
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



- Die Hälfte der Kreise erfüllt mindestens 81 Prozent der geprüften Sicherheitsanforderungen und ist damit gut aufgestellt.

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



- Fast alle Kreise haben in technischer Hinsicht gute Sicherheitsmaßnahmen ergriffen.
- Defizite bestehen überwiegend auf der konzeptionellen Ebene. Dies äußert sich in fehlenden IT-Sicherheitskonzeptionen, fehlender Sensibilisierung der Mitarbeitenden und unzureichender Notfallkonzeption.
- In fast allen Fällen haben die Kreise bereits Maßnahmen initiiert, um bestehende Defizite aufzuarbeiten.

6.1.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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“.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur **Prüfung der IT** ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen.

➔ **Ressourcen und Kompetenzen bei der örtlichen IT-Prüfung oftmals nicht vorhanden.**

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwiefern die Kreise in den letzten fünf Jahren IT-Prüfaspekte aufgegriffen haben, die entweder gesetzlich verpflichtend oder erfahrungsgemäß von großer Bedeutung sind:

Überblick IT- Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	22 von 31
Anwendungslizenzen	9 von 31

Prüfaspekte	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	13 von 31

- Nur zwei Kreise konnten in den letzten fünf Jahren alle exemplarisch aufgeführten Prüfaspekte zumindest in Ansätzen aufgreifen.
- Nur jeder fünfte Kreis berücksichtigt IT-Aspekte systematisch und risikoorientiert in seiner Prüfungsplanung. Die übrigen Kreise greifen die Aspekte meist nach konkretem Bedarf oder indirekt über Verwaltungs- und Fachprüfungen auf.
- Die Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen sind insbesondere durch zu geringe Personalressourcen geprägt. Knapp zwei Drittel der Kreise stellen dafür höchstens zehn Prozent einer Vollzeitstelle zur Verfügung. Nur Rund die Hälfte dieser Kreise erhält externe Unterstützung, meist durch die beauftragten IT-Dienstleister zur gesetzlich vorgeschriebenen Programmprüfung. Acht Kreise können zumindest auf Ressourcen zwischen einer halben und einer Vollzeitstelle zurückgreifen.
- Es besteht hoher Aus- und Fortbildungsbedarf. Nur jedes vierte Rechnungsprüfungsamt der Kreise fühlt sich für tiefergehende IT-Prüfhandlungen annähernd ausreichend ausgebildet.
- Im Zusammenhang mit den geringen Personalressourcen sowie mangelnder Fachkompetenz fällt kritisch auf, dass die Kreise zu wenig von der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit Gebrauch machen.

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

- Positiv ist, dass knapp zwei Drittel der Kreise mindestens schon in Massendatenanalysen eingestiegen sind. In fast allen Fällen handelt es sich derzeit noch um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken. In der Ausweitung auf andere Bereiche sowie der Verschneidung von Finanz- und Fachdaten liegt noch enormes, ungenutztes Potenzial.

6.2 IT an Schulen

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.

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.

→ **Hohe Aktivität der Kreise bei dem Aufbau einer systematischen Steuerung der Schul-IT.**

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

Überblick über die Anforderungen an die IT-Steuerung für die Schulen 2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen diese Anforderung?
Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben (Medienentwicklungsplan). Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.	13 von 31
Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Ressourcenüberblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.	20 von 31
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.	3 von 31
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.	23 von 31
Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.	22 von 31

- Die gpaNRW nimmt eine hohe Aktivität der Kreise bei dem Aufbau einer systematischen IT-Steuerung wahr, um eine gute Grundlage für die Digitalisierung ihrer Schulen zu besitzen.
- Nahezu alle Kreise besitzen eine Ausstattungsstrategie für ihre Schulen, meist in Form eines formalen Medienentwicklungsplanes. Nicht in jedem Fall ist er noch aktuell oder vollständig. Insbesondere während der Corona-Pandemie und den kurzfristigen Ausstattungsmöglichkeiten durch den Digitalpakt ist die Fortschreibung der Strategien oftmals ausgeblieben.

- Nur bei jedem zweiten Kreis ist die Ausstattungsstrategie hinreichend konkret, sodass ein dezidierter Projektplan abgeleitet werden kann.
- Fast alle Kreise koordinieren die Bedarfe der Schulen und die resultierenden Beschaffungen an zentraler Stelle. Bei rund einem Drittel der Kreise ist der schulübergreifende Überblick über Kosten und Ausstattung aber noch nicht optimal gegeben.
- Sehr positiv ist, dass alle Kreise auf eine weitgehend homogene Hardwareausstattung abzielen. Dazu haben sie mindestens für Teilbereiche Ausstattungsstandards definiert. Dennoch ist dies bei rund der Hälfte der Kreise noch ausbaufähig.
- Nur jeder fünfte Kreis hat ausstattungsrelevante IT-Sicherheitsvorgaben für seine Schulen verbindlich formalisiert. Hier bestehen die größten Optimierungsansätze.

➔ **Wesentliche Empfehlungen IT**

- In zahlreichen Handlungsfeldern hinreichend formalisierte strategische Grundlagen schaffen. Hierzu zählen die IT-Steuerung, das Prozessmanagement, die örtliche Prüfung und die Medienentwicklungsplanung für die kreiseigenen Schulen.
- Die Steuerungsmöglichkeiten besser nutzen, beispielsweise durch ein Berichtswesen im Handlungsfeld IT-Steuerung, eine konkretere Umsetzungsplanung bei der Umsetzung des OZG und Einführung eines DMS oder einen Überblick über die Prozesslandschaft des Kreises.
- Darüber hinaus ergeben sich wichtige Empfehlungen für einzelne Handlungsfelder:
 - Im Rahmen des Betriebsmodells auf das Abrechnungssystem der Zweckverbände einwirken, damit Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz erhöht werden.
 - Online-Angebot ausbauen und stärker darauf ausrichten, für mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten.
 - Die Bearbeitung von Eingangsrechnungen durch Technikeinsatz effizienter gestalten. Manuelle Tätigkeiten reduzieren und Fehlerrisiken minimieren.
 - Um bei Prozessoptimierungen einen möglichst hohen Effizienzgewinn zu erzielen, technische Unterstützung und Automatisierung konsequent prüfen. Hierzu ist eine enge Verzahnung der Bereiche Organisation und IT erforderlich.
 - Ressourceneinsatz und -bedarf für die Aufgaben des Prozessmanagements konkret bemessen. Nur so ist eine verlässliche Ressourcenplanung möglich.
 - Konzeptionelle Defizite im Bereich IT-Sicherheit konsequent aufarbeiten. Mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Eine umfangreiche IT-Notfallkonzeption aufstellen.
 - Die Personalsituation in der örtlichen IT-Prüfung auf Grundlage der Prüfstrategie evaluieren und die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Prüfenden formulieren.

- Für die Ausstattung der Schulen mit IT weiter auf Standards setzen und die Prozesse einheitlich und verbindlich regeln.

6.3 Gute Beispiele im Prüfgebiet IT

- Der **Rhein-Kreis Neuss** liefert ein gutes Beispiel für die kollaborative Zusammenarbeit in Digitalisierungsprojekten. Das sogenannte Digitallabor bietet die kreative Umgebung eines Open Space-Büros. Hier kommen Mitarbeitende der Stabstelle Digitalisierung, der IT und Organisation, von Fachämtern sowie projektbezogen von kreisangehörigen Kommunen sowie externe Beraterinnen und Berater zusammen. Ziel ist es, neue innovative Ideen und Verfahren zu entwickeln, zu testen, zu optimieren und in den Realbetrieb zu überführen.
- Der **Kreis Kleve** bietet als einziger Kreis die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen überwiegend online zu beantragen, zu bezahlen und bei Bedarf entsprechende Nachweise hochladen zu können.
- Der **Kreis Borken** sowie der **Kreis Paderborn** haben in nachahmenswerter Weise eine systematische örtliche IT-Prüfung aufgebaut. Sie konnten in den letzten fünf Jahren mehr Prüfaspunkte im Zusammenhang mit IT aufgreifen als alle anderen Kreise.
- Als gutes Beispiel sticht in diesem Zusammenhang auch der **Rhein-Kreis Neuss** hervor, da er die örtliche Rechnungsprüfung für alle seine kreisangehörigen Kommunen übernommen hat. Darunter fallen auch diverse IT-Prüfhandlungen. Insofern kann er mit seinen Ressourcen sowie seiner Fachkompetenz interkommunal einen großen Mehrwert schaffen und dabei Synergieeffekte (insbesondere Prüfaufwand bei gleichen Verfahren, Updates) nutzen, die allen beteiligten Kommunen zu Gute kommen.
- Der **Hochsauerlandkreis** sowie der **Kreis Wesel** besitzen die besten Rahmenbedingungen zur Steuerung ihrer Schul-IT. Hier finden sich gute Beispiele für die Umsetzung der seitens der gpaNRW geprüften Anforderungen.
- Ein gutes Beispiel für ein erfolgreich durchgeführtes Veränderungsmanagement bei der Digitalisierung der Schulen stellt auch hier der **Rhein-Kreis Neuss**. So hat er seinen Schulen während der Planungsphase ein Testlabor bereitgestellt. Darin konnten die Schulen verschiedene Endgeräte und Software erproben und die neue Infrastruktur aktiv mitgestalten. Dieses Konstrukt bietet eine gute Grundlage, den Schulen eine möglichst bedarfsgerechte IT-Ausstattung bereitzustellen und diese gleichzeitig von technischen Vorschlägen im Sinne einer möglichst homogenen IT-Infrastruktur überzeugen zu können.

7. Hilfe zur Erziehung (HzE)



Foto 6: Pexels / pixabay.de

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung (HzE) umfasst die Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 bis 42a Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind 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.

Die gpaNRW hat in den 27 Kreisjugendämtern Daten für die Jahre 2017 bis 2020 erhoben und interkommunal verglichen. Die Kreisjugendämter betreuen zwischen drei und 20 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Hierbei handelt es sich um mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen, die oftmals eher ländlich geprägt sind.

Im Vergleichsjahr 2020 beläuft sich der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (absolut) aller 27 Jugendämter auf insgesamt rund 460 Mio. Euro. Die Kreisjugendämter in Nordrhein-Westfalen sind insgesamt für rund 3.700.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zuständig. Hierbei betreut das kleinste Kreisjugendamt 52.975 und das größte 246.398 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

In unsere Betrachtungen beziehen wir Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes ein. Zu verschiedenen Themenkomplexen nennen wir ferner beispielhaft gut aufgestellte Kreise. Diese Darstellungen sind nicht abschließend.

7.1 Fehlbetrag

Die Hilfe zur Erziehung stellt eine bedeutende Position in den Kreishaushalten dar. Die Fehlbeträge der Hilfe zur Erziehung sind von den Kommunen über die Jugendamtsumlage zu decken.

➔ **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren steigt kontinuierlich.**

Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2020



Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	522	505	603	649

- Seit 2018 ist der mittlere Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren um 127 Euro angestiegen. Das entspricht einer Erhöhung von rund 24 Prozent.

7.2 Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst.

7.2.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen für die Leistungserbringung bei den Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII stellen in der Regel den größten Einflussfaktor auf den Fehlbetrag HzE dar. Die **Aufwendungen HzE** beinhalten die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen für eigene ambulante Dienste und Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen.⁵

⁵ Bei der Berechnung der Aufwendungen für die Erbringung eigener Betreuungsleistungen berücksichtigen wir die Personalkosten der eigenen ambulanten Dienste anhand von KGST-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe. Bei Unterbringungen in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe berücksichtigen wir die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf Grundlage der internen Leistungsverrechnung (iLV). Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird fiktiv ein Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

➔ **Steigende Aufwendungen für Heimerziehung belasten Kreishaushalte.**

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



- Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterscheiden sich in den Kreisen stark. Das Maximum von 866 Euro ist fast doppelt so hoch, wie das Minimum von 439 Euro.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	534	564	599	622

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall liegen 2020 zwischen 15.693 (Minimum) und 33.564 Euro (Maximum).
- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall verzeichnen bis 2019 im Schnitt einen Anstieg um drei Prozent. Im Jahr 2020 sinken sie unter das Niveau von 2018. Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen konnten Hilfen teilweise nicht im geplanten Umfang erbracht werden.

Auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall wirken sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle und der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen aus.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär in Euro 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	8.650	9.749	12.526	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	34.130	38.408	42.063	26

- Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Helfefall unterscheiden sich in den Kreisen stark. Ihre Höhe wird insbesondere durch die Anzahl der wöchentlichen Fachleistungsstunden und die vereinbarten Entgeltsätze beeinflusst. Im stationären Bereich beeinflusst der Anteil der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die durchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall in erheblichem Maße.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro - Median	9.832	10.174	10.489	9.749
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro - Median	36.398	37.251	38.380	38.408
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Helfefall in Euro - Median	16.498	16.812	16.629	17.582
Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro - Median	59.752	60.928	64.605	67.079

- Insbesondere die stationären Aufwendungen je Helfefall steigen zwischen 2017 und 2020.
- Die Heimerziehung stellt mit einem durchschnittlichen Anteil von 39 Prozent an den Gesamtaufwendungen die kostenintensivste Hilfeart dar. Zwischen 2017 und 2020 steigen die Fallaufwendungen um durchschnittlich rund 7.300 Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von über zwölf Prozent. Auch die helfefallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege erhöhen sich, um rund sieben Prozent.

7.2.2 Fallzahlen

- ➔ **Steigende Fallzahlen bei den Integrationshilfen/ Schulbegleitungen wirken sich zunehmend belastend aus.**

Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten sollte das Jugendamt darauf hinwirken, die Falldichte möglichst niedrig zu halten, um den Haushalt zu entlasten.

Falldichte HzE gesamt 2020



- Die Falldichten zeigen eine große Spannweite von minimal 15,35 und maximal 44,94.

Ambulant und stationäre Falldichte HzE 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfefälle HzE ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	12,61	15,05	21,46	26
Hilfefälle HzE stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	10,30	12,44	14,92	27

- Mit lediglich einer Ausnahme verzeichnen die Kreise mit einer Falldichte unterhalb des zweiten Viertelwertes auch eine niedrige stationäre Falldichte. Dieser Aspekt wirkt sich entlastend aus, da stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiv sind. Aus diesem Grund verzeichnen fast drei Viertel dieser Kreise auch einen niedrigen Fehlbetrag.
- Die Kreise mit einer hohen Falldichte betreuen auch vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche im Rahmen der teureren stationären Hilfen. Gleichzeitig haben sie aber auch in der Regel eine hohe ambulante Falldichte. Mit wenigen Ausnahmen verzeichnen sie daher hohe Fehlbeträge.

Zwischen 2017 und 2020 entwickelt sich die Falldichte im Median wie folgt:

Falldichte Hilfen zur Erziehung 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE gesamt - Median	26,44	26,38	27,26	27,66
Falldichte HzE ambulant - Median	13,14	13,21	14,34	15,05
Falldichte HzE stationär - Median	12,40	12,40	12,57	12,44
Falldichte HzE für UMA - Median	2,98	2,34	1,81	1,24
Falldichte HzE ohne UMA - Median	23,46	24,04	25,45	26,2

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen - Median	1,28	1,51	1,85	2,11

- Nach einem leichten Rückgang der Falldichte im Jahr 2018 steigen die Falldichten kontinuierlich an, insbesondere bei den ambulanten Hilfen. Bei den stationären Hilfen wirken sich die rückläufigen UMA-Zahlen aus.
- Die Falldichte HzE für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) hat sich zwischen 2017 und 2020 mehr als halbiert. Inzwischen berichten die Jugendämter insgesamt aber wieder von deutlich steigenden Hilfefällen für UMA. Die aktuelle Entwicklung ist durch allgemeine Flüchtlingsbewegungen und den Krieg in der Ukraine begründet.
- Die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII gewinnen insbesondere durch die Integrationshelfer/Schulbegleitungen an Bedeutung. Ihre Falldichte erhöht sich von 2017 bis 2020 um rund 44,5 Prozent. Diese Entwicklung beeinflusst den kontinuierlichen Anstieg der ambulanten Falldichte maßgeblich.⁶
- Auch die Laufzeiten beeinflussen die Falldichte erheblich. Kürzere Betreuungs- und Verweildauern können sich positiv auf die Falldichte auswirken. Jugendämter mit niedrigen Falldichten haben oft einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle mit einer Laufzeit von maximal 18 Monaten. Im stationären Bereich wirken sich die Verweildauern auf die Falldichten aus. Nach eigenen Angaben prüfen die Kreise daher regelmäßig Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen. Eigene Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte bilden jedoch die Ausnahme.

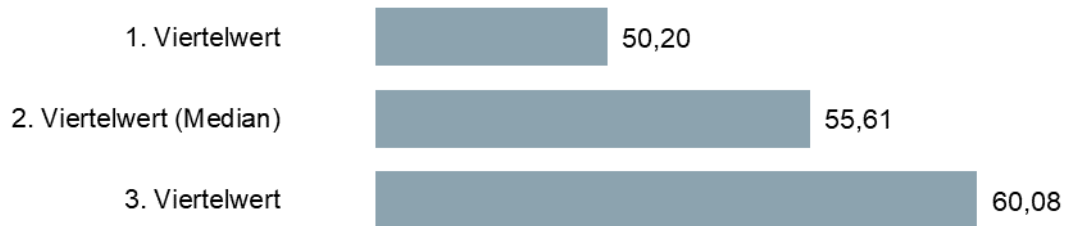
7.2.3 Ambulante Hilfen

- ➔ **Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann nur im Zusammenspiel mit einer niedrigen Falldichte entlastend wirken.**

Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Vor diesem Hintergrund sollten die Jugendämter einen möglichst hohen Anteil ambulanter Hilfefälle bei einer maximal mittleren Falldichte anstreben.

⁶ vgl. Kapitel 5.7.4 „Eingliederungshilfen“

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



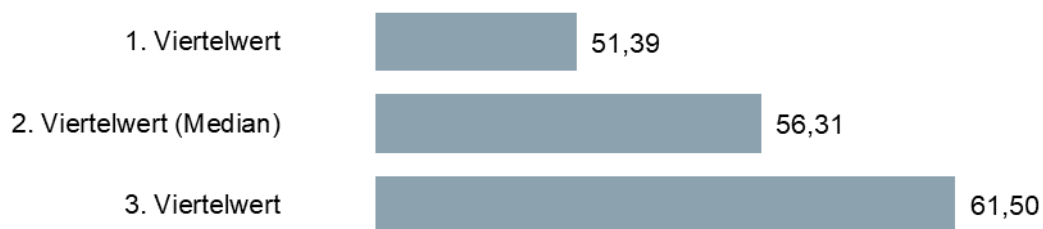
- In den Kreisen stellten wir einen hohen Anteil ambulanter Hilfen nur im Zusammenhang mit einer hohen Falldichte fest.
- Die fünf Kreise mit dem niedrigsten Fehlbetrag HzE haben sogar einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle. Sie verzeichnen aber allesamt niedrige Fallzahlen, sowohl ambulant, als auch stationär.

7.2.4 Vollzeitpflege⁷

- ➔ **Eine enge Betreuung von Pflegefamilien wirkt sich auf Akquise von Pflegefamilien positiv aus.**

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen HzE prägt die Aufwendungen für die stationären Hilfen je Hilfefall maßgeblich. Die Fremdunterbringung in einer Vollzeit-/Familienpflege ist in der Regel deutlich günstiger als eine kostenintensive Heimunterbringung. Die Positionierung bei der Kennzahl hängt zum einen von der Anzahl der Hilfefälle in Vollzeitpflege, aber auch von den stationären Hilfefällen insgesamt ab.

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



- Teilweise berichten die Kreise, dass kein ausreichendes Angebot an Pflegefamilien zur Verfügung steht. Zahlreiche Jugendämter haben einen eigenen Pflegekinderdienst etabliert, der in der Regel auch für die Akquise von Pflegefamilien zuständig ist. Hierzu dienen zum einen klassische Werbemaßnahmen wie Infoveranstaltungen, Werbeflyer und Pres-

⁷ Bei der Kennzahl werden die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII einschließlich der Vollzeitpflegefälle nach § 41 i.V.m. § 31 SGB VIII ins Verhältnis zu den stationären HzE-Hilfefällen gesetzt.

seberichte. Ferner unterstützt eine enge Begleitung von Pflegefamilien die **Akquise**. Neben Beratungen der Familien bieten die Pflegekinderdienste Gesprächskreise und Fortbildungen für die Pflegefamilien an. Zudem unterbreiten sie Angebote für die Pflegekinder.

7.3 Intensität einzelner Hilfearten

Die gpaNRW hat einzelne Hilfearten tiefergehend analysiert und stellt nachfolgend einige der wesentlichen Hilfen mithilfe von Kennzahlen zu Aufwendungen und Fallzahlen dar.

7.3.1 Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)

- ➔ **Gestiegenen Entgeltsätze und steigende Zahl bewilligter Fachleistungsstunden in der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) führen zu steigenden Aufwendungen.**

Die **Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)** ist die klassische Familienhilfe. Sie nimmt das gesamte Familiensystem in den Blick mit dem Ziel, das Selbsthilfepotenzial der Familie zu stärken bzw. wiederherzustellen. Die SPFH stellt die bedeutendste ambulante Hilfeart dar. Sie nimmt im Mittel einen Anteil von 18 Prozent an den gesamten Hilfefällen HzE ein.

Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.663	9.446	11.276	26
Falldichte § 31 SGB VIII	2,84	4,98	6,94	26

- Bei der SPFH zeigen die Aufwendungen je Hilfefall eine große Spannweite von minimal 5.966 Euro und maximal 14.032 Euro.

Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2017-2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	8.451	9.157	9.313	9.446
Falldichte § 31 SGB VIII - Median	4,80	4,78	4,95	4,98

- Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall steigen zwischen 2017 und 2020 um rund zwölf Prozent. Gestiegene Entgeltsätze für die Fachleistungsstunden und eine erhöhte Anzahl bewilligter Fachleistungsstunden sind die Gründe dafür.

7.3.2 Vollzeitpflege

- ➔ **Besonders beeinträchtigte Kinder benötigen vermehrt professionelle Pflegeverhältnisse. Steigende Aufwendungen sind die Folge.**

Die **Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII** umfasst die Unterbringung eines Kindes bzw. Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie oder einer sonderpädagogischen Pflegestelle für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche. Die Aufwendungen für die Vollzeitpflegefälle werden durch die Form und die Dauer der Unterbringung beeinflusst.

- Die Kreisjugendämter wenden 2020 für die Vollzeitpflege zwischen 1,0 Mio. Euro und 6,2 Mio. Euro auf. Sie bringen zwischen 55 und 297 Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien unter.

Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.695	17.582	20.173	27
Falldichte § 33 SGB VIII	5,15	5,72	7,84	27

Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	16.498	16.812	16.629	17.582
Falldichte § 33 SGB VIII - Median	5,56	5,44	5,66	5,72

- Die Falldichte hängt auch von der Trägertätigkeit vor Ort ab. Somit ist die Zahl der Vollzeitpflegefälle in Gebieten mit vermehrter Aktivität von Trägern oder Trägerverbänden, wie z.B. den Rheinischen Erziehungsstellen, den Westfälischen Pflegefamilien oder Sozialpädagogischen Erziehungsstellen, häufig höher. Zudem sind ländlich geprägte Gebiete für junge Familien und somit auch für Pflegefamilien attraktiv. Die nachfolgenden Kennzahlen geben einen Hinweis auf die Versorgungssituation mit Pflegefamilien in den Kreisen:

Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungs-pflicht 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	42,72	50,45	63,83	23

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent	17,46	25,80	36,38	22

- In den Jugendämtern besteht durchschnittlich in mehr als der Hälfte der Hilfefälle ein Kostenerstattungsanspruch. Dieser entsteht, wenn fremde Jugendämter Pflegefamilien vor Ort in Anspruch nehmen und die Zuständigkeit nach Ablauf von zwei Jahren auf das örtliche Jugendamt übergeht. Die Jugendämter werden im Gegenzug nach zwei Jahren kostenerstattungspflichtig, wenn sie Pflegekinder außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs unterbringen.
- Insgesamt deuten die o. g. Werte darauf hin, dass Kreisjugendämter vermehrt Hilfefälle von anderen Jugendämtern übernehmen.

7.3.3 Heimerziehung

- ➔ **Komplexere Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erschweren auch die Heimunterbringung.**

Die **Heimerziehung** gemäß § 34 SGB VIII ist die kostenintensivste Form der Fremdunterbringung.⁸ Sie kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein und in speziellen Formen wie z.B. Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- Im Jahr 2020 wenden die Kreise für die Heimerziehung zwischen 2,4 Mio. Euro und 13,6 Mio. Euro auf. Insgesamt betreuen die Kreisjugendämter rund 2.800 Hilfefälle im Rahmen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.
- Mit einem Anteil von durchschnittlich 39 Prozent an den Gesamtaufwendungen stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung die größte Aufwandsart dar.

Hilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.454	67.079	73.543	27
Falldichte § 34 SGB VIII	3,08	3,86	4,55	27

- 2017 waren die durchschnittlichen Aufwendungen für eine Heimunterbringung mit 59.752 Euro noch deutlich niedriger.

⁸ vgl. Kapitel 5.3.1 „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

- Die Jugendämter berichten von teils sehr intensiven Hilfefällen und der fehlenden Möglichkeit, zwischen mehreren Einrichtungen wählen zu können, da viele Einrichtungen ausgelastet sind. Oft ist eine Heimunterbringung aufgrund der komplexen Problemlagen nur sehr schwer zeitnah zu realisieren, da entsprechende Angebote fehlen.
- Auslandsunterbringungen stellen die absolute Ausnahme dar.
- Die Kreisjugendämter prüfen zwar regelmäßig Rückkehroptionen. Rückkehr- und Ver selbständigungskonzepte sind jedoch nur teilweise im Einsatz

7.3.4 Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII

- ➔ **Spezialisierung und Qualifizierung des Personals sowie gute Standards wirken sich positiv auf die Eingliederungshilfen aus.**

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf **Eingliederungshilfe** gemäß § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

2020 wenden die Kreise insgesamt 65,4 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf. Im Durchschnitt sind dies 13 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. Im Mittel sind 93 Prozent der Hilfefälle ambulante Eingliederungshilfen.

Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.963	16.655	18.709	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je Hilfefall in Euro	13.174	15.433	20.450	27
Falldichte § 35a SGB VIII	3,44	4,96	7,55	27
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen	1,54	2,11	3,00	27

Die Eingliederungshilfen haben insbesondere durch die Integrationshelfer/Schulbegleitungen stark an Bedeutung gewonnen.

Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte § 35a SGB VIII - Median	3,41	3,85	4,39	4,96

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen - Median	1,28	1,51	1,85	2,11

➔ **Kreise können mit Poollösungen auf die steigende Bedeutung von Eingliederungshilfen reagieren. Einzelfallbezogene Hilfeplanverfahren zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sind dennoch notwendig.**

- Rund die Hälfte der Kreise begegnet steigenden Fallzahlen zumindest teilweise mit **Poollösungen**. Hierbei werden nach erfolgter Einzelentscheidung im Hilfeplanverfahren mehrere Kinder in einer Klasse von ein oder zwei Integrationskräften betreut, die auch klassenübergreifend tätig sein können. So wird eine höhere Flexibilität in der Betreuung erreicht. Perspektivisch können Kosten eingespart werden. Voraussetzung ist jedoch, dass ausreichend Integrationskinder an einer Schule vorhanden sind. Dies kann insbesondere in ländlich geprägten Gebieten mit vergleichsweise kleinen Schulstandorten durchaus schwierig sein.

Der **Anspruch** auf Eingliederungshilfe ist vom Jugendamt in einem zweistufigen **Verfahren** zu überprüfen. Neben der Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie oder eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten ist eine Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch das Jugendamt vorgesehen. Dort wird abschließend entschieden, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Eingliederungshilfe vorliegen.

- Aufgrund der Komplexität und Fachlichkeit richten immer mehr Jugendämter Spezialdienste ein. Alternativ spezialisieren sie Mitarbeitende, die sich mit der Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe befassen. Eine Spezialisierung mit eingehender Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich positiv auf die Höhe der Fallzahlen nach § 35a SGB VIII auswirken. 77 Prozent der Jugendämter haben einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfen eingerichtet.
- Die Spezialisierung wirkt sich insbesondere auf die Fallzahlen und Aufwendungen für Schulbegleitung positiv aus. Acht der zehn Kreise mit der niedrigsten Falldichte haben einen Spezialdienst. Nur zwei der zehn Jugendämter mit den niedrigsten Aufwendungen je Helfefall haben keinen Spezialdienst.

Zum 01.01.2028 soll die sog. „Große Lösung“ umgesetzt werden. Sie sieht die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit körperlichen, geistigen und seelischen Behinderungen in die einheitliche Zuständigkeit der Jugendämter vor. Voraussetzung für das Inkrafttreten dieser Änderung ist, dass hierzu bis 01.01.2027 ein Bundesgesetz erlassen wird, dass die genaue Ausgestaltung regelt. Einzelne Kreisjugendämter bearbeiten bereits jetzt auch Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit körperlichen Behinderungen.

7.3.5 Hilfen für junge Volljährige

- ➔ **Gute Verselbständigungsarbeit kann Aufwendungen und Fallzahlen bei Hilfen für junge Volljährige positiv beeinflussen.**

Hilfen werden auch nach dem Eintritt der Volljährigkeit zeitlich begrenzt weitergewährt (**Hilfen für Junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII**). In der Regel geht der Weitergewährung eine stufenweise Verselbständigungsarbeit, die möglichst frühzeitig vor Vollendung der Volljährigkeit beginnen sollte, voraus.

Hilfen nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.376	27.665	31.148	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	14,50	17,28	22,92	27

- Die Aufwendungen und die Falldichten der Hilfen für junge Volljährige haben eine große Spannweite. Die Kreisjugendämter wenden zwischen minimal 15.300 Euro und maximal 60.000 Euro je Hilfefall auf. Sie betreuen zwischen 5,12 und 33,5 Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren. Grundsätzlich wirken sich auch hier der Anteil der ambulanten Hilfen und der Anteil der Vollzeitpflege auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.
- Die Jugendämter sollten insbesondere darauf hinwirken, dass die Hilfen im Rahmen des Verselbständigungsprozesses sukzessive reduziert werden. Sie sollten hierzu separate Verfahrensstandards formulieren, die die Prüfung von Verselbständigungsoptionen berücksichtigen.

Durch die SGB VIII-Reform gewinnen die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ab 2021 weiter an Bedeutung. Die Jungen Volljährigen haben danach eine Rückkehroption nach Beendigung der Hilfe, wenn ein Bedarf vorliegt. Auch eine Nachbetreuung ist seitdem gesetzlich vorgesehen.

7.4 Sozialstrukturen

- ➔ **Zusammenhang zwischen sozialen Strukturen und der Leistungserbringung nicht feststellbar**

Die interkommunalen Vergleiche zu den sozialen Strukturen betrachten in der Regel das gesamte Kreisgebiet.

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,63	20,37	21,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	1,85	2,40	2,65	31
SGB II-Quote	6,18	7,47	8,91	31
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,84	18,95	19,70	31
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	4,26	4,82	5,40	31

Jugendämter können durch ihre strategische Ausrichtung und ihre darauf aufbauende Gesamtsteuerung und Organisation die zu leistenden Hilfen zur Erziehung positiv beeinflussen. Sie sollten hierzu die anzutreffenden Strukturen in ihrem Zuständigkeitsbereich regelmäßig analysieren.

- Alle Kreisjugendämter konnten niederschwellige und präventive Angebote etablieren. Teilweise gehen die Jugendämter sehr innovativ vor.
- Teilweise informieren die Jugendämter in zeitgemäßen Internetauftritten oder mit Apps über ihre vielfältigen präventiven Angebote. Dies kann die Akzeptanz der Angebote bei der Zielgruppe steigern.
- Insbesondere beeinflusst aber eine gute Fallsteuerung die zu leistenden Hilfen zur Erziehung positiv. Hierzu müssen die Fachkräfte ihre Sozialräume gut kennen.

7.5 Organisation und Steuerung

Die überörtliche Prüfung hat gezeigt, dass der Personaleinsatz, die Organisation und die Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung in den Kreisjugendämtern unterschiedlich ausgeprägt sind.

7.5.1 Personal und Organisation

- ➔ **Mit innovativen Ideen und Maßnahmen können Jugendämter auf den fortschreitenden Fachkräftemangel reagieren.**

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Hilfe zur Erziehung zu gewährleisten, ist ein qualitativ und quantitativ ausreichender **Personaleinsatz** erforderlich. Er sollte konkret an den vorhandenen Verfahrensstandards und den darin beschriebenen Prozessen bemessen werden. Dadurch können, zusammen mit einer intensiven Steuerung, positive Auswirkungen auf das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung erzielt werden.

Die gpaNRW ermittelt auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus vergangenen Prüfungen und Beratungen Richtwerte zum Personaleinsatz. Zum Prüfungszeitpunkt gehen wir für die Bearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) von einem Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle und für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle aus. Er stellt die durchschnittliche Fallbelastung dar, die die Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anforderungen an die fachliche und gesetzliche Qualität der Bearbeitung der Hilfefälle sowie die Steuerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfüllen können.

Personaleinsatz in den Kreisen 2020

Kennzahl	gpaNRW Richtwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	27	32	37	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	125	140	178	25

- Im ASD liegt der Median nur knapp oberhalb unseres Richtwertes. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe entspricht er ihm. Die Ergebnisse der Prüfung bestätigen damit die Richtwerte der gpaNRW.
- Eine niedrige Fallzahl je Vollzeit-Stelle kann sich positiv auf die Fallsteuerung auswirken. Es gibt Beispiele, bei denen sich mehr Personal in Kombination mit einer guten Gesamtstrategie und Steuerung positiv im Fehlbetrag widerspiegelt. Vor diesem Hintergrund sollten die Jugendämter ihre Personalausstattung regelmäßig prüfen. Auch der Gesetzgeber sieht nach § 79 Abs. 3 SGB VIII seit Sommer 2021 regelmäßige Personalbemessungsverfahren vor. Zum Zeitpunkt dieser überörtlichen Prüfung verfügten lediglich 30 Prozent der Kreisjugendämter über Personalbemessungen für den ASD und die WiJu. Rund weitere 26 Prozent der Kreisjugendämter führen ausschließlich Personalbemessungen für den ASD durch.
- Nahezu alle Kreise spüren inzwischen negative Auswirkungen durch **den Fachkräftemangel**. Die Kreise legen daher vermehrt Wert auf die Gewinnung, Qualifizierung und Bindung von passenden Beschäftigten.

➔ **Eine enge Begleitung Leistungsempfänger beeinflusst Falldichte und Fehlbetrag positiv.**

- Die Kreisjugendämter können Falldichte und Fehlbetrag positiv beeinflussen, wenn der ASD die Leistungsempfänger intensiv begleitet.
- Hierbei fällt auf, dass 58 Prozent der Kreisjugendämter mit einer Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD unterhalb des 2. Viertelwertes eine unterdurchschnittliche Falldichte verzeichnen. Der Fehlbetrag ist allerdings nur in 50 Prozent dieser Jugendämter niedriger als der zweite Viertelwert.
- Von den zwölf Kreisen mit einer Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD oberhalb des Median verzeichnen lediglich vier eine unterdurchschnittliche Falldichte.

- Alle Kreisjugendämter organisieren ihren ASD zur besseren Fallbegleitung vor Ort sozial-räumlich. Die Mehrheit der Jugendämter hat aber nicht mehr als drei Außenstellen eingerichtet. Aussagekräftige Zusammenhänge zwischen der Anzahl der Außenstellen und den Prüfungsergebnissen konnten wir nicht feststellen.
- Jugendämter, denen es gelingt, neben einer guten Steuerung der Hilfen zusätzlich niederschwellige Hilfsangebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung zu etablieren, können positiven Einfluss auf den Fehlbetrag und die Falldichte nehmen. Sie nutzen hierzu häufig die im Quartier vorhandenen Ressourcen. Hierzu müssen die Fachkräfte den Sozialraum sehr gut kennen. Auch die häufig anzutreffende Vernetzung der Bereiche Schule und Jugend kann sich in diesem Zusammenhang positiv auswirken.

7.5.2 Gesamtsteuerung

Die Qualität der Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden in hohem Maße durch die Gesamtsteuerung und die Strategie des Jugendamtes beeinflusst. Aufgrund steigender Fallzahlen und Aufwendungen gewinnt sie zunehmend an Bedeutung.

➔ **Gute strategische Grundlagen unterstützen die Steuerung der Hilfen zur Erziehung maßgeblich.**

- Rund drei Viertel der Kreise verfügen über eine schriftliche Gesamtstrategie. Sie liegen häufig in Form von Leitbildern vor. Die Kreisjugendämter leiten hieraus oft auch strategische Ziele und Maßnahmen ab. Durch entsprechende Controllingmaßnahmen können sie die Zielerreichung analysieren und bei Fehlentwicklungen frühzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen.
- Von den 13 Kreisjugendämtern mit einem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterhalb des 2. Viertelwertes haben nur zwei keine strategischen Grundlagen erarbeitet.

➔ **Kontinuierlicher Einsatz von Controllinginstrumenten unterstützt Jugendämter bei effektiver und effizienter Leistungserbringung**

Ziele und Kennzahlen sind ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Hierfür sollten Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft werden. Nur so können die Kreise die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfe zur Erziehung transparent darstellen.

- Mit lediglich einer Ausnahme werten alle Kreisjugendämter im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten aus. Die Controllingtätigkeiten beschränken sich aber häufig auf Budgetkontrollen und Darstellungen der Fallzahlenentwicklung.
- Mehr als die Hälfte der Kreisjugendämter nutzt im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten steuerungsrelevante Kennzahlen. In neun Kreisen mit regelmäßigen Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen ist der Fehlbetrag unterdurchschnittlich. Hingegen verzeichnen nur 30 Prozent der insgesamt 13 Kreise ohne unterjährige Kennzahlenvergleiche einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag.

- Regionale Betrachtungen nehmen zwölf Kreisjugendämter vor. Sie differenzieren im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten beispielsweise nach Regionalteams, um auf die verschiedenen Entwicklungen in den einzelnen Kreisregionen reagieren zu können.

Das **Fachcontrolling** soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung.

- In fast allen Kreisjugendämtern sind Grundlagen für ein Fachcontrolling vorhanden. Die Verantwortlichen prüfen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens vor allem die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall.
- Fallübergreifende Auswertungen nehmen allerdings nur fünf Kreisjugendämter vor.

7.6 Verfahrensstandards

7.6.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ **Schriftliche Verfahrensstandards für Arbeit im ASD vorhanden, entsprechende Instrumente sind für die Wirtschaftlichen Jugendhilfe hingegen selten.**

Die Jugendämter sollten ihre Prozesse im Aufgabengebiet der Hilfe zur Erziehung verbindlich in **Verfahrensstandards** regeln, um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung zu gewährleisten. Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen sind zu beschreiben und in der Jugendamtssoftware zu hinterlegen. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle und vermitteln den Beschäftigten Sicherheit. Zudem unterstützen sie das Wissensmanagement bei Personalfluktuations.

- Die Kreisjugendämter haben in der Regel Standards in unterschiedlicher Form und Tiefe festgelegt, z.B. als Arbeitsanweisungen und Richtlinien.
- Zwei Drittel der Jugendämter beschreiben ihre Prozesse einheitlich in Qualitätshandbüchern. Oftmals fehlen aber klar strukturierte Darstellungen für alle Aufgabenbereiche und Prozesse mit Zuständigkeiten, Abläufen und Fristen in Text und Grafik.

7.6.2 Fallsteuerung

- ➔ **Kreisjugendämter haben mehrheitlich Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten erarbeitet und stellen sie in ihren Verfahrensstandards dar.**

Die Hilfefälle sollten in einem strukturierten Prozess unter Berücksichtigung der vorhandenen Verfahrensstandards gesteuert werden. Durch eine gute Fallsteuerung sollen die Aufwendun-

gen je Hilfefall möglichst geringgehalten werden. Dies gelingt, indem nur Hilfen gewährt werden, die auch tatsächlich notwendig sind. Zudem sollen sie in einem angemessenen zeitlichen Umfang bleiben.

- Die Kreisjugendämter versuchen Kinder und Jugendliche in der Regel im Rahmen ambulanter Hilfen zu betreuen, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll ist (Grundsatz „ambulant vor stationär“).
- Die Jugendämter schreiben die Hilfen meist im sechsmonatigen Rhythmus fort. Teilweise finden darüber hinaus sog. Statusgespräche statt. Sie dienen dazu, auf Veränderungen und Fehlentwicklungen frühzeitig reagieren zu können. Auch dieses Vorgehen kann die Laufzeiten der Hilfen positiv beeinflussen.
- Mehr als die Hälfte der Jugendämter berücksichtigt in ihren Verfahrensstandards auch **Vorgaben zu wirtschaftlichen Aspekten**. Diese haben eine unterschiedliche Tiefe. Hierbei handelt es sich beispielsweise um konkrete Regelungen zu Laufzeitbegrenzungen, zu maximal zu gewährenden Fachleistungsstunden und/oder zur Prüfung von Rückkehr- und Verselbständigungsoptionen.
- In allen Kreisen unterstützt ein Anbieter- und Trägerverzeichnis die Leistungsvergabe, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Ein Viertel der Jugendämter konnte ein entsprechendes Verzeichnis in die Jugendamtssoftware integrieren.
- Rund drei Viertel der Kreisjugendämter binden die Wirtschaftliche Jugendhilfe früh in den Hilfeplanprozess ein. Hierdurch kann das Jugendamt wirtschaftliche Aspekte zu einem frühen Verfahrenszeitpunkt berücksichtigen. Dieses Vorgehen unterstützt auch die rechtssichere Zuständigkeitsprüfung und die frühzeitige Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

➔ **Fallsteuerung auch während der Corona-Pandemie aufrecht erhalten**

Die Jugendämter konnten die Fallsteuerung während der Corona-Pandemie durch verschiedene Maßnahmen aufrecht halten.

- Die Kreise ermöglichten vermehrt digitales Arbeiten und etablierten Schichtdienstsysteme im ASD. Sie konnten so ihre Handlungsfähigkeit auch im Infektionsfall aufrechterhalten.
- Hilfeplangespräche fanden zum Teil im Freien statt oder in Form von Videokonferenzen.
- Besonders belastet waren die Jugendämter der Kreise Gütersloh und Warendorf durch einen zusätzlichen, regional beschränkten, dritten Corona-Lockdown. Aufgrund eines massiven Corona-Ausbruchs im Kreis mussten sich viele Familien in Quarantäne begeben. Aufgrund der teils prekären Wohnverhältnisse waren die Arbeitsmigranten besonders stark betroffen. Der Kreis Gütersloh bildete daher Corona-Einsatzteams. Sie versorgten und betreuten die Familien. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes waren Teil der Teams.

7.6.3 Prozesskontrollen

→ **Prozessintegrierte Kontrollen sind Standard. Weniger als die Hälfte der Jugendämter führen prozessunabhängige Kontrollen durch.**

- **Prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen**, wie z.B. technische Plausibilitätsprüfungen und Wiedervorlagen, haben alle Kreise etabliert. **Prozessunabhängige Kontrollen** nutzen die meisten Kreisjugendämter hingegen nicht.
- Die Kreisjugendämter verweisen in diesem Zusammenhang teilweise auch auf die große Bedeutung gegenseitiger Kontrollen durch die kollegialen Beratungen.

Einige Kreise nutzen das Instrument der Fallwerkstatt, um Fälle nach ihrer Beendigung zu beurteilen und Optimierungspotenziale festzustellen.

→ **Wesentliche Empfehlungen HzE**

- Aufwendungen durch passgenaue Hilfen mit kurzen Verweildauern möglichst niedrig halten.
- Werbung, Akquise und Begleitung von Pflegefamilien verstärken.
- Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung durch die Umsetzung von Poollösungen reduzieren.
- Verselbständigung forcieren, um die Aufwendungen der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu reduzieren.
- Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und regelmäßig fortschreiben.
- Einarbeitungskonzept entwickeln.
- Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten konkreten Maßnahmen gemeinsam mit Politik und Verwaltung erarbeiten.
- Kennzahlen analysieren, Auswertungen erstellen und daran den Erfolg der strategischen Maßnahmen regelmäßig prüfen. Dabei die Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware nutzen.
- Ursachen für hohe oder steigende Aufwendungen und Fallzahlen im Rahmen der Controllingtätigkeiten analysieren.
- Regionale Auswertungen für die einzelnen Kommunen bzw. Sozialräume im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes erstellen.
- Fachcontrolling durch regelmäßige, fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen intensivieren. Auch Auswertungen zu Laufzeiten der Hilfen installieren.
- Fach- und Finanzcontrolling verzahnen, um finanzielle Auswirkungen strategischer Entscheidungen aufzuzeigen.

- Einheitliches Prozess- und Qualitätshandbuch für das Jugendamt erarbeiten. Darin sollten die Verantwortlichkeiten, die Abläufe, Fristen und Zuständigkeiten beschrieben sein. Die Prozesse und zu verwendende Vordrucke sollten in der Software hinterlegt sein.
- Verbindliche Regelungen zur Kostenreduzierung in die Verfahrensstandards aufnehmen.
- Wirtschaftliche Jugendhilfe standardmäßig in das Hilfeplanverfahren einbinden, um wirtschaftliche Aspekte von Beginn an berücksichtigen zu können.
- Prozessunabhängige Kontrollen vorsehen.
- Zugangssteuerung optimieren.

7.7 Gute Beispiele im Prüfgebiet HzE

- Dem **Kreis Kleve** gelingt es, rund 87 Prozent seiner stationären Hilfefälle in Pflegefamilien unterzubringen. Dies ist mit deutlichem Abstand der Maximalwert. Er entlastet den Fehlbetrag. Um Kinder und Jugendliche bestmöglich in Pflegefamilien unterbringen zu können, hat der Kreis seinen Pflegekinderdienst mit einem sog. zuführenden Pflegekinderdienst (zufPKD) weiter unterteilt. Die Anbahnung von Pflegeverhältnissen, die in der Regel von familiengerichtlichen Verfahren geprägt ist, erfolgt in enger Kooperation zwischen ASD und zufPKD. Neben der Vermittlung und Betreuung der neu eingehenden Pflegeverhältnisse ist der zufPKD auch für die Akquise, Eignungsprüfung und Qualifizierung potenzieller Pflegefamilien zuständig. Hierdurch gewährleistet das Kreisjugendamt, dass die Fachkräfte aus dem zufPKD die Familien gut kennen und die bestmöglich geeignete Familie für ein Pflegekind finden können.
- Dem **Kreis Viersen** ist es gelungen, Jugendliche und junge Volljährige individuell bei der Verselbständigung zu unterstützen. Er ermöglicht Jugendlichen ab 16 Jahren eine Unterbringung in kleinen Wohngruppen von bis zu drei Personen. Tagsüber erfolgt eine sozialpädagogische Betreuung. Nachts gibt es eine Rufbereitschaft. Die Jugendlichen sind für den Haushalt und die Reinigung der Wohnung verantwortlich. Außerdem müssen sie ihren Alltag organisieren und zwingend geeigneten schulischen/beruflichen Tätigkeiten nachgehen bzw. sich intensiv um sie bemühen. Die Aufwendungen sind im Vergleich zu einer klassischen Heimerziehung für die Kreise günstiger, auch weil ein Teil als Kosten der Unterkunft vom Job-Center refinanziert wird. Zwar verzeichnen mehr als 75 Prozent der Kreise eine niedrigere Falldichte als der Kreis Viersen. Auch aufgrund des geschilderten Konzeptes ordnen sich die Aufwendungen je Hilfefall unterhalb des ersten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein.
- Das Jugendamt des **Rheinisch-Bergischen Kreises** versucht Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Mitarbeitenden ermöglichen, trotz vielschichtiger Belastungen eine qualifizierte hochwertige Arbeit zu leisten. Beschäftigte erhalten hierzu Zugang zu internen und externen Fortbildungen. Ein Einarbeitungskonzept als verbindlicher Handlungsleitfaden inkl. Checklisten und Anforderungsprofile für die unterschiedlichen Phasen der Einarbeitung unterstützt eine strukturierte Einarbeitung. Ein Mentor begleitet die Einarbeitung. Auch andere Jugendämter, wie beispielsweise der **Kreis Siegen-Wittgenstein**, nutzen entsprechende Konzepte und setzen Mentoren ein.

- Das Jugendamt des **Kreises Paderborn** profitiert bei der Nachbesetzung von Stellen von einer engen Zusammenarbeit mit der örtlichen Fachhochschule. 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. Bei der Stellenakquise hilft auch das Imagevideo des Kreisjugendamtes.
- Der **Rheinisch-Bergische Kreis** konnte mit seinem „Phasenmodell RBK“ in der Jugendhilfe zahlreiche Steuerungs- und Prozessoptimierungen erfolgreich umsetzen. Das Jugendamt erreicht durch das „Phasenmodell RBK“ die Optimierung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung der Hilfen zur Erziehung sowie eine enge zielgerichtete Steuerung der HzE-Fälle. Ihm gelingt es hierdurch, die durchschnittliche Helfedauer deutlich zu verringern. Auch die Zahl der Hilfefälle konnte seit unserer letzten Prüfung reduziert werden.
- Der **Kreis Borken** hat aufbauend auf seiner Gesamtstrategie gute Steuerungsmaßnahmen installiert. Sie beziehen sich unter anderem auf:
 - ein vielfältiges, breit gefächertes Präventionsangebot,
 - verbindliche, Prozesse, Abläufe und Standards,
 - ein Konzept zur vermehrten Unterbringung in Pflegefamilien,
 - frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren.

Unterstützt durch diese Maßnahmen ordnen sich der Fehlbetrag HzE und die Falldichte HzE im Kreis Borken unterhalb des Median in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

- Der **Kreis Coesfeld** kann durch strategische Ausrichtung, Steuerungsmaßnahmen und Verfahrensstandards seine Aufwendungen und Fallzahlen positiv beeinflussen. Er hat folgende Steuerungsmaßnahmen erarbeitet:
 - gemeinsames Leitbild mit allen kreisangehörigen Kommunen inkl. strategischen Zielen für ein gelingendes Aufwachsen,
 - gut ausgeprägte Controllingmaßnahmen,
 - verbindliche Verfahrensstandards,
 - intensive Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit.
- Positiv bewertet die gpaNRW den monatlichen Controllingbericht des **Kreises Paderborn**. Durch die sog. Pinnwand gelingt es dem Jugendamt, die finanziellen Entwicklungen im Aufgabengebiet vollumfänglich und übersichtlich darzustellen.

8. Hilfe zur Pflege (HzP)



Foto 7: Sabine Vanerb / pixabay.de

8.1 Aufgabe der Hilfe zur Pflege

Die Sicherstellung der Pflege ist ein gesellschaftliches Thema, das uns alle betrifft. Jeder kann im Laufe seines Lebens entweder selbst Pflege benötigen oder hat Angehörige, die auf Pflege angewiesen sind. Insbesondere die Versorgung von Demenz-Erkrankten hat sich zu einer großen Herausforderung entwickelt. Jeder möchte seine pflegebedürftigen Angehörigen bedarfsgerecht und bestmöglich untergebracht und geschützt wissen. Die Qualität der Pflege ist hier ausschlaggebend.

➔ **Aufgabe Hilfe zur Pflege ist seit Jahren von gesetzlichen Änderungen betroffen.**

Die Entwicklungen in der Pflege der letzten Jahre haben dazu geführt, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Kreise als örtlicher Träger der Sozialhilfe weiter eingeschränkt bzw. erschwert worden sind. Je weniger Eingriffsmöglichkeiten durch die Kreise bestehen, umso mehr werden die kommunalen Haushalte belastet. In 2020 haben die NRW Kreise durchschnittlich 184 Euro Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahre für die Hilfe zur Pflege aufgewendet. Das betrifft aber nicht nur die Haushalte der Kreise, die als Träger der Sozialhilfe unmittelbar von den Entwicklungen in der Pflege betroffen sind, sondern auch die Haushalte der kreisangehörigen Kommunen werden belastet. Die ansteigenden Transferaufwendungen erhöhen den Umlagebedarf der Kreise, was wiederum zu einer steigenden Kreisumlage führt.

Die gravierenden gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre haben u. a. zu komplizierteren Zuständigkeitsregelungen, wie z. B. schwierigen Abgrenzungen durch das Bundesteilhabegesetz (Pflege und Eingliederungshilfe) sowie Veränderungen in der ambulanten Pflege geführt.

Die Änderungen 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 Angehörigen-Entlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen. Gleichzeitig ist die vorzeitige Pflicht der Beratung vor einer Heimaufnahme eingeschränkt worden.

Zudem spielen die sozioökonomischen Einflüsse eine immer größer werdende Rolle. Die prägnantesten sind:

- Die Bevölkerungsentwicklung (Prognosen der Zunahme der älteren Bevölkerung, familiäre Entwicklungen, höhere Lebenserwartung),
- Die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote, 4. Kapitel des SGB XII) und
- Der Fachkräftemangel, der sich in den einzelnen Kreisverwaltungen bemerkbar macht, aber auch bei der abnehmenden Zahl der Mitarbeitenden in ambulanten Pflegediensten und stationären Einrichtungen.

Unter diesen wirtschaftlich hemmenden Voraussetzungen haben wir die überörtliche Prüfung in den Kreisen in NRW durchgeführt und die verbliebenen Steuerungsmöglichkeiten mit Hilfe von Kennzahlen, Gesprächen und Analysen herausgearbeitet.

Dazu zählen:

- Eine Zugangssteuerung, die allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zur Pflege ermöglicht, unabhängig von ihrem Einkommen, ihrem Wohnort oder anderen sozialen Faktoren.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement für eine gerechte Verteilung von Pflegeeinrichtungen und Dienstleistungen.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, welches Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigt. So können die nachgehaltenen Entwicklungen durch zielgerichtete bedarfsgerechte Maßnahmen unterstützt werden.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal (geregelte Verfahrensstandards, Einsatz von Pflegefachkräften).
- Eine umfassende Qualitätssicherung durch die Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht).

8.1.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

➔ **Alle Kreise sind von strukturellen Veränderungen in der Pflege betroffen.**

Die gesellschaftlichen Strukturen, die sich auf die Pflege auswirken, variieren von Kreis zu Kreis:

- Alle Kreise sind von der immer älter werdenden Bevölkerung betroffen, während der Anteil der jüngeren und damit für die Pflege in Frage kommenden Menschen immer weiter abnimmt.
- Der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner an der Bevölkerung über 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung lag in 2020 bei 6,91 Prozent am Median der 31 Kreise. Nach den Prognosen lt. IT.NRW wird der Anteil in 2040 bei 9,82 Prozent liegen.
- Im Gegensatz dazu sinkt der Anteil der 45 bis unter 65-Jährigen in 2020 auf 30,78 Prozent am Median und in der Prognose 2040 auf 25,32 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Eine Folge daraus ist der zunehmende Fachkräftemangel, der insbesondere den Pflegesektor betrifft und die Kreise zwingt, sich mit den Folgen dieser Entwicklung auseinanderzusetzen.
- In der Prüfung ist es in einigen Kreisen bereits zu einer kritischen Versorgungslage gekommen. Im ambulanten Pflegebereich konnten durch die Pflegedienste die Bedarfe nicht mehr vollständig und zeitnah gedeckt werden. Neue Patienten und Patientinnen konnten von den ambulanten Diensten nicht mehr aufgenommen werden. Die Folge ist, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Für pflegebedürftige Menschen wird eine frühere Heimaufnahme wahrscheinlich.
- Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommt. Vorhandene Pflegekapazitäten können nicht ausgeschöpft werden, weil das Pflegepersonal fehlt und so Betten frei bleiben müssen, weil ansonsten die Versorgung der Menschen in einem Heim nicht mehr gewährleistet werden kann.
- Um dem Fachkräftemangel in der Pflege entgegenzuwirken, haben einige Kreise bereits außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen. Ein Kreis agiert als Bindeglied zwischen den Arbeitgebenden und einer Agentur im Kreisgebiet, um regelmäßig und systematische ausländische Pflegefachkräfte zu rekrutieren. Andere wiederum arbeiten mit Pflegefachschulen zusammen bzw. werben verstärkt in den Schulen für die Pflege- und Gesundheitsberufe.

8.1.2 Sozial- und Pflegeplanung

➔ Integrierte Sozialplanung liefert Datenbasis für Pflegeplanung.

Dazu kommen weitere Faktoren: Ist der Kreis ländlich oder eher städtisch angeordnet? Wie sind die Armutsstrukturen und wie ist der präventive vorpflegerische Bereich ausgestaltet (Beratungsstrukturen, Angebote von Wohlfahrtsverbänden usw.)?

Eine weitere Herausforderung ist die zunehmende Vielfalt der Pflegestruktur:

- Wie viele Pflegeheime und ambulante Pflegedienste gibt es im Kreisgebiet?
- Sind Angebote für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger vorhanden?
- Gibt es Angebote für ambulante Wohngemeinschaften?
- Was wird für die pflegenden Angehörigen getan?
- Wie ist die Palliativversorgung ausgestaltet?
- Welche Angebote gibt es für an Demenz erkrankte Menschen?

Mit einer guten kommunalen Pflegeplanung haben die Kreise die Möglichkeit, steuernd eingreifen zu können, um die gesellschaftlichen Entwicklungen soweit möglich aufzufangen. Versorgungslücken werden erkannt und entsprechende Maßnahmen und Angebote können initiiert werden.

- Eine zusätzliche Sozialplanung unterstützt nicht nur die fachliche Steuerung der Hilfe zur Pflege, sondern vernetzt die Fachplanungen ämterübergreifend (Gesundheit, Soziales, Jugend, Bauen) unter Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen über alle sozialpolitischen Themen hinweg. Gleichzeitig bildet sie durch die sozialräumliche Betrachtung eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Die Bedarfe und Angebote unterschiedlichster Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln.
- 23 Kreise haben sich für die örtliche Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 5 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) entschieden. Hier regelt überwiegend die Nachfrage das Angebot. Unterstützungsleistungen der Kreise, wie z. B. eine Investorenberatung, werden zusätzlich angeboten.
- Acht Kreise haben sich für eine verbindliche Pflegeplanung entschieden. Neben der einfachen örtlichen Planung ist mit dem § 7 Absatz 6 APG NRW die Möglichkeit einer rechtlich verbindlicheren Form der Pflegeplanung mit einer entsprechenden Bedarfsfeststellung geschaffen worden. Wichtig ist, dass es in einzelnen Kommunen zu keinem Überangebot an vollstationären Pflegeplätzen kommt und nach Möglichkeit eine flächendeckende Versorgung gesichert ist.
- Eine verbindliche Pflegebedarfsplanung kann konkrete Bauvorhaben nicht verhindern. Sie kann genutzt werden, um neuen Anbietern die Verdichtungssituation aufzuzeigen und so auf bestehende Planungen Einfluss zu nehmen.

- Bei Einrichtungen, die trotz fehlender Bedarfsbestätigung gebaut werden, entfällt der Anspruch auf die Investitionskostenförderung nach dem APG NRW. Es ist zu beachten, dass der Sozialhilfeträger die Investitionskosten aufgrund des fehlenden Pflegewohngeldanspruchs ggf. aus Mitteln der Sozialhilfe übernehmen muss.

➔ **Alle Kreise führen eine Pflegeplanung in unterschiedlichen Ausprägungen durch. Diese spiegelt die Versorgungslage der Kreise wider.**

Die Kennzahl zur Pflegeplatzdichte (Stationäre Pflegeplätze je 1.000 Einwohner) verdeutlicht die unterschiedliche Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung aus der überörtlichen Prüfung:

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	8,65	10,07	11,07	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	40,60	45,95	50,83	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,91	4,67	5,45	30

Auch hier haben wir unterschiedlichste Versorgungslagen vorgefunden (Über- und Unterangebot):

- In einigen Kreisen besteht ein ausgewogenes Angebot an Pflegeplätzen, während in anderen Kreisen stationäre Dauerpflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze fehlen.
- Zudem treten alternative Wohnformen, wie z.B. ambulant betreute Wohngemeinschaften für pflegebedürftige und dementiell erkrankte Menschen, in den Vordergrund.
- Die Kurzzeit- und Tagespflege zählen ebenfalls zu den wichtigen Versorgungsangeboten. In der Praxis sind viele Kurzzeitplätze sog. eingestreute Kurzzeitpflegeplätze in vollstationären Pflegeeinrichtungen. Bei diesen Plätzen besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Daher unterstützen nahezu alle Kreise den Ausbau der Kurzzeitpflege, in dem sie mit den Einrichtungsträgern und Krankenhäusern das Gespräch suchen.

➔ **Präventive Angebote für Senioren ermöglichen eine frühe Unterstützung beim Älterwerden.**

Das kann sich auch positiv auf die Gewährung von Hilfe zur Pflege auswirken, weil eine kostenintensive stationäre Pflege vermieden bzw. hinausgezögert wird.

- Beispiele für niederschwellige präventive Unterstützungsleistungen in der Pflegeinfrastrukturstruktur, die wir in den Kreisen vorgefunden haben:
 - Nachbarschaftshilfe (u. a. Qualifizierung zum Nachbarschaftshelfer),
 - Ehrenamtliches Engagement in Form von Begleitdiensten,
 - Seniorenwegweiser,
 - Seniorenbüros,
 - Info-Veranstaltungen, Flyer, Informationen über das Internet und über Veranstaltungen,
 - Informationen zu der Pflege- und Wohnberatung z. B. in Arztpraxen,
 - Runde Tische, unter Einbezug der Akteure der Seniorenarbeit (Ärzte, Altenzentren, Krankenhäuser, ÖPNV...) sowie
 - Angebote für pflegende Angehörige, insbesondere zum Thema Demenz.

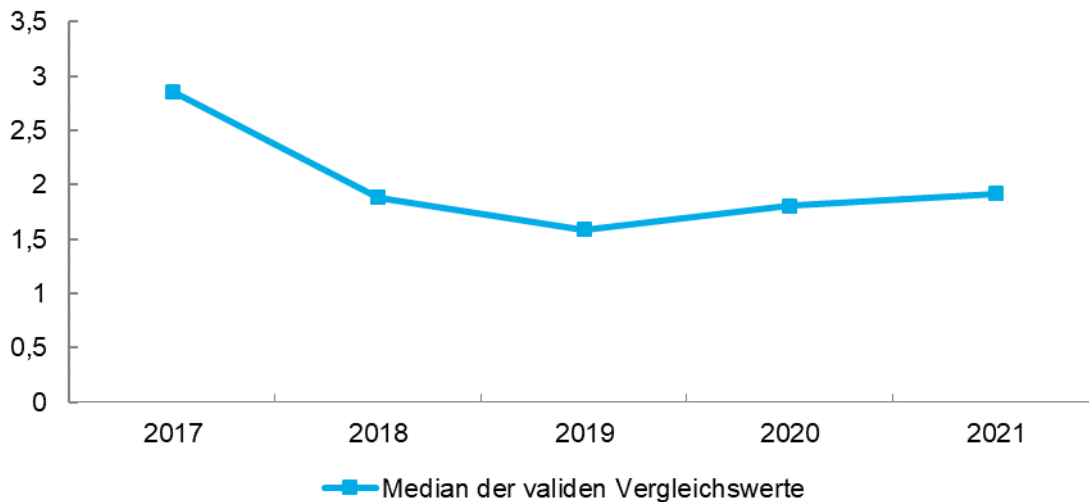
Ausschlaggebend ist hier die Netzwerkarbeit aller Akteure in der Pflege, wie die Fachämter der Kreise, Institutionen, niedergelassene Ärzte und Verbände. Die Vernetzung und Kommunikation erfolgt in den Kreisen häufig über sogenannte Pflegekonferenzen. Es werden übergreifende Themen, wie der Fachkräftemangel, die Überleitung vom Krankenhaus nach Hause, Barrierefreiheit, Ehrenamt, Seniorenbegleitung und Demenz gemeinsam erörtert sowie Maßnahmen entwickelt.

8.2 Aufwendungen, Erträge und Leistungsbezieher

Jeder Kreis hat Schwerpunktthemen, auf die er individuell reagieren muss.

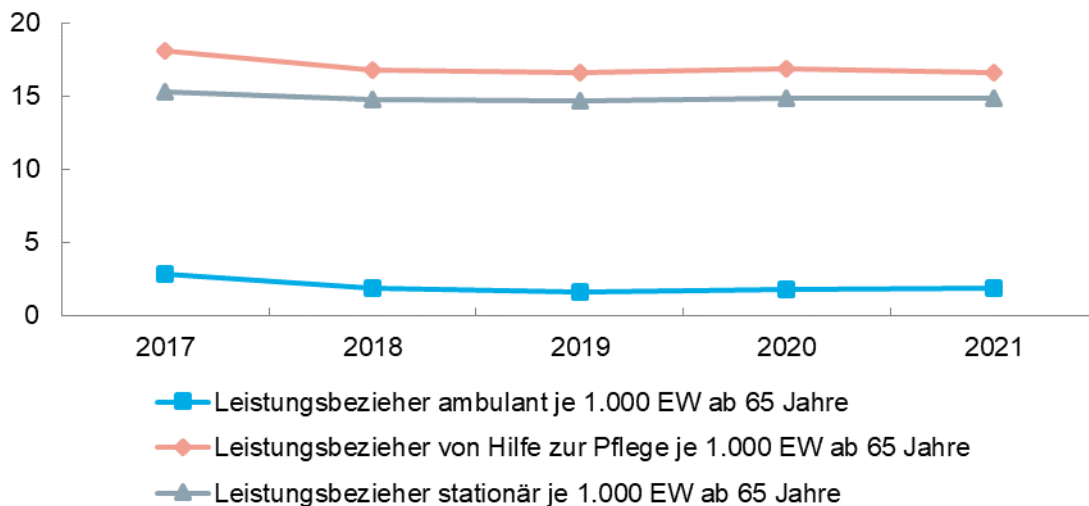
- ➔ **Anzahl ambulanter Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege seit 2017 deutlich gesunken.**

Leistungsbezieher ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre Median 2017 bis 2021



- Durch die Pflegestärkungsgesetze und die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung ist die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in den meisten Kreisen zurückgegangen. Diese Entwicklung bedeutet auch, dass dem Kreis viele pflegebedürftige SGB XI-Empfänger noch nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig vor einer möglichen Heimaufnahme beraten zu können, rücken die präventiven Angebote, wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung, in den Vordergrund.

Entwicklung der Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre) Median 2018 bis 2021



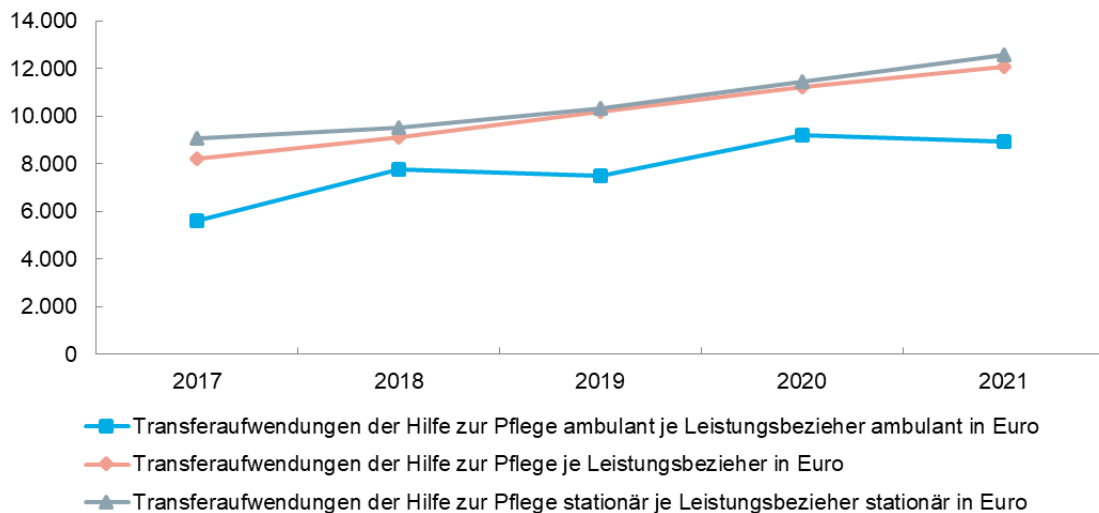
Die Leistungsdichte steht u.a. im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Bevölkerung, den sozialen Strukturen und den Steuerungsleistungen des Kreises.

Durch die Neuregelungen im Bundesteilhabgesetz (BTHG) sind ab 2020 einige ambulante Fälle der Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL) in die Kostenzuständigkeit der Kreise übergegangen.

➔ **Transferaufwendungen je Leistungsbezieher steigen.**

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverbände) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro Median 2017 bis 2021



➔ **Ambulante Aufwendungen gleichen sich aufgrund der Zunahme ambulanter Wohngemeinschaften an stationäre Aufwendungen je Leistungsbezieher an.**

- Die ambulanten Aufwendungen sind in einigen Kreisen inzwischen gleich oder höher als die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher. Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zwar zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt, so dass die Transferaufwendungen vorerst nur leicht gestiegen sind. Die anwachsende Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung) ist derzeit jedoch für die steigenden Kosten im ambulanten Bereich ausschlaggebend.
- Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kreise fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

→ **Gesetzliche Regelungen für ambulante Wohngemeinschaften notwendig**

- Einige Kreise haben den Wunsch geäußert, dass es für die Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher in den ambulanten Wohngemeinschaften eine gesetzliche Regelung gibt bzw. eine entsprechende Klarstellung vom Land.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich:

- In der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden.
- Im Verzicht auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest.

Es sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Ein weiterer belastender Faktor ist die unterschiedliche Anrechnung von Einkommen. Bei ambulanten Wohngemeinschaften gelten die höheren Einkommensgrenzen entsprechend § 85 SGB XII. In stationären Einrichtungen hingegen wird das Einkommen bis auf einen Barbetrag vollständig angerechnet.

- Die ambulanten Wohngemeinschaften erreichen in einigen Kreisen bereits die Aufwendungen je Leistungsbezieher ähnlich einer stationären Einrichtung. Die Annäherung der ambulanten und stationären Aufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher führt dazu, dass die ambulante Hilfe zur Pflege nicht mehr die günstigere Alternative der Hilfe zur Pflege darstellt. Die Zunahme und das wachsende Angebot der ambulanten Wohngemeinschaften in den einzelnen Kreisen beeinflusst die Transferaufwendungen maßgeblich.
- Bis zum 31. Dezember 2016 stiegen nicht nur die Kosten je Pflegeplatz mit zunehmender Pflegebedürftigkeit, sondern auch der Anteil, den die Bewohner abzüglich des Anteils der Pflegeversicherung selbst zu zahlen hatten. Seit dem 1. Januar 2017 gilt als eine der wichtigsten Änderungen durch das Pflegestärkungsgesetz II der sogenannte einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dies bedeutet, dass der selbst zu zahlende Anteil an den Pflegekosten für alle Bewohner und Bewohnerinnen einer Einrichtung ab Pflegegrad 2 - unabhängig vom Pflegegrad - gleich hoch ist.

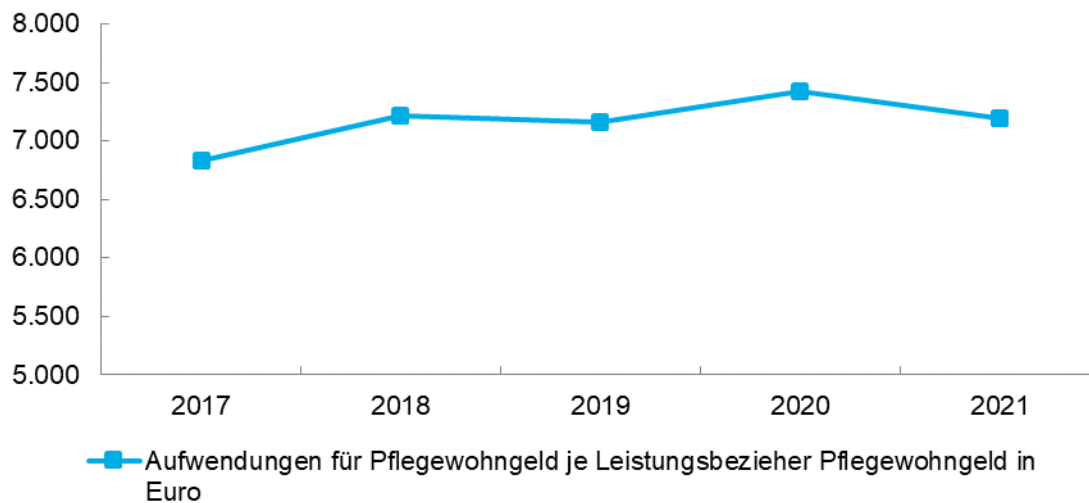
→ **Stationäre Aufwendungen leicht angestiegen**

- Der mäßige Anstieg der stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher lässt sich mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes erklären (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.).

- Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekassen mildern ab 2022 die Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege ab.
- Allerdings steht dem die tarifliche Entgelterhöhung ab September 2022 für die Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich in den Kreisen tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, konnte im Prüfungszeitraum nicht abschließend ermittelt werden.
- Geradezu flächendeckend nutzen die Kreise das Instrument der Prüfung der Heimnotwendigkeit. So kann auf die Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege Einfluss genommen werden. Wenige Kreise führen auch für die ambulante Hilfe zur Pflege oder bei einer geplanten 24-Stunden Betreuung die Pflegebedarfsfeststellung mit Pflegefachkräften durch.

Um die Höhe der Aufwendungen der stationären Hilfe zur Pflege für den Kreis abschließend beurteilen zu können, ist das Pflegewohngeld hinzuzuziehen. Die stationären Leistungsbezieher haben in der Regel einen Anspruch auf Übernahme der Investitionskosten in Form des Pflegewohngeldes nach dem Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW).

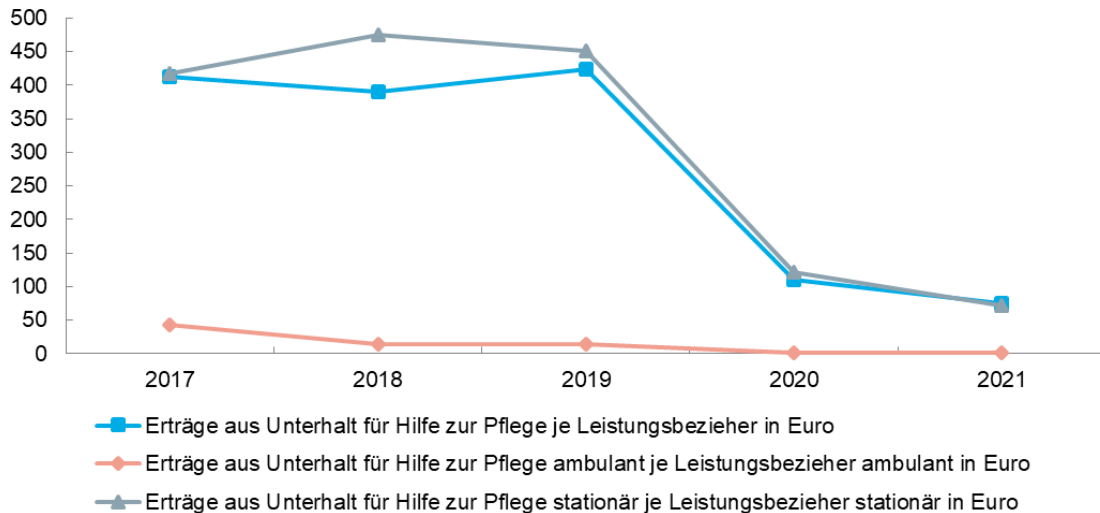
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro Median 2017 bis 2021



Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

➔ **Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen sind stark zurückgegangen.**

Entwicklung des Median der Erträge aus Unterhalt Hilfe zur Pflege 2017 bis 2021



- Die Erträge gehen von 418 Euro auf 72 Euro je Leistungsbezieher im Median zurück. Die überwiegende Anzahl der Kreise hat im Prüfungszeitraum mit einem Stellenabbau in der Heranziehung von Unterhalt reagiert bzw. organisatorische Veränderungen vorgenommen. So ist die Unterhaltsprüfung vielfach wieder der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege zugeordnet worden.
- Die Unterhaltsansprüche für die Hilfegewährung bis Ende 2019 konnten auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle sind von den Kreisen inzwischen vollständig abgearbeitet, haben sich personell aber noch nicht ausgewirkt. Inzwischen ist der Median bei den betrachteten Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre gesunken. Und zwar von 0,26 Vollzeit-Stellen in 2017 auf 0,04 in 2021. Gleichzeitig sind in 2017 im Median noch 275 Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet worden, in 2021 waren es nur noch 60.

➔ **Verknüpftes Fach- und Finanzcontrolling ist ein wichtiges Steuerungsinstrument**

Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Kontrolle der Hilfe zur Pflege eines Kreises.

- Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fach- und Finanzsoftware voraus.

- Kreise sollten ein Fachcontrolling für die Hilfe zur Pflege einrichten. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Gleichzeitig werden verantwortliche Führungskräfte durch die aufgezeigte Entwicklung in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt. Das gleiche gilt auch für die politischen Entscheidungsebenen.
- Alle Kreise haben ein Finanzcontrolling eingerichtet. Die Verzahnung mit einem Fachcontrolling, das an konkrete messbare Wirkungsziele anknüpft, ist in vielen Kreisen noch ausbaufähig.
- Ein für den Kreis definiertes Kennzahlenset mit den wichtigsten Kennzahlen zu der Hilfe zur Pflege bildet die Grundlage einer unterjährigen Auswertung. Dazu zählen u. a. die Aufwendungen je Leistungsbezieher, die Entwicklung der Leistungsdichten und die Zusammensetzung der Hilfearten innerhalb der ambulanten Hilfe zur Pflege.
- Die Kreise mit einem guten Fachcontrolling verfügen über eine Software, die die Schnittstelle zwischen Finanz- und Fachcontrolling verknüpft. Zusätzlich dienen Steuerungswerkzeuge als Grundlage, die Grundsätze des Controllings verbindlich, z. B. in Qualitäts-Handbüchern, zu regeln.

8.3 Pflege- und Wohnberatung

Die trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung sollte Teil eines kreisweiten Netzwerkes sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

→ Pflege- und Wohnberatung uneinheitlich organisiert

- Es findet entweder eine zentrale Beratung, ggf. an dezentralen Standorten, direkt durch den Kreis statt oder die Aufgabe wurde an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Durch die unterschiedlichen Organisationsformen und Beratungsangebote ist auch der Einsatz von Ressourcen für diese Pflichtaufgabe in den einzelnen Kreisen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Auch gibt es unterschiedliche Finanzierungsmodelle für die kreisangehörigen Kommunen, die die Pflege- und Wohnberatung durchführen. Nimmt der Kreis die Pflege- und Wohnberatung selbst wahr, ist die Personalausstattung im Fachamt entsprechend höher. Zusätzlich ist in einigen Kreisen die Wohnberatung an externe Träger vergeben.

Die Pflege- und Wohnberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege und damit für die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Sie unterstützt die passende Versorgung und Betreuung eines pflegebedürftigen Menschen innerhalb seines Wohn- und Sozialraums.

→ **Je leichter der Zugang der Menschen zur Pflege- und Wohnberatung, umso eher kann steuernd eingegriffen werden.**

- Durch die höheren Leistungen der Pflegekassen benötigen viele Pflegebedürftige erst die Hilfe nach dem SGB XII, wenn es um die meist teurere stationäre Aufnahme geht. Der Kreis muss daher versuchen, die Pflege- und Wohnberatung so zu implementieren, dass die betroffenen pflegebedürftigen Menschen und ihre Angehörigen diese rechtzeitig in Anspruch nehmen.
- Einige Kreise bieten in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule Kurse rund um das Thema Pflege zu Hause für pflegende Angehörige an. Diese Angebote sind unabhängig vom Kreis. So können auch Menschen mit einer Hemmschwelle gegenüber Behörden erreicht werden. Andere Kreise planen eine grundsätzliche aufsuchende Beratung zu installieren, die beispielsweise ab dem 70. Lebensjahr erfolgen soll.
- Nicht nur aufgrund der Pandemie haben einzelne Kreise den Zugang zu den Beratungsleistungen der Pflegeberatung durch digitale Angebote vereinfacht bzw. sinnvoll ergänzt. Das geht soweit, dass Ratsuchende die Möglichkeit haben, in einem moderierten Chat der Pflegeberatung Fragen zum Thema Pflege zu stellen oder Online-Beratungstermine zu buchen. Ein Chatbot beantwortet rund um die Uhr Fragen zum Thema Pflege und ist in mehreren Sprachen verfügbar. Weitere digitale Angebote, wie z. B. eine Pflegefinder-App, erleichtern die Suche nach einem passenden Hilfeangebot.

→ **Vielfalt der Nachfrage an Pflegeangeboten erfordert innovative Ideen.**

- Die Schwerpunkte der Beratungsthemen lassen sich aus den Beratungsinhalten der Pflege- und Wohnberatung, der Pflegeplanung und den Erfahrungen der Mitarbeitenden in der Hilfe zur Pflege ableiten. Auch hier spielt die Netzwerkarbeit eine entscheidende Rolle. Das gilt für die Zusammenarbeit der Pflege- und Wohnberatung mit der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege aber auch der Kontakt zu den Betroffenen in den einzelnen Quartieren. Wenn z. B. viele Menschen zu Hause von ihren Familienangehörigen gepflegt werden, ist es wichtig, Unterstützung und Ressourcen für diese pflegenden Angehörigen bereitzustellen, da die Pflege oft physisch und emotional anspruchsvoll ist.
- Die Zunahme der Demenzerkrankungen erfordert innovative Ideen. So sind in einzelnen Kreisen Musterwohnungen für Demenz eingerichtet worden, um mit einfachen Mitteln darzustellen, wie der Verbleib in der Häuslichkeit möglich und einfacher gestaltet werden kann.

→ **Qualifizierte Fachkräfte ermöglichen gute Beratungsergebnisse.**

- Fachkräfte in der Pflegeberatung müssen angemessen ausgebildet und qualifiziert sein, um sicherzustellen, dass sie die Anforderungen an die Beratungsinhalte für die Pflegebedürftigen erfüllen können. Die Kreise setzen qualifizierte (Pflege-) Fachkräfte ein, um die

Pflegeberatung durchzuführen. Entweder durch eigene Fachkräfte oder durch Pflegeberater und -beraterinnen in den kreisangehörigen Kommunen bzw. durch die vertragliche Vergabe der Aufgabe an entsprechende Träger bzw. Verbände.

- Die Wohnberatung ist neben der Pflegeberatung ein wichtiger Faktor, um den Verbleib in der Häuslichkeit durch Wohnumbauten bzw. -anpassungen zu ermöglichen. Für eine umfassende Wohnberatung ist eine gesonderte fachliche Expertise hilfreich, wie z. B. durch Techniker und Architekten. Einzelne Kreise bilden ihre Pflegefachkräfte fort, um das für die Wohnberatung benötigte Basiswissen zu erlangen.

→ **Softwaregestützte Datenauswertungen der Beratungen bieten wertvollen Erkenntnisgewinn für bedarfsgerechte Angebote.**

- Dokumentationen und Auswertungen der Beratungen innerhalb des Kreises bzw. für die einzelnen kreisangehörigen Kommunen unterstützen die bedarfsgerechte Ermittlung von Pflegeangeboten. Einige Kreise nutzen eine Fachsoftware, andere Kreise haben eigene Datenbanken entwickelt. Damit erlangen die Kreise einen Überblick über die Personenkreise, die Problemstellungen, die Beratungsarten und -umfänge.
- Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Mithilfe einer Softwareunterstützung kann der Kreis außerdem Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung leichter evaluieren. Die Auswertungen zu den Beratungsprozessen beziehen sich auf die Anzahl der beratenden Personen, die Anzahl der vermiedenen Heimaufnahmen durch Beratung usw. und ergänzen das Fach- und Finanzcontrolling.

8.4 Personalausstattung

Die Kreise sind in ihrer Aufgabenwahrnehmung rund um das Thema Pflege heterogen organisiert. Das beginnt in der Zuordnung einzelner Fachämter zu den Dezernaten, aber auch innerhalb des Sozialamtes. In einigen Kreisen wird die Hilfe zur Pflege vollumfänglich als Einheits-sachbearbeitung bearbeitet, in anderen sind Sondersachgebiete eingerichtet, die eine spezialisierte Bearbeitung ermöglichen, wie z. B. die Unterhaltsheranziehung, Darlehen und Grundsatz-sachbearbeitung. Synergien sind zu erzielen, wenn die beteiligten Facheinheiten eng zusammenarbeiten.

Die letzten Jahre sind geprägt von der zusätzlichen Belastung der Sachbearbeitung. Dazu zählen die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Im Betrachtungszeitraum der überörtlichen Prüfung hat insbesondere die Abordnung einzelner Mitarbeitenden, um unterstützende Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zu übernehmen, zu Mehrbelastungen innerhalb des Sozialamtes geführt.

Der Fachkräftemangel ist nicht nur in den Gesundheits- und Pflegeberufen ein Problem. Auch in den Verwaltungen fehlt zunehmend qualifiziertes Personal. Daher gewinnen Personalbedarfsplanungen, das Thema Digitalisierung und das Werben für Nachwuchskräfte immer mehr an

Bedeutung. Die Personalfuktuation führt im Bereich der Hilfe zur Pflege zu Erfahrungsverlust und stellt somit erhöhte Anforderungen an Einarbeitungskonzepte und Wissenserhaltung.

→ **Kreise mit einer strukturierten Personalbedarfsplanung können besser auf Fluktuationen reagieren.**

- Einige Kreise führen keine strukturierte Personalbedarfsplanung durch.
- Innerhalb der Kreisverwaltung wird es immer bedeutender, sich als attraktiver Arbeitgeber in der Bevölkerung in den Fokus zu setzen. Nachdem in der Vergangenheit die Ausbildung in der Verwaltung zurückgefahren worden ist, wird jetzt wieder verstärkt auf eigenes Personal gesetzt. Die Vergütungsstruktur spielt ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Bindung von Fachkräften. Um neues Personal zu gewinnen, arbeiten viele Kreise mit Fachhochschulen und Berufsfachschulen zusammen und stellen ihre Arbeit auf Veranstaltungen und Messen vor.

→ **Steuerung der Hilfe zur Pflege aus einer Hand erleichtert die Kostenkontrolle.**

Die Kreise sind örtlicher Träger der Sozialhilfe und damit Kostenträger für die Hilfe zur Pflege. Sie können auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Der Kreis ist aber weiterhin für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich.

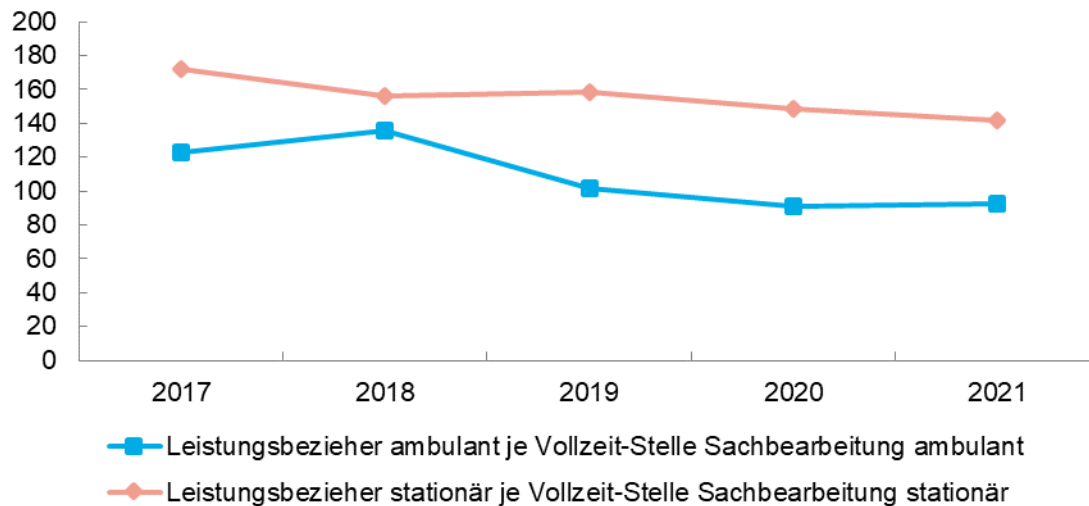
- Zum Zeitpunkt der Prüfung haben noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert. Im Prüfzeitraum haben sich einige Kreise für eine Rückdelegation der Hilfe zur Pflege entschieden. Dies umfasst in einem Fall nicht nur die ambulante Hilfestellung, sondern auch die Pflegeberatung aus den kreisangehörigen Kommunen wird sukzessive zurück an den Kreis übertragen. Dem liegt ein Gesamtkonzept der Steuerung aus einer Hand zugrunde, um die Ausgestaltung einer aufeinander abgestimmten Unterstützungsstruktur für ältere pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen zu erreichen.
- Die Kreise sind Kostenträger der delegierten Leistungen und müssen daher gezielt steuernd in die Kostenentwicklung der delegierten Hilfe zur Pflege in den Kommunen eingreifen. Hierfür sind Maßnahmen für eine fachliche Kontrolle durch die Fachaufsicht zu entwickeln. Die Fachaufsichten sehen sich meist jedoch eher in einer beratenden als in einer kontrollierenden Funktion. Die Fachaufsichten stellen auch Richtlinien für eine einheitliche Bearbeitung zur Verfügung.

➔ **Gute Steuerung der Leistungsgewährung setzt voraus, dass sie ausreichend personalisiert ist.**

- Durch Überlastung der Sachbearbeitung können finanzielle Risiken entstehen. Die Kreise benötigen die notwendigen Personalressourcen, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Durch hohe Krankheitsausfälle und Fluktuationen entstehen Bearbeitungsrückstände. Dadurch besteht ein erhöhtes Risiko von Qualitätsmängeln.

In der Prüfung haben wir für die nicht-delegierte Hilfe zur Pflege den Personaleinsatz ermittelt. Berücksichtigt worden sind bei den stationären Leistungsbeziehern zusätzlich die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit der Landschaftsverbände und die Pflegewohngehd-Selbstzahler.

Personaleinsatz Leistungsgewährung Median 2017 bis 2021



Die immer komplexer werdenden Aufgaben in der Hilfe zur Pflege und die ständigen gesetzlichen Änderungen zwingen die Kreise dazu, die Arbeitsabläufe und Aufgabeninhalte in der Hilfe zur Pflege in einem fortlaufenden Prozess zu prüfen und ggf. zu optimieren. Grundsätzlich sollten daher

- Arbeitsprozesse durch eine Fachanwendung optimal unterstützt werden und Prozessbeschreibungen im Fachverfahren hinterlegt werden.
- Einarbeitungskonzepte aufgestellt werden, um eine gute und standardisierte Einarbeitung neuer Beschäftigter zu gewährleisten.
- Multiprofessionelle Teams gebildet werden, die sich aus unterschiedlich geschulten Fachkräften zusammensetzen.
- Pflegefachkräfte zur Unterstützung der Sachbearbeitung in der Bedarfsfeststellung eingesetzt werden.

- Eine enge Zusammenarbeit und der Austausch mit den kreisinternen Stellen, wie die Pflege- und Wohnberatung sowie Pflegefachkräften der WTG-Behörde, unter Beachtung des Datenschutzes stattfinden.
- Eine gezielte Personalentwicklung (Mitarbeiterbindung, Qualifizierung, Heimarbeitsplätze usw.) zur Verringerung der Fluktuationen und Erhöhung der Motivation erfolgen.
- Die Digitalisierung ausgebaut und eine E-Akte genutzt werden.

Die vorgenannten Punkte sind in den einzelnen Kreisen unterschiedlich ausgeprägt.

- Zur Verbesserung von Arbeitsabläufen gibt es in bisher wenigen Kreisen eine Aufteilung der Sachbearbeitung in ein Front- und Backoffice. Das Front Office ist damit erste Anlaufstelle für die Pflegeeinrichtungen, gesetzliche Bevollmächtigte, Betreuerinnen und Betreuer, Antragstellerinnen und Antragsteller und anderer Sozialämter.
- Andere Kreise gewinnen Arbeitszeit, indem sie in der Digitalisierung und bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gut aufgestellt sind. Neben einer elektronischen Akte sind auch die Verwaltungsprozesse digitalisiert. So können bspw. Posteingänge in ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) verschoben und dort elektronisch weiterbearbeitet werden. Neuanträge können auf digitalem Wege gestellt und auch intern verarbeitet werden. Durch die Einführung der elektronischen Aktenführung haben die Fachkräfte auch im Homeoffice Zugriff auf alle Aktenvorgänge.

8.5 WTG-Behörde

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft.

➔ **Die WTG-Behörde hat innerhalb der Kreisverwaltung und auch gesellschaftlich eine wichtige Funktion.**

- In den Pandemiezeiten von 2020 bis einschließlich 2022 standen die Mitarbeitenden in den WTG-Behörden vor großen Herausforderungen. Sie sind teilweise für andere Aufgaben, wie für Hilfe bei Testungen oder im Krisenstab, eingesetzt worden. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an. Der Gesetzgeber hat die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. Diese Prüfungen mussten nachgeholt werden.

➔ **Multiprofessionelle Teams sind für eine breite Aufgabenpalette notwendig.**

Um die Stellenausstattung darzustellen, haben wir in der Prüfung die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen lt. § 2 WTG und die jeweiligen Vollzeit-Stellen der WTG-Behörde ermittelt.

Einrichtungen je Vollzeitstelle WTG-Behörde



Die WTG-Behörde ist ebenfalls mit ständigen Gesetzesänderungen konfrontiert. Beispielsweise ist in 2023 eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten der WTG Behörde dazu gekommen. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

➔ Wesentliche Empfehlungen HzP

- Einführung einer integrierten Sozialplanung, die als Grundlage für weitere bedarfsgerechte Planungen (z. B. Pflegeplanung) dient, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.
- Förderung digitale Projekte, wie die digitale Pflegberatung und eine elektronische Sachbearbeitung.
- Konzepte zur Fachkräftegewinnung entwickeln.
- Einsatz eines Case- und Caremanagements (Hilfesystem der Pflege und Betreuung als Versorgung des Einzelnen und Koordination in dessen strukturellem Umfeld).
- Erstellen von ausgeprägten Beratungskonzepten für die Pflege- und Wohnberatung unter Einsatz von qualifizierten Pflegefachkräften.
- Aufbau eines Systems für die passende Versorgung der pflegebedürftigen Menschen mit dem gleichzeitigen Aufbau des Betreuungs- und Pflegenetzes innerhalb des Wohn- und Sozialraums eines Kreises.
- Nutzung eines umfassenden Fach- und Finanzcontrollings.

9. Bauaufsicht

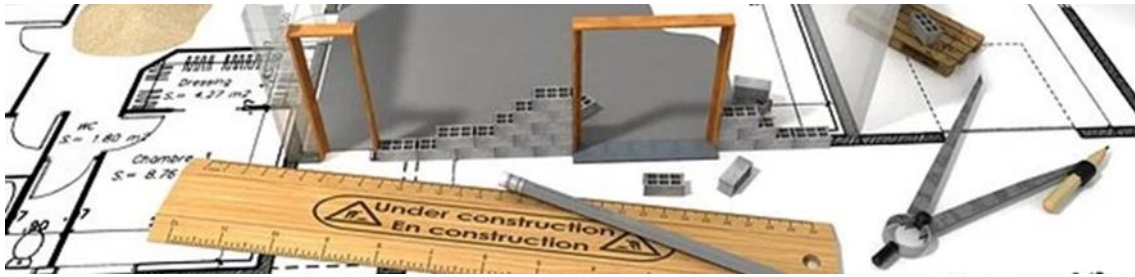


Foto 8: Tim Reckmann / pixelio.de

Im Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW schwerpunktmäßig mit den Baugenehmigungen. Daneben werden auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit einbezogen. Baugenehmigungsverfahren stehen oft im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. Die gpaNRW analysiert, welche Faktoren die Laufzeiten beeinflussen und wie Geschäftsprozesse verkürzt werden können. In Gesprächen mit den Kreisen haben wir außerdem die Themen Rechtmäßigkeit, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Die erhobenen Fallzahlen und Stellenanteile wurden ausschließlich im Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich „Baugenehmigungen“ erhoben. Andere bauaufsichtliche Tätigkeiten wie Denkmalschutz oder bauordnungsrechtliche Angelegenheiten haben wir in dieser Prüfrunde nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse aus den zuvor durchgeführten Prüfungen in den kreisfreien sowie den mittleren und großen kreisangehörigen Städten bestätigen sich auch im Segment der Kreise.

9.1 Baugenehmigungsverfahren

9.1.1 Rechtliche Vorgaben

Im **Baugenehmigungsverfahren** haben die Kreise Frist- und Prüfvorgaben einzuhalten. Der Aufwand sollte möglichst durch Gebühren gedeckt werden. Die Bediensteten sollten rechtssicher agieren können und Angriffspunkte für Beschwerden sowie Klageverfahren reduziert werden. Objektive Entscheidungskriterien unterstützen eine fehlerfreie Ermessensausübung.

- ➔ **Rechtliche Vorgaben zu Fristen im Baugenehmigungsverfahren teilweise nicht eingehalten**
- ➔ **Dreiviertel der Bauanträge gehen unvollständig ein.**
- ➔ **Rücknahmefiktion nicht konsequent angewendet**

Der Bauantrag ist gemäß der ab 01. Januar 2019 gültigen Landesbauordnung NRW (BauO NRW) binnen zwei Wochen nach Eingang auf Vollständigkeit hin zu überprüfen. Die seit Juli 2021 gültige BauO NRW sieht eine unwesentlich veränderte Frist von zehn Arbeitstagen vor.

- Die gesetzte Frist halten die Kreise nicht immer ein. Personalausfälle durch Krankheit und Fluktuation führen zu Überschreitungen.
- Ist der Bauantrag unvollständig, fordern die Kreise fehlende Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist nach. Liegen diese nach Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Die Rücknahmefiktion wird in acht Kreisen nicht konsequent angewendet. Wiederholte Fristverlängerungen verursachen vermeidbaren Arbeitsaufwand. Drei Kreise setzen die Gebühr erst nach dem Eintreten der Rücknahmefiktion fest.
- Im Durchschnitt gehen 73 Prozent der Bauanträge unvollständig ein. Die Werte der einzelnen Kreise variieren stark und reichen von 20 bis 92 Prozent. Nur in vier Kreisen sind zum Zeitpunkt des Antrageinganges mehr als die Hälfte der Anträge vollständig.
- Die Frist zur Bearbeitung der Bauanträge (sechs Wochen bzw. zwölf Wochen, wenn wichtige Gründe eine längere Bearbeitungszeit verursachen) ist in der bis Juli 2021 gültigen BauO NRW unverändert geblieben. Diese Frist konnte von den meisten Kreisen eingehalten werden.
- Neben den gesetzlichen Vorgaben sollten auch interne Prüfvorgaben, beispielsweise zu den Ermessensentscheidungen, in der Fachsoftware hinterlegt werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf derselben Grundlage arbeiten.

→ **Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine Fachsoftware, nutzen deren Möglichkeiten und Funktionen aber nicht vollumfänglich.**

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle gesetzlichen Fristen in der Fachsoftware hinterlegen und die Einhaltung überwachen, um rechtskonform zu agieren.
- Klare Entscheidungsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen schaffen, um rechtssicher entscheiden zu können. Getroffene Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware dokumentieren sowie abschließende Entscheidungen über Bauanträge im Vier-Augen-Prinzip überprüfen.
- Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche schriftlich festlegen.
- Ursachen für den hohen Anteil unvollständig eingehender Anträge analysieren.
- Informationen und Hinweise zur Bauberatung und zum Baugenehmigungs-/Freistellungsverfahren auf der Internetseite bereitstellen.
- Gebührenrahmen bei Baugenehmigungen etc. ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen.

9.1.2 Bearbeitungsprozesse

Die gpaNRW hat die im Berichtsjahr 2020 vorgefundenen **Prozesse des einfachen Baugenehmigungsverfahrens** für alle 27 Kreise mit eigener unterer Bauaufsicht visualisiert und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Einen allgemein gültigen Musterprozess für Genehmigungsverfahren gibt es nicht. Im Vergleich der Kreise werden Unterschiede schnell sichtbar. Wenn sich aus den Prozessen Optimierungsansätze ergeben haben, weist die gpaNRW in den jeweiligen Berichten darauf hin.

→ **Nahezu alle Kreise können ihre Baugenehmigungsverfahren noch optimieren und beschleunigen.**

→ Wesentliche Empfehlungen

- Auf Fristerinnerungen sowie eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten, einzel-fallbezogene angemessene Fristen setzen.
- Mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermeiden.
- Beschäftigte durch Maßnahmen der Korruptionsprävention schützen (beispielsweise durch interne Kontrollsysteme, Vier-Augen-Prinzip, etc.).
- Eindeutige Prozessschritte für das Genehmigungsverfahren festlegen.
- Gesamtprozess ohne Medienbrüche gewährleisten und Schnittstellen reduzieren.
- Interne und externe Beteiligungen digitalisiert durchführen, möglichst frühzeitig starten und auf das notwendige Maß beschränken.

9.2 Laufzeit von Bauanträgen

Häufig sind Bauanträge nicht vollständig, sodass Unterlagen nachgefordert werden müssen. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer **Laufzeiten** von Baugenehmigungen in der Kritik. Die Bearbeitungsfristen nach § 71 Abs. 6 BauO NRW beziehen sich auf die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Deshalb ist es wichtig, neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragstellenden vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Mit der neuen BauO NRW soll das Bauen entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde daher zunächst eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. § 91 BauO NRW ist jedoch durch Gesetz vom 31. Oktober 2023 (GV. NRW. S. 1172) zum 1. Januar 2024 aufgehoben worden.

➔ **Nur 18 Kreise kennen ihre durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren.**

- Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten betragen 89 Kalendertage, die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge 55 Kalendertage.
- Lediglich dreizehn Kreise können darüber hinaus Angaben zu Laufzeiten ab Vollständigkeit machen. Die Differenz beider Zeiten in den jeweiligen Kreisen zeigt, welchen Zeitan teil die Antragstellenden für die Vervollständigung des Antrags benötigen: Im Median liegt die Dauer bei 34 Tagen.

Die gpaNRW hat in der Prüfung für die Bauanträge als Orientierungsgröße eine durchschnittliche Laufzeit von zwölf Wochen (somit 84 Kalendertagen) nach Antragseingang bis zum Bescheid gesetzt. Dieser Durchschnittswert als Orientierungsgröße lehnt sich an die grundsätzlichen Vorgaben des § 71 BauO NRW an. Nach der ab Juli 2021 gültigen BauO NRW darf sie nur noch ausnahmsweise bis zu einem Monat verlängert werden.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren in Tagen 2020



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren in Tagen 2020



- 2020 blieben im normalen Genehmigungsverfahren nur zwei Kreise in der Gesamtlaufzeit unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen, im einfachen Verfahren waren es sechs.
- Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der elf Kreise, die entsprechende Daten ermitteln konnten, liegen im normalen Genehmigungsverfahren zwischen 20 und 77 Tagen. Im einfachen Verfahren liegen die Laufzeiten der dreizehn Kreise zwischen 19 und 86 Tagen und der Median damit bei 55 Kalendertagen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Laufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert erfassen und auswerten.
- Schnittstellen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen, um zeitliche Verzögerungen so gering wie möglich zu halten.
- Beteiligte Stellen zu einer beschleunigten Stellungnahme anhalten und ggf. Zustimmungsfiktion anwenden.
- Günstigen Zeitpunkt wählen, um Unterlagen nachzufordern und so unnötigen Mehraufwand vermeiden. Unterlagen nicht mehrfach nachfordern.
- Interne und externe Stellen so früh wie möglich sternförmig beteiligen.

9.3 Personaleinsatz

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von Individualitäten sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, hat die gpaNRW auf zusätzliche Differenzierung verzichtet. Die jeweiligen Anteile der Verfahrensarten weisen keine Korrelation zum **Personaleinsatz** auf. Die Personalausstattung kann nicht isoliert betrachtet, sondern muss im Zusammenhang mit den anderen erhobenen Daten und Prozessen bewertet werden.

→ **Bauaufsichten verzeichnen neben altersbedingter Fluktuation vermehrt den Weggang von Beschäftigten. Freiwerdende Stellen sind aufgrund des Fachkräftemangels häufig nicht oder nicht zeitnah zu besetzen.**

- Fast alle Kreise haben 2019 einen Rückgang der Bauanträge verzeichnet. 2020 haben die Bauantragszahlen dagegen wieder leicht zugenommen.
- Die Anzahl der Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle variiert zwischen 72 und 213. Im Median ist die Anzahl um 16 Fälle je Vollzeit-Stelle gestiegen.

Änderungen der Antragszahlen wirken sich kurzfristig nicht auf die vorhandene Anzahl der Vollzeit-Stellen aus.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2020



Die Anzahl der eingegangenen Bauanträge ist von den Kreisen nicht direkt beeinflussbar - indirekt wird sie z. B. durch Schaffung neuer Baugebiete in den zugehörigen Kommunen beeinflusst. Grundsätzlich sollten Kreisverwaltungen auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren.

Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden, beispielsweise die Bewältigung des temporären Zusatzaufwandes für die Digitalisierung. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Arbeitsbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung zielgerichtet reagieren zu können.

- Der Vergleich der Jahre 2019 und 2020 zeigt im Median eine leicht ansteigende absolute Anzahl unerledigter Bauanträge. Mit durchschnittlich fünf Fällen ist der Anstieg jedoch moderat.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Personalausstattung an sich verändernde Rahmenbedingungen (Anzahl und Laufzeit der zu bearbeitenden Fälle) anpassen.
- Anzahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar des Folgejahres im Blick behalten und bei weiterem Anstieg gegensteuern.
- Dauerhafte Überlastungen durch Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen vermeiden.
- Frühzeitig geeignete Fachkräfte anwerben oder ausbilden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist.

9.4 Digitalisierung

Die **Digitalisierung** gewinnt auch in der Bauaufsicht zunehmend an Bedeutung. Das Online-Zugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass seit dem 31. Dezember 2022 auch Baugenehmigungen, Bauvorbescheide, etc. digitalisiert sein müssen. Zwar setzen inzwischen alle Kreise spezifische Softwarelösungen ein, allerdings gibt es weder landes- noch bundesweite Vorgaben zu den zu erfüllenden Mindestanforderungen. Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Im Zuge der Digitalisierung sollen insbesondere Postlaufzeiten wegfallen sowie auf Dokumente schneller zugegriffen, parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden können.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Bearbeitungsabläufe, insbesondere im Vertretungsfall oder bei einer Stellennachbesetzung, können optimiert werden. In einer spezifischen Softwarelösung sollten idealerweise die Arbeitsabläufe hinterlegt sein, um die Sachbearbeitung durch den Bearbeitungsfall zu führen. Werden Unterlagen frühzeitig eingescannt, können Beteiligte bereits im laufenden Verfahren zügig darauf zurückgreifen. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt.

Im Dezember 2020 informierte das Land NRW die Kommunen über den Start des Bauportals.NRW. Der Antragsassistent des Bauportals.NRW ist seit Oktober 2021 online. Die Kreise sind gefordert, sich mit der Thematik sowie der Umsetzung im eigenen Hause auseinanderzusetzen.

➔ **Verfahrensakte überwiegend noch in Papierform. Softwarelösungen nur unterstützend. Digitalisierungsgrad insgesamt noch gering.**

- Nur ein Drittel der Kreise hat die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, Anträge digital entgegennehmen zu können. Alle Kreise nutzen zwar eine spezifische Fachsoftware, eine Schnittstelle zum Bauportal.NRW wurde in der überwiegenden Anzahl der Kreise jedoch noch nicht implementiert.
- Kreise, die eine digitale Antragsentgegennahme bereits realisiert haben, nutzen in der Regel eine eigene Plattform und verlinken dieses Angebot zusätzlich im Bauportal.NRW.
- Nur gut ein Drittel der Kreise führt Beteiligungsverfahren digital durch. Zwei Drittel aller Kreise beteiligen externe Stellen nach wie vor in analoger Form.
- Mehr als die Hälfte der Bauaufsichten archiviert aktuelle Antragsverfahren digital. Mehr als 70 Prozent der Kreise verfügen zudem über ein digitales Bauaktenarchiv.

Überblick über den Stand der Prozessdigitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen die Anforderung zum Stichtag?
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	10

Anforderung	Wie viele Kreise erfüllen die Anforderung zum Stichtag?
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	20

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Vorgänge einheitlich und systematisch ablegen, um z. B. Vertretungskräften Zugriff zu erleichtern.
- Schritte zur Digitalisierung zügig festlegen und konsequent umsetzen.
- Bauanträge zu Beginn des Bearbeitungsprozesses einscannen und auf eine hybride Bearbeitung verzichten.
- Medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen und Beteiligungen in elektronischer Form durchführen.

9.5 Transparenz

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind die Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollten die Kreise Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollten die Kreise über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

➔ Bauaufsichten könnten häufiger über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche steuern.

- Nur drei Kreise haben konkrete Ziele definiert sowie Kennzahlen implementiert. 22 Kreise nutzen eher allgemein formulierte Zielvorgaben. 13 Kreise geben darüber hinaus einzelne Zielwerte vor. In sechs Kreisen erfolgt die Steuerung ohne konkrete Zielvorgaben.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Zielwerte und Qualitätsstandards (insbesondere zu Laufzeiten und Bestand der unerledigten Anträge) definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

- Personalkennzahlen bilden und analysieren, um dauerhafte Überlastungen und Unterauslastungen zu vermeiden.
- Das vorhandene Auswertungsmodul der eingesetzten Fachsoftware nutzen.

10. Vergabewesen



Foto 9: Pexels / pixabay.de

Im Handlungsfeld Vergabewesen befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren. Dabei stehen der Schutz der Kreise vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch die Korruptionsprävention und das Sponsoring mit ein.

10.1 Organisation des Vergabewesens

Im Vergabewesen haben die Kreise komplexe rechtliche Vorgaben einzuhalten. Zudem ist das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche. Der eindeutigen Festlegung von Zuständigkeiten, rechtskonformen Verfahrensabläufen und Verantwortlichkeiten kommt daher eine große Bedeutung zu. Hierzu bietet sich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen an. Darin sollte der Kreis insbesondere die Zuständigkeiten, die Verfahrensabläufe und die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart verbindlich festlegen.

➔ **Alle Kreise verfügen über verbindliche Regelungen zum Vergabewesen.**

- Sämtliche Kreise haben Verfahrensabläufe und Verantwortlichkeiten bei Vergaben verbindlich festgelegt.
- Bei einigen Kreisen hat die Prüfung ergeben, dass diese ergänzt werden sollten. Etwa um Vorgaben hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen, der Beurteilung der Binnenmarktrelevanz und/oder der Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart.

Wertvolle Unterstützung bei der Durchführung der Vergabeverfahren leisten zentrale Vergabestellen. Diese sind ein Schlüssel für standardisierte, wirtschaftliche und rechtssichere Vergabeverfahren.

→ **29 Kreise nutzen eine zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle.**

- 81 Prozent der Kreise haben bereits eine zentrale Vergabestelle eingerichtet oder nutzen die zentrale Vergabestelle eines anderen Kreises.
- Darüber hinaus haben weitere 13 Prozent der Kreise immerhin eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet.
- Damit bündeln diese Kreise das vergaberechtliche Fachwissen an einer zentralen Stelle. Gleichzeitig erreichen sie mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugen durch ein Mehr-Augen-Prinzip der Korruption vor.

→ **Bei einigen Kreisen sind Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung organisatorisch nicht getrennt.**

- Bei rund 15 Prozent der Kreise zeigt die Prüfung auf, dass die Auftragserteilung dezentral von den Bedarfsstellen wahrgenommen wird. Zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung sollte jedoch die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch getrennt sein.

→ **Frühzeitige Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung stärkt Qualität der Vergabeverfahren - bei der Hälfte der Kreise Potenzial bei der Einbindung der Rechnungsprüfung bei Vergaben vorhanden**

- Die örtliche Rechnungsprüfung ist in der Praxis regelmäßig rechtskonform in das Vergabeverfahren eingebunden.
- Zu welchem Zeitpunkt die örtliche Rechnungsprüfung in welchem Umfang zu beteiligen ist und welche Befugnisse sie hat, haben viele Kreise bislang nicht geregelt.
- Ferner hat die Prüfung ergeben, dass eine Teilnahme der Rechnungsprüfung an Abnahmetermeninen vielfach nicht vorgesehen ist. Die Abnahme ist für den Bauvertrag von großer Bedeutung, da eine Vielzahl von Rechtsfolgen an ihre Vornahme geknüpft ist. Die Kreise sollten daher stärker entsprechende Regelungen in ihre Dienstanweisungen aufnehmen. Sie sollten zumindest vereinbaren, dass die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informiert wird und dass sich das Rechnungsprüfungsamt vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.

Insgesamt können wir den Kreisen im Allgemeinen ein hohes Niveau bezüglich ihres Vergabewesens bescheinigen. Dies bestätigt grundsätzlich auch die von uns durchgeführte Betrachtung einzelner Baumaßnahmen. Dennoch gibt es in verschiedenen Bereichen noch Handlungsmöglichkeiten:

- Sofern die wesentlichen Prozessschritte nicht auf eine zentrale Vergabestelle konzentriert sind, sollten die Kreise eine einheitliche Durchführung der Verfahren sicherstellen.
- Zusätzlich vorgesehene, rechtlich nicht vorgeschriebene „Vergabebeschlüsse“ durch politische Gremien führen zu vermeidbaren Verzögerungen der Vergabeverfahren. Die Kreise sollten prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über Vergaben zu informieren.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- In den Vergaberegungen Vorgaben zur Beteiligung auswärtiger Bieter, zur Binnenmarktrelevanz bzw. zu den geltenden Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart aufnehmen.
- Zuständigkeiten für Auftragsvergabe und Maßnahmendurchführung organisatorisch strikt trennen.
- Örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergabeverfahren einbinden.
- Verantwortlichkeiten und Prozessschritte so organisieren, dass eine einheitliche Durchführung der Vergaben sichergestellt wird.
- Die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem politischen Beschluss abhängig machen.

10.2 Digitalisierung

Die Digitalisierung gewinnt auch im Vergabewesen zunehmend an Bedeutung. Die elektronische Vergabe (eVergabe) ist für die Durchführung sämtlicher Verfahren zulässig – größtenteils sogar verpflichtend. Ein **Vergabemanagementsystem (VMS)** kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und rechtssichere Vergabeprozesse unterstützen.

Folgerichtig haben sich bereits alle Kreise mit der Digitalisierung der Vergabeverfahren auseinandergesetzt. Bei der praktischen Umsetzung zeigen sich allerdings große Unterschiede.

➔ **Lediglich die Hälfte der Kreise nutzt ein Vergabemanagementsystem zur digitalen Unterstützung des Vergabeprozesses.**

- Von den geprüften Kreisen nutzen 15 eine Vergabemanagementsoftware. Neben marktverfügbaren Produkten kommen dabei in drei Kreisen auch Eigenentwicklungen zum Einsatz.
- Die Software ermöglicht eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung der Vergaben. Zudem unterstützen eine Steuerung der Bearbeitungsschritte, eine Zuständigkeitsregelung über Rechtevergaben sowie eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung von Wertgrenzen und Fristen die rechtssichere Durchführung der Verfahren.

- In unserer Prüfung konnten wir zudem feststellen, dass die gesetzlich vorgeschriebene Dokumentation der Vergabeverfahren bei Nutzung eines VMS revisionssicher und vollständig erfolgt.

Viele Kreise, die kein VMS nutzen, setzen stattdessen auf die Kombination eines elektronischen Vergabemarktplatzes mit einem **Dokumentenmanagementsystem (DMS)**. Über den Marktplatz kommen die Kreise dabei ihren Informations- und Veröffentlichungspflichten nach. Zudem wickeln sie darüber die elektronische Bieterkommunikation ab. Für die abschließende Dokumentation legen sie die Vergabeunterlagen in dem DMS digital ab. Bei konsequenter Umsetzung ermöglicht auch diese Vorgehensweise eine medienbruchfreie digitale Abwicklung der Vergabeprozesse. Allerdings ist dies in der Regel mit einem höheren Aufwand, insbesondere für die Implementierung eines elektronischen Workflows, verbunden.

→ **Viele Kreise nutzen die Vorteile eines Vergabemanagementsystems, die dieses über die reine Verfahrensabwicklung hinaus bietet.**

- Viele Kreise setzen das VMS auch für die Prüfungsplanung und -durchführung ihrer örtlichen Rechnungsprüfung ein. Die Rechnungsprüfung erhält dafür einen Zugang zum System, gewinnt frühzeitig einen vollständigen Überblick über die Vergabeverfahren und kann diese begleitend unterstützen. Dies erleichtert zudem die gem. § 53 Abs. 1 KrO i.V.m. § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Vergaben.
- Zwölf Kreise übernehmen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit für kreisangehörige Kommunen Aufgaben bei Vergabeverfahren. Unsere Vergabeprüfungen zeigen, dass insbesondere kleine kreisangehörige Kommunen von der Zusammenarbeit profitieren. Diese leistet einen wichtigen Beitrag für rechtssichere und wirtschaftliche Beschaffungen in den Kommunen. Durch den gemeinsamen Einsatz eines VMS können die dafür erforderlichen Arbeitsabläufe unkompliziert und digital abgewickelt werden.
- Die Corona-Pandemie hat in vielen Kreisen den Trend zum Homeoffice verstärkt. Auch dafür bietet ein VMS die Möglichkeit, Vergabeverfahren, unabhängig von der örtlichen Verfügbarkeit der daran Beteiligten, einfach und rechtssicher durchzuführen.

Wie die Nutzung dieser zusätzlichen Vorteile vorbildlich gelingen kann, zeigt ein gutes Beispiel aus dem **Kreis Soest**. Weitere Informationen finden sich im Kapitel „Gutes Beispiel zum Prüfgebiet Vergabewesen“ und auf unserer Homepage (www.gpa.nrw.de).

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Medienbruchfreie, vollständig digitale Durchführung der Vergabeverfahren umsetzen.
- Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen.

10.3 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Nicht jede Auftragsänderung wird jedoch über förmliche Nachträge abgewickelt. Geringe Mengenänderungen können formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung. Die Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs bewirken eine Abweichung vom Auftragswert.

10.3.1 Abweichungen vom Auftragswert

Aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, sollten die Kreise eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben.

Wir haben untersucht, in welchem Umfang der Auftragswert von der Abrechnungssumme abweicht und die Ergebnisse interkommunal verglichen. Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränken wir uns auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

➔ **Je mehr Ressourcen die Kreise für Bedarfsfeststellung und Planung bereitstellen, desto geringer sind die Abweichungen vom Auftragswert.**

- Die Auftragssumme und die dazugehörige Abrechnungssumme werden häufig in den Kreisen nicht zentral vorgehalten. Somit sind den Kreisen nur selten maßnahmen- und fachübergreifende Abweichungswerte zu sämtlichen Auftragsarten bekannt.
- Für das Jahr 2020 konnte die gpaNRW für 28 Kreise Abweichungswerte ermitteln.

Aus den erhobenen Auftrags- und Abrechnungswerten haben wir die Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert“ ermittelt und in den interkommunalen Vergleich gestellt. In der Berechnung dieser Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Die ermittelte Kennzahl zur Abweichung verteilt sich wie folgt:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



Für das Vergleichsjahr 2020 liegen dieser Kennzahl die in der folgenden Tabelle dargestellten Gesamtwerte zugrunde.

Vergleich des Gesamtauftragswertes mit der Gesamtabrechnungssumme 2020

Grundzahlen/Kennzahlen	Betrag	Prozentualer Anteil am Gesamtauftragswert in Prozent
Gesamtauftragswert in Euro	218.562.406	./.
Gesamtabrechnungssumme in Euro	224.917.892	./.
Summe der Unterschreitungen in Euro	9.365.594	4,29
Summe der Überschreitungen in Euro	15.721.080	7,19
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Euro	25.086.674	11,48

Wie sich die Gesamtwerte auf Bau- sowie Dienst- und Lieferleistungen verteilen, ist nachfolgend aufgeführt:

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2020

Grundzahlen/Kennzahlen	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Anzahl der Verfahren	462	391
Gesamtauftragswert in Euro	218.562.406	
Auftragswerte in Euro	124.587.683	93.974.722
Anteil am Gesamtauftragswert in Prozent	57,00	43,00
Abrechnungssummen in Euro	130.818.691	94.099.201
Summe der Unterschreitungen in Euro	4.429.076	4.936.517
Summe der Überschreitungen in Euro	10.660.084	5.060.996
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Euro	15.089.161	9.997.513
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	12,11	10,64

- Die Anzahl der Verfahren und der Anteil am Gesamtauftragswert bei den Bauleistungen ist nur leicht höher als bei den Liefer- und Dienstleistungen.
- Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert fällt bei den Bauaufträgen deutlicher aus als bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Dies ist hauptsächlich auf höhere Überschreitungen zurückzuführen, die bei den Bauaufträgen doppelt so hoch sind als bei den Dienst- und Lieferaufträgen.
- Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stelle Kosteneinsparungen entstehen.

10.3.2 Nachtragsmanagement

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Dabei sollte er insbesondere die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich festlegen. Daneben ist es sinnvoll, vergaberechtliches Fachwissen in die Bearbeitung einzubinden. Hierzu bietet sich die Aufnahme von entsprechenden Regelungen in der Vergabedienstanweisung an. Zudem sollten die Nachträge systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

→ **Bei den organisatorischen Regelungen zum Vergabewesen berücksichtigen die meisten Kreise auch das Nachtragswesen.**

- Die meisten Kreise haben sinnvolle Regelungen zum Umgang mit Auftragsabweichungen und Nachträgen getroffen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung oder die zentrale Vergabestelle sind in der Regel in das Nachtragswesen eingebunden.
- Bei einzelnen Kreisen fehlen einfach anzuwendende Vorgaben für die Beurteilung der Wesentlichkeit der Abweichungen vom Auftragswert. Dies kann beispielsweise durch die Definition einer prozentualen oder absoluten Grenze, bis zu der eine Abweichung nicht als wesentlich gilt, geschehen.

→ **Möglichkeiten aus der Digitalisierung des Vergabeprozesses noch nicht für ein systematisches Nachtragsmanagement genutzt**

- In der Regel erfassen die Kreise die Nachträge nicht zentral und werten diese auch nicht systematisch aus. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Kreise analysieren die Nachträge meist auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.
- Die Digitalisierung des Vergabeprozesses eröffnet auch in dieser Hinsicht Handlungsoptionen. Ein VMS ermöglicht in der Regel, über das reine Vergabeverfahren hinaus, weitere Daten zu den Maßnahmen zu hinterlegen. Dies umfasst beispielsweise die Bearbeitung von Auftragsabweichungen und Nachträgen sowie die Schlussrechnungssumme. Dies eröffnet den Kreisen die Möglichkeit, darauf aufbauend ein systematisches Nachtragsmanagement einzurichten.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einfach anzuwendende Vorgaben für die Beurteilung der Wesentlichkeit von Abweichungen vom Auftragswert sowie die Dokumentation der Nachträge machen.
- Begründungen und Entscheidungen bei Auftragsänderungen und Nachträgen dokumentieren.
- Nachträge zentral erfassen und systematisch hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen auswerten.

10.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Korruption kommt grundsätzlich in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken. Diese dienen auch dem Schutz der Beschäftigten und verbessern das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Die Erkenntnisse aus der zuvor durchgeführten Prüfung in den mittleren und der laufenden Prüfung in den kleinen kreisangehörigen Kommunen bestätigen sich auch im Segment der Kreise:

→ Die Korruptionsprävention fristet in vielen Kreisen noch ein Schattendasein.

- In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass Korruptionsprävention häufig nicht die erforderliche Aufmerksamkeit erfährt. Das Thema wird vielfach vom Tagesgeschäft und anderen aktuell dringlicheren Aufgaben überlagert. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten findet meist nicht statt. Zwar haben nahezu alle Kreise Regelungen zur Korruptionsprävention in Form einer Dienstanweisung getroffen - doch sind diese nicht immer auf einem aktuellen Stand. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung aller erfolgten Änderungen des KorruptionsbG⁹.

→ Potenzial eines oder einer Korruptionsschutzbeauftragten zu wenig genutzt

- Nicht gesetzlich vorgeschrieben aber sinnvoll ist die Etablierung einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten. Einige Kreise haben dies bereits umgesetzt. Diese Person dient zum einen als niederschwellige Ansprechmöglichkeit bei Verdachtsfällen oder allgemeinen Fragen zur Korruption. Daneben trägt sie dazu bei, das Themenfeld Korruptionsprävention präsenter zu machen. Dies kann durch regelmäßige Schulungen der Belegschaft oder interne themenbezogene Newsletter erfolgen.
- Unsere Prüfung hat gezeigt, dass Kreise mit einem oder einer Korruptionsschutzbeauftragten meist über aktuelle und praxisnahe Regelungen zur Korruptionsprävention verfügen.

→ Korruptionsprävention sollte nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen.

- Korruptionsprävention funktioniert nur mit den Beschäftigten. Dazu müssen diese die getroffenen Regelungen verstehen und akzeptieren. Die Kreise sollten daher ihre präventiven Maßnahmen gezielt einsetzen. Dafür ist eine Differenzierung nach dem Gefährdungsgrad der Arbeitsbereiche erforderlich. Um dies umsetzen zu können, müssen die

⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S.1072), in Kraft getreten am 1. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 7. März 2022 (GV.NRW.S.286)

Kreise in einem ersten Schritt die besonders gefährdeten Dienstposten und Tätigkeiten identifizieren. Dies ist die unverzichtbare Basis für zielgerichtete und wirksame Korruptionsprävention.

→ **Vielen Kreisen fehlt aktuelle Entscheidungsbasis für zielgerichteten Einsatz präventiver Maßnahmen zur Korruptionsprävention.**

Der Gesetzgeber hat dazu in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG den Landrätinnen und Landräten vorgegeben, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Geeignetes Mittel dafür ist eine systematische Gefährdung- oder Schwachstellenanalyse.

- In unserer Prüfung mussten wir feststellen, dass zwölf Kreise der gesetzlichen Verpflichtung bisher nicht nachgekommen sind. Sämtliche betroffenen Kreise haben eine kurzfristige Umsetzung zugesagt bzw. haben noch im Verlauf unserer Prüfung eine derartige Untersuchung gestartet.
- Von den 19 Kreisen, die eine systematische Gefährdungsanalyse vorlegen konnten, weisen acht lediglich veraltete Ergebnisse aus.
- Rund zwei Drittel der Kreise verfügen damit bisher nicht über eine systematisch ermittelte und regelmäßig aktualisierte Entscheidungsbasis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Als eine präventive Maßnahme gibt der Gesetzgeber den regelmäßigen Dienstposten- oder Aufgabenwechsel vor (§ 12 KorruptionsbG). Die meisten Kreise machen davon Gebrauch, indem sie in den gefährdeten Bereichen eine Personalrotation oder einen Zuständigkeitswechsel vornehmen.

→ **Bei einem Abweichen vom Rotationsverfahren dokumentieren die Kreise nur selten die Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen.**

- Nicht immer ist ein regelmäßiger Dienstposten- oder Aufgabenwechsel möglich. Ein Verzicht auf die Umsetzung des Rotationsgebotes muss jedoch gemäß § 12 Abs. 2 KorruptionsbG die absolute Ausnahme sein. In jedem Fall haben sich die Kreise mit dem Rotationsgebot auseinanderzusetzen und dies zu dokumentieren. Dies gilt zum einen für die tatsächlichen oder rechtlichen Gründe, die eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen unmöglich machen. Zum anderen auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Diese Festlegungen sind zudem der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Diesem gesetzlichen Gebot kommen bisher nur die wenigsten Kreise nach.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einfach und besonders gefährdete Arbeitsbereiche sowie Dienstposten identifizieren und diese Festlegung regelmäßig sowie anlassbezogen mit Hilfe einer Gefährdungsanalyse überprüfen und weiterentwickeln.

- Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.
- Beschäftigte regelmäßig über Korruption informieren und für das Thema sensibilisieren.
- Sofern das Rotationsgebot aus zwingenden Gründen nicht umgesetzt werden kann, Kompensationsmaßnahmen festlegen und die Aufsichtsbehörde darüber unterrichten.

10.5 Sponsoring

Die gpaNRW hat untersucht, ob und inwieweit sich die Kreise bereits mit dem Thema „Sponsoring“ systematisch auseinandergesetzt haben. Hintergrund ist, dass Sponsoringleistungen unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises haben können. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung.

➔ Die Bedeutung von Sponsoring häufig unterschätzt

Viele Kreise unterschätzen die Bedeutung des Sponsorings. Ein Grund dafür ist, dass der Begriff des Sponsorings nicht eindeutig bestimmt ist. Eine Definition des Sponsoringbegriffs liefert der Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Danach meint Sponsoring die Zuwendung von Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private. Mit dieser Zuwendung verfolgt der Sponsor regelmäßig auch eigene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit.

- Fast zwei Drittel der Kreise ordnen dem Sponsoring in der Praxis nur eine untergeordnete Bedeutung zu oder geben an, keine Sponsoringleistungen entgegen zu nehmen. Im Verlauf unserer Prüfung stellten wir häufig das Gegenteil fest. Meist reichte dafür eine einfache Internetrecherche aus.

Unabhängig von der eigenen Einschätzung sollte sich daher jeder Kreis mit Sponsoring systematisch auseinandersetzen. Denn: Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Jeder diesbezügliche Anschein sollte schon im Ansatz vermieden werden. Deshalb sollten die Kreise verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

➔ Drei Fünftel der Kreise verfügen über Regelungen zum Sponsoring. Oft fehlt ein zentraler Überblick über eigene Sponsoringaktivitäten.

- Haben Kreise Vorgaben zum Sponsoring gemacht, decken diese nur selten den Regelungsbedarf umfassend ab.
- Wird ein Sachverhalt zutreffenderweise als Sponsoring eingeschätzt, vereinbaren die Kreise die Rahmenbedingungen oft individuell im Einzelfall. Eine kreisweit einheitliche Vorgehensweise ist dadurch nicht sichergestellt.

Nicht nur in der Kernverwaltung findet Sponsoring statt. Die Kreise sollte daher dafür Sorge tragen, dass auch in den ausgegliederten Bereichen die gleichen Rahmenbedingungen beachtet werden.

➔ **Als Schulträger beim Schul sponsoring oft nicht einbezogen**

- Häufig nicht im Blick sind die Schulen in Trägerschaft des Kreises. Diese betreiben oft Sponsoringaktivitäten, ohne dass der Kreis darin involviert oder zumindest ausreichend darüber informiert ist. Schul sponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.¹⁰ Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Der Kreis hat als Schulträger zuzustimmen. Dafür sollte ein entsprechender Workflow etabliert und schriftlich fixiert werden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Verbindliche Rahmenbedingungen für die Entgegennahme von Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung festlegen.
- Einheitliche Regelungen auch für Bereiche außerhalb der Kernverwaltung festlegen.
- Verwendung eines Mustervertrages für das Sponsoring verbindlich vorgeben.
- Sponsoring für die Öffentlichkeit durch einen jährlichen Bericht über die in Anspruch genommenen Sponsoringleistungen offenlegen.

10.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise in unserem Prüfungszeitraum vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern vor allem um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten eingebunden werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für

¹⁰ Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge des Kreises integrieren. Auf dieser Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen.

Die gpaNRW hat untersucht, wie die Kreise ihre Baumaßnahmen planen, steuern, abwickeln und nach Abschluss auswerten. Dabei haben wir besonderes Augenmerk auf Organisationsstrukturen, eine systematische Vorgehensweise sowie Regelungen zu inhaltlichen und fachlichen Anforderungen an die Bedarfsermittlung gelegt.

➔ **Wesentliche Elemente der Planung und Steuerung der Baumaßnahmen umgesetzt, systematisches Bauinvestitionscontrolling fehlt meistens.**

- In der täglichen Praxis haben sich Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung, Entwurfsplanung sowie Steuerung und Controlling der Bauausführung etabliert. Dabei haben die Kreise Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe zumeist nicht schriftlich fixiert und verbindlich vorgegeben.
- Ein Ziel der Baumaßnahmenplanung sollte sein, Art und Umfang des zu deckenden Bedarfes mit den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen in Einklang zu bringen. Ein häufig festzustellender großer Umfang der übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen zeigt, dass in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial vorhanden ist.
- Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben. Dabei sollten die Kreise die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenüberstellen und als Planungsgrundlage für künftige Investitionen und Maßnahmen nutzen. Die Nachbetrachtungen beschränken sich allerdings zumeist auf die Einhaltung des vorgegebenen finanziellen Rahmens. Systematische Analysen zu qualitativen Aspekten haben wir nur vereinzelt vorgefunden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Die bewährten systematischen Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein organisatorisches Gerüst (Bauinvestitionscontrolling) einbetten.
- Eine zentrale Stelle für die Prozesssteuerung bereits im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme einsetzen.

10.7 Gutes Beispiel im Prüfgebiet Vergabewesen

Der **Kreis Soest** wickelt seine Vergabeverfahren mit Hilfe eines Vergabemanagementsystems (VMS) ab. In seiner Vergabedienstanweisung macht er dazu konkrete Vorgaben. So sind alle zur Vergabe gehörenden Dokumente im VMS zu speichern. Dadurch stellt er eine umfassende, rechtssichere Dokumentation der Vergabeverfahren sicher. Derzeit gilt diese Vorgabe für alle Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro. Daneben können auch Direktaufträge über das VMS dokumentiert werden. Der Kreis beabsichtigt im Zuge der Überarbeitung seiner Vergabedienstanweisung diese Wertgrenze zu ändern. Künftig sollen Vergaben bereits ab 500 Euro Netto-Auftragswert verpflichtend über das VMS abgewickelt werden.

Mit Hilfe des VMS bildet der Kreis die Abläufe und die Zusammenarbeit der an den Vergabeverfahren beteiligten Stellen vollständig digital ab. Der Prozess startet dabei durch die Anlage des Verfahrens in der Software. Dies erfolgt durch die Fachabteilungen bzw. den zentralen Einkauf. Dabei können diese auch Aspekte des dem eigentlichen Vergabeverfahren vorgelagerten Bedarfsmanagements digital abbilden. Dies betrifft beispielsweise Informationen zur Kostenschätzung, zur Leistungsbeschreibung oder zur Festlegung der Zuschlagskriterien.

Diverse Assistenten und Vorlagen unterstützen bei der rechtskonformen Durchführung und Dokumentation der Verfahren. Dies beinhaltet auch Controlling-Funktionen. Der Kreis hat dadurch stets einen aktuellen Überblick über die laufenden Vorgänge und anstehende Bearbeitungsschritte. Dies ermöglicht auch dem Rechnungsprüfungsamt die Verfahren gezielt prüfend zu begleiten. Mit der Anlage des Verfahrens in dem VMS erlangt das Rechnungsprüfungsamt Kenntnis von der geplanten Beschaffung und hat Zugriffsmöglichkeiten auf die hinterlegten Informationen.

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ist beim Kreis Soest schon relativ weit fortgeschritten. In einem der nächsten Schritte soll auch das Vergabewesen in das bereits eingeführte Dokumentenmanagementsystem eingebunden werden. Dies wird eine vollständig elektronische und medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren ermöglichen. Dadurch eröffnen sich für den Kreis zusätzliche Chancen. Dies betrifft beispielsweise den Einsatz der Beschäftigten im Homeoffice. Auch eine vergaberechtliche Unterstützung externer Stellen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit kann dadurch vereinfacht werden.

11. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün



Foto 10: distelAPPArath / pixabay.de

Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung erstreckt sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen. Das sind mindestens 30 bis 60 Jahre. Dieser zeitliche Aspekt, 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 jeweiligen Kreises zu finden. Nur so kann es im Sinne der Generationengerechtigkeit gelingen, den bilanziellen und technischen Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens sicherzustellen.

11.1 Verkehrsflächen

11.1.1 Steuerung

Das Erhaltungsmanagement erfordert eine festgelegte **Gesamtstrategie** mit strategischen und operativen Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen. Über Kennzahlen lassen sich die gesteckten Ziele messen und steuern.

→ **Fehlende Kennzahlen erschweren die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung genauso wie nicht definierte Qualitäts- und Quantitätsstandards.**

- Die strukturellen Merkmale und Bedingungen der Kreise sind sehr unterschiedlich. Von Kreisen mit kleinem Straßennetz hin zum Flächenkreis mit vielen Kilometern. Von feldwegähnlich ausgebauten Kreisstraßen mit sehr geringer Belastung hin zu Kreisstraßen, die an Landes- oder Bundesstraßen erinnern und sehr hoch belastet sind.
- Mehr als zwei Drittel aller Kreise hat eine **Gesamtstrategie** für die Verkehrsflächenerhaltung definiert. Die Hälfte hat zudem strategische und operative Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen festgeschrieben.

- Jedoch fehlt es sehr häufig noch an **geeigneten Kennzahlen**, um die definierten Ziele messen und steuern zu können. Nur sieben Kreise sind hierzu in der Lage. Alle anderen haben Nachholbedarf.
- Sechs Kreise haben eine **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** für die bauliche und betriebliche Erhaltung ihrer Kreisstraßen mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW). Überwiegend bestehen diese Vereinbarungen seit mehreren Jahrzehnten. Sie enthalten kaum konkrete Qualitäts- und Quantitätsstandards. Insofern sind die Steuerungsmöglichkeiten dieser sechs Kreise eingeschränkt.
- Es gibt drei weitere Kreise, die die Verkehrsflächenerhaltung in Gesellschaften ausgelagert haben. Zudem haben einige Kreise Unterhaltungsvereinbarungen mit kreisangehörigen Kommunen für die im jeweiligen Gemeindegebiet liegenden Kreisstraßen. Auch hier gibt es häufig Defizite bei den vertraglichen Vereinbarungen.
- **Sehr gute Beispiele** gibt es auch. Die gpaNRW hat die Kreise Euskirchen, Paderborn und Viersen für ihr **sehr gutes Erhaltungsmanagement** ausgezeichnet. Alle drei haben detaillierte technische und finanzbasierte Daten, bauen auf eine umfassende Kostenrechnung und setzen auf eine strategische Steuerung sowie ein operatives Controlling. Weitere Informationen finden sich in dem Kapitel „Gute Beispiele im Prüfgebiet Verkehrsflächen“ und auf unserer Internetseite unter <https://gpanrw.de/sites/default/files/2023-04/54.03%20Verkehrsflächen%2002.pdf>
- Eine systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung setzt eine **Straßendatenbank** bzw. ein **Straßenmanagementsystem** voraus. Diese/dieses sollte mit allen relevanten Daten (Bestands-, Zustands-, Aufbau- und Erhaltungsdaten) gefüllt sein. Zudem sollten die Daten über eine grafische Komponente visualisierbar sein. Auch die laufende Pflege/Aktualisierung ist ein sehr wichtiger Baustein. Zudem sind die Strukturen der Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und der Kostenrechnung idealerweise aufeinander abgestimmt.

➔ **Kreise nutzen vorhandene Straßendatenbanken nicht immer für systematische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.**

- Nur 21 Kreise haben eine Straßendatenbank im Einsatz. Die anderen zehn Kreise nutzen keine **Straßendatenbank** oder implementieren diese gerade erst.
- Nicht alle Kreise mit Straßendatenbank nutzen diese für die systematische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Hier fehlen beispielsweise aktuelle und differenzierte Bestandsdaten.
- Aktuelle **Zustandsdaten** gibt es in nahezu allen Kreisen. Die Intervalle der Datenerfassung sind sehr unterschiedlich. Der Großteil der Kreise aktualisiert die Zustandsdaten alle vier bis fünf Jahre. Jedoch sind die Zustandsdaten nicht immer mit den dazugehörigen Flächen oder dem Aufbruchmanagement verknüpft.
- Bislang sind die **Aufbau- und Erhaltungsdaten** nur bei wenigen Kreisen in der Straßendatenbank integriert.

Um die **Erhaltung der Verkehrsflächen** langfristig und nachhaltig zu steuern, sind aktuelle und steuerungsrelevante Daten unabdingbar. Von daher sollten die Kreise auf eine entsprechend differenzierte **Datenlage** zugreifen können.

➔ **Einigen Kreisen fehlt eine ausreichend gute und differenzierte Datenlage, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch steuern zu können.**

- Die Kreise in NRW verwalten knapp **8.300 km Kreisstraßen** in eigener Baulast. Das kleinste Kreisstraßennetz hat der Ennepe-Ruhr-Kreis mit knapp 48 km. Mit 526 km hat der Kreis Steinfurt das längste Kreisstraßennetz. Umgerechnet **80 Mio. qm Verkehrsfläche** sind von den NRW-Kreisen zu erhalten.
- Alle Kreise kennen die Längen ihrer Kreisstraßen sehr genau; die dazugehörigen Flächen und Befestigungsarten jedoch vielfach nicht. In vielen Fällen ergibt sich die Fahrbahnfläche näherungsweise über die Multiplikation von Länge und Breite. Die weiteren Flächenarten (Radwege, Bankette, Trennstreifen, etc.) sind häufig unzureichend erfasst.
- Die Ermittlung der **Unterhaltungsaufwendungen** - getrennt nach Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung - gestaltete sich für viele Kreise schwierig. Nur die Hälfte der Kreise konnte die Unterhaltungsaufwendungen so aufschlüsseln. Und nur sieben Kreise schafften es zum Zeitpunkt der Prüfung, diese Maßnahmenarten weiter nach Eigen- und Fremdleistungen zu differenzieren.
- Häufig fehlt eine Verbindung der finanzwirtschaftlichen und technischen Daten. Dadurch können viele Kreise ihre Gesamt- und Restnutzungsdauern nicht nach den Flächen gewichten. Somit konnte die gpaNRW den **flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad** nur für 20 Kreise abbilden.
- Aus Sicht der gpaNRW besteht hier Handlungsbedarf. Die vorgenannten Daten sind wesentlich. Alle Kreise sollten diese im Rahmen ihrer internen Steuerung vorliegen haben.

Der Haushalt als externes Rechnungswesen bietet keine ausreichende Differenzierung für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Dagegen bildet eine **Kostenrechnung** die vollständigen Kosten ab. Dazu gehört eine detailliertere Darstellung der Erhaltungsaufwendungen, z. B. nach Erhaltungsmaßnahmen und Straßenabschnitten. Auch lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (z.B. Instandhaltung versus Instandsetzung oder Erneuerung) erfordern eine differenzierte und maßnahmenbezogene Kostentransparenz. Eine Kostenrechnung mit ihrer detaillierteren Datenlage trägt wirksam dazu bei, die begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel möglichst optimal einzusetzen.

➔ **Eine vollständige und transparente Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist eher selten.**

- Nur sieben Kreise bilden den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent über eine Kostenrechnung ab. Weitere neun Kreise haben zumindest im Bauhof eine umfangreiche Leistungserfassung. Diese berücksichtigt jedoch nicht immer die Vollkosten und ermöglicht keine ausreichende Differenzierung.

- Daher bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. Diese reichen von der Struktur über eine stärkere Differenzierung bis hin zur Einbeziehung aller Kosten. Auch eine systematische Auswertung der Daten über eine Fachanwendung gehört dazu.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Strategische und operative Ziele entwickeln; hierbei finanzwirtschaftliche und technische Aspekte gemeinsam betrachten. Ziele über geeignete Kennzahlen messen und steuern.
- Definition und vertragliche Festlegung konkreter Qualitäts- und Quantitätsstandards zu extern vergebenen Leistungen. Die Einhaltung dieser Standards ist wiederum von den jeweiligen Kreisen zu prüfen.
- Eine Straßendatenbank einführen und im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen. Dazu erforderliche Datenlage verbessern, weiter differenzieren, fortlaufend pflegen und aktualisieren. Weitere Informationen wie z. B. die Erhaltungsmaßnahmen inklusive der Aufwendungen, Aufbaudaten, Aufbrüche etc. an dieser zentralen Stelle zusammenführen.
- Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen inklusive der Eigenleistungen aufbauen, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

11.1.2 Verkehrsflächenerhaltung

→ **Kreise haben seit der Eröffnungsbilanz mehr als ein Fünftel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

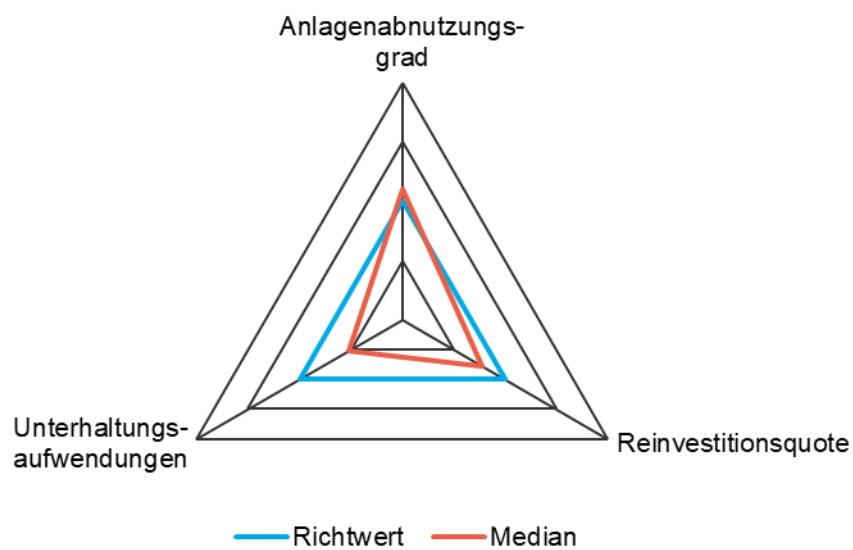
- Fast alle Kreise konnten die bilanzielle Entwicklung ihres Verkehrsflächenvermögens seit der jeweiligen Eröffnungsbilanz darstellen.
- Das **Verkehrsflächenvermögen** aller NRW-Kreise beträgt noch 2,1 Mrd. Euro. Seit der Eröffnungsbilanz haben die Kreise über 550 Mio. Euro ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.
- Jedoch konnten zwei Kreise den **Bilanzwert** ihrer Verkehrsflächen durch (Re-)Investitionen gegenüber dem Eröffnungsbilanzwert steigern. Weitere fünf Kreise halten ihren Vermögenswert weitestgehend stabil.
- Außerdem gelingt es in den letzten Jahren mehreren Kreisen, dem massiven Werteverzehr durch höhere (Re-)Investitionen entgegenzutreten.
- Dabei können auch Neuerungen aus dem zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) hilfreich sein. Mit dem **Komponentenansatz** sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte

Deckschichterenerungen könnten Kreise nun aktivieren. Bislang nutzen nur wenige Kreise diese Möglichkeit.

Ob es den Kreisen gelingt, den Zustand und damit auch den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen, den Reinvestitionen sowie dem Alter/des Zustandes der Verkehrsflächen ab. Für diese drei Einflussfaktoren hat die gpaNRW Kennzahlen bei den Kreisen erhoben und Richtwerten gegenübergestellt. Diese Richtwerte dienen als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg.

Der Richtwert von 1,30 Euro für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche basiert auf dem im Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Die Reinvestitionsquote von 100 Prozent beruht darauf, dass die Kreise die erwirtschafteten Abschreibungen der Verkehrsflächen wieder vollständig reinvestieren. Für den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad liegt der Richtwert als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus bei 50 Prozent.

Einflussfaktoren Verkehrsflächen 2020



Kennzahlen	Richtwert	Median
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	55
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,68
Reinvestitionsquote in Prozent	100	78

Bei allen drei Einflussfaktoren indiziert der Median für die Kreise ein erhöhtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch für den Zustand der Verkehrsflächen.

→ **Anlagenabnutzungsgrad zeigt mehrheitlich eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand ist ausgewogen.**

- Die durchschnittliche flächengewichtete **Gesamtnutzungsdauer** können 25 Kreise ermitteln. Die Kreise haben Nutzungsdauern zwischen 40 und 60 Jahren angesetzt. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 47 Jahren.
- Der Median der flächengewichteten durchschnittlichen **Restnutzungsdauer** liegt bei ca. 19 Jahren. Diesen Wert kennen 20 Kreise.
- Aus den beiden vorgenannten Werten errechnet sich der flächengewichtete **Anlagenabnutzungsgrad**. Der Median liegt bei 55 Prozent und zeigt eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.
- Neben der bilanziellen Betrachtung richtet sich der Blick aber auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen. In fast allen Kreisen gibt es erfreulicherweise regelmäßige **Zustandserfassungen und -bewertungen der Fahrbahnflächen**. Die Intervalle der Datenerfassung sind dabei unterschiedlich. Der Großteil erfasst den Fahrbahnzustand alle vier bis fünf Jahre.
- Die **Zustandsklassenverteilung** ist fast überall ausgewogen. Durchschnittlich 40 Prozent der Fahrbahnflächen befinden sich in einem guten bis sehr guten Zustand.
- Zustandserfassungen weiterer Anlagenteile, wie beispielsweise für die Radwege, gibt es nur vereinzelt. Die Prüfung zeigte jedoch, dass verschiedene Kreise die weiteren Anlagenteile zukünftig zustandsseitig erfassen wollen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass technische und finanzwirtschaftliche Aspekte eng miteinander verbunden sind und eine **Schnittstelle zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement** vorhanden ist. Nur so ist eine ganzheitliche Betrachtung möglich.

→ **Schwachstelle im Schnittstellenprozess ist fehlende Abstimmung und Verzahnung der Zustandserfassung und -bewertung mit der körperlichen Inventur.**

- Die **Schnittstellenprozesse** im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in den Kreisen zumeist gut. Schwieriger gestaltet sich der regelmäßige Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank, sowohl bei der jährlichen Beleginventur als auch bei der körperlichen Inventur.
- Durch **körperliche Inventuren** wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen. Ohne körperliche Inventuren lässt sich nicht mit Sicherheit beurteilen, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen.

- In jedem Kreis gab es seit der Eröffnungsbilanz mindestens eine Folgeuntersuchung des Straßenzustandes. Das ist positiv. Dennoch haben zwölf Kreise diese Daten nicht genutzt, um die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren des Verkehrsflächenvermögens vorzunehmen.

➔ **Zukünftiges finanzielles Risiko durch zu geringe und nicht nachhaltig angelegte Unterhaltung**

- Die Kreise setzen mit 0,68 Euro je qm nur 50 Prozent des nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarfs für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Ist die Unterhaltung dauerhaft zu gering angesetzt, kann das zu vorzeitigem Substanzverlust führen. Dadurch erhöhen sich langfristig die Aufwendungen bzw. führen zu frühzeitig erforderlichen Reinvestitionen.
- 29 Kreise kennen die **Unterhaltungsaufwendungen** ihrer Verkehrsflächen. 21 Kreise können diese Aufwendungen auch nach Eigen- und Fremdleistungen differenzieren.
- Sofern Aufwendungen differenziert nach den **Erhaltungsmaßnahmen** vorhanden sind, lassen sich weitere wichtige Analysen und Aussagen zur gewählten Erhaltungsstrategie treffen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung im Zeitverlauf lassen sich zudem die Strategien und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit untersuchen. Aber nur wenigen Kreisen liegen diese Informationen vor.

➔ **Fortschreitender bilanzieller und technischer Substanzverlust der Verkehrsflächen durch über viele Jahre zu geringes Reinvestitionsvolumen**

- Der Median der **Reinvestitionsquote** liegt bei 78 Prozent. Die jahresbezogene Betrachtung kann aber gerade bei den Investitionen ein verfälschtes Bild liefern. Der Median der Reinvestitionsquote im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt bei nur 54 Prozent. Damit reinvestieren die Kreise nur rund die Hälfte ihrer Abschreibungen in das vorhandene Straßennetz.
- Sowohl aus finanzwirtschaftlicher als auch aus technischer Sicht können geringere Reinvestitionen über einen gewissen Zeitraum durchaus gerechtfertigt sein. In erster Linie sollte bei der Planung von Erneuerungsmaßnahmen der tatsächliche technische Zustand der Flächen Berücksichtigung finden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- **Unterhaltungs- und Reinvestitionsbedarf** auf Grundlage von Gesamtstrategie/Zielen sowie regelmäßiger Zustandserfassungen und -bewertungen langfristig planen und umsetzen.
- Die Entwicklung des Straßenzustandes im Zeitverlauf analysieren; anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs Maßnahmen langfristig planen und festlegen.

- Finanzwirtschaftliche und technische **Entwicklung des Vermögens** regelmäßig über Inventuren abgleichen.

11.1.3 Gute Beispiele im Prüfgebiet Verkehrsflächen

- Der **Kreis Paderborn** hat bereits seit vielen Jahren ein Erhaltungsmanagement für sein Kreisstraßennetz aufgebaut. Besonders positiv hervorzuheben ist der Einsatz eines Pavement Management Systems (PMS), welches der Kreis 2018 eingeführt hat. Das System greift auf die Zustandsdaten in der Straßendatenbank zu und nutzt diese für die internen Berechnungsmodelle. Die Zustandsdaten hält der Kreis Paderborn über regelmäßig alle vier Jahre durchgeführte messtechnische Zustandserfassungen aktuell. 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 lassen sich im System Szenarien mit Prognosen darstellen. 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.
- Der **Kreis Viersen** setzt ein ausgesprochen gutes Erhaltungsmanagement für seine Kreisstraßen ein. Dabei konnten in der überörtlichen Prüfung zu den Aspekten Datenlage, Straßendatenbank, Kostenrechnung und Strategische Steuerung und operatives Controlling positive Eindrücke gewonnen werden. Die Datenlage zu den Verkehrsflächen bei dem Kreis Viersen ist sehr gut. Der Kreis führt in der Straßendatenbank alle wesentlichen Informationen zur Steuerung der Erhaltung zusammen. Bei der Datenlage setzt der Kreis Viersen sich weitere Ziele zur kontinuierlichen Verbesserung. Aktuell erwägt der Kreis, die Aufbrüche für eine punktuelle Dokumentation des Straßenzustands zu nutzen. Weiterhin setzt der Kreis ein Bohrkernkataster ein. Zukünftig sollen wechselseitig alle 200 Meter Bohrkern zum Aufbau der Fahrbahnen analysiert werden, sofern der Straßenaufbau nicht bereits dokumentiert ist. Eine Kostenrechnung im Bauhof ermöglicht eine differenzierte Aufgliederung der Kosten nach der Art der Erhaltungsmaßnahmen. Zur Analyse der Wirtschaftlichkeit bildet der Kreis Viersen Kennzahlen. Der Kreis nimmt auch an dem Vergleichsring Bauhof Kreise NRW der KGSt teil. Die sich hieraus ergebenden Kennzahlen- und Vergleichsergebnisse verwendet der Kreis für die weitere Verbesserung der Steuerung der Erhaltung seiner Verkehrsflächen. Der Kreis setzt sich das Ziel, die Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen so durchzuführen, dass die Substanz der Kreisstraßen erhalten bleibt und sich die Verkehrsverhältnisse im Kreis verbessern. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sollen bürgerfreundlich umgesetzt werden. Die Haushaltsmittel für die Erhaltung sollen nachhaltig eingesetzt und transparent an dem Bedarf ausgerichtet werden. Dabei nimmt der Kreis auch die verfügbaren Fördermittel von Dritten in Anspruch. Aus den strategischen Zielen leiten sich die operativen Ziele ab. So gelten für die Zustandsqualität bis 2024 folgende Zielgrößen:
 - die Straßenflächen auf dem Niveau von 3 zu halten,

- die Radwege auf einem Niveau von 2 zu halten und
- die Brücken auf einem Niveau von 3 zu halten.

Um diese Ziele zu erreichen, verwendet der Kreis Viersen ein Asset-Management-System und unterzieht dieses einer regelmäßigen Zertifizierung durch ein unabhängiges Prüfinstitut. Das Asset-Management-System sieht vor, dass die Zustandsdaten der Kreisstraßen alle vier Jahre aktualisiert werden. Aus den Ergebnissen der Zustandserfassung leitet der Kreis dann ein mehrjähriges Maßnahmenprogramm ab. Darin priorisiert der Kreis Viersen die Maßnahmen anhand nachvollziehbarer Kriterien. Dabei bestimmt zu 75 Prozent der Gesamtwert des Zustands, zu 15 Prozent das Verkehrsaufkommen und jeweils fünf Prozent die Eigenschaften LKW-Vorrangroute und ÖPNV-Linie, ob eine Erhaltungsmaßnahme vorrangig durchgeführt wird. Die wiederkehrende Zertifizierung stellt auch sicher, dass sich die Prozesse des Erhaltungsmanagements kontinuierlich verbessern. Dabei werden im Rahmen der Zertifizierung die jeweiligen Ziele, Standards und Prozesse überprüft. So wurde zum Beispiel im Zuge der letzten vorgenommenen Zertifizierung die Vorgehensweise der Zustandsermittlung evaluiert und die Koordination eigener Erhaltungsmaßnahmen mit den baulichen Maßnahmen der örtlichen Versorgungsunternehmen verbessert. Ab 2025 werden die Ziele unter Berücksichtigung der vorgenannten Maßgaben wiederum für vier Jahre fortgeschrieben.

- Der **Kreis Euskirchen** ist sehr gut aufgestellt, um den Erhalt der 2,35 Mio. qm Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Hierfür nutzt der Kreis eine umfassende Kostenrechnung, die den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbildet. Eine wesentliche Grundlage dafür sind die sehr guten, detaillierten technischen und finanzbasierten Daten. Dazu gehören die differenziert erfassten Flächen, die vorhandene Straßenausstattung (z. B. Schilder, Bäume, Schutz- und Leiteinrichtungen) und die Ergebnisse der regelmäßigen Zustandserfassungen. Zusätzlich gibt es beim Kreis Euskirchen alle drei Jahre eine Panoramabildbefahrung. Hierbei entstehen 360°-Bilder aller Kreisstraßen. Diese unterstützen vielfältig beim Erledigen von Aufgaben innerhalb der gesamten Kreisverwaltung. Anhand der Bilder lassen sich verschiedene Fragen direkt am Arbeitsplatz klären. Dadurch verringert der Kreis u. a. eine Vielzahl an Außenterminen. Außerdem läuft ein Laserscanner während der Befahrung mit. So entstehen dreidimensionale Darstellungen vom Straßenraum. Diese Daten helfen u.a. bei Planungen und dem Ausbau von Kreisstraßen. Alle verfügbaren Fachdaten sind über das kreisweite Geoinformationssystem miteinander verknüpft. Dadurch lassen sich diese miteinander in Bezug setzen, auswerten und vielfältig für die täglichen Aufgaben nutzen. Zudem ist Aktualisierung der Datenbestände sehr gut organisiert. Eine zentrale Stelle ist hierfür zuständig. Der Kreis Euskirchen hat somit alle relevanten Daten zu jedem Straßenabschnitt verfügbar und kann somit geeignete und wirtschaftliche Entscheidungen treffen. Das schafft Synergien bei der Erhaltung der Verkehrsflächen.

11.2 Straßenbegleitgrün

Die Vereinbarkeit von Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Nachhaltigkeit nimmt beim Thema **Straßenbegleitgrün** eine immer größer werdende Rolle ein. Dabei wird die Frage gestellt, ob das Straßenbegleitgrün aus verkehrsrechtlicher und/oder umweltrechtlicher Sicht zu behandeln ist. Zudem soll die Pflege mit einem effektiven bzw. wirtschaftlichen Einsatz von Personal und Maschinen einhergehen. Daher betrachtet die gpaNRW, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können dabei begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Diese Strukturen machen wir transparent und greifen mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte dabei auf der Grundlage einer Gesamtstrategie samt operativen Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling ist die Zielerreichung zu steuern.

➔ **Eine Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns ist ohne Gesamtstrategie samt operativer Ziele und Kennzahlen nicht sinnvoll möglich.**

- Nur etwa ein Drittel aller Kreise hat eine **Gesamtstrategie und/oder strategische Ziele** für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert. Auch mit **Kennzahlen** arbeiten nur wenige Kreise.
- Häufig gibt es seitens der Politik, der Verwaltung und der Bevölkerung eine **Erwartungshaltung**, wie das Straßenbegleitgrün aussehen und gepflegt werden soll. Diese ist jedoch selten schriftlich fixiert oder von der Politik beschlossen.
- Dennoch haben viele Kreise zumindest **Pflegestandards** definiert, auch wenn diese nicht über Ziele und Kennzahlen verknüpft und gesteuert werden können. So gibt es beispielsweise festgelegte Intervalle/Häufigkeiten zur Grasmahd oder auch Baumkontrollen.
- Analog zu den Verkehrsflächen haben einige Kreise die Leistungen zur Pflege des Straßenbegleitgrüns ebenfalls vertraglich ausgelagert. Auch hier gibt es Nachholbedarf bezüglich der Qualitäts- und Quantitätsstandards in den Verträgen.

Ein Kreis muss die Informationen zu den Grünflächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

➔ **Eine gute und differenzierte Datenlage ist nötig, um die Pflege des Straßenbegleitgrüns systematisch steuern zu können.**

- Zumindest die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns ist den meisten Kreisen bekannt oder ließ sich für die überörtliche Prüfung ermitteln.

- **Etwa 57 Mio. qm Straßenbegleitgrün** verwalten die 26 Kreise, die entsprechende Daten liefern konnten. Das ergibt durchschnittlich etwa zwei Mio. qm Straßenbegleitgrün je Kreis.
- Nur etwa die Hälfte aller Kreise verfügt über zuverlässige und differenzierte Flächendaten. Darüber hinaus ist dazu häufig eine **Pflegestufe** verknüpft, um beispielsweise die Pflegeintervalle festlegen zu können.
- 24 Kreise haben Angaben zu den straßenbegleitenden Bäumen gemacht. Insgesamt 352.000 Bäume stehen bei den vorgenannten Kreisen am Straßenrand. Das sind etwa 50 Bäume je Straßenkilometer.
- Die **Pflegeaufwendungen** haben ebenfalls 24 Kreise benannt. Nur ein Drittel aller Kreise ist in der Lage, die Aufwendungen auch den einzelnen Pflegeleistungen zuzuordnen.

Eine Kostenrechnung hilft, den **Ressourceneinsatz** für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abzubilden. Innerhalb der Grünflächenverwaltung sollte die Kostenrechnung ein Steuerungselement darstellen. Nur so lassen sich **wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen** für die Pflege des Straßenbegleitgrüns bestimmen.

➔ **Kostenrechnung als Basis für wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns notwendig**

- Nur sechs Kreise haben eine **Kostenrechnung**, um den Ressourceneinsatz vollständig und transparent abzubilden. Weitere zwölf Kreise haben zumindest eine umfangreiche Leistungserfassung. Diese berücksichtigt jedoch nicht immer die Vollkosten und ermöglicht keine ausreichende Differenzierung.
- Daher bestehen analog zu den Verkehrsflächen noch Optimierungsmöglichkeiten. Dazu gehört die Einbeziehung aller Kosten sowie eine stärkere Differenzierung der Aufwendungen. Über eine Fachanwendung lassen sich die Daten auswerten.

Ein Kreis sollte die **Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns** wirtschaftlich gestalten. Idealerweise nutzt er hierfür Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der 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 sollte ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün einsetzen.

➔ **Aussagen zur Wirtschaftlichkeit sind aufgrund der schwachen Datenlage nicht überall möglich.**

- Der Aufwand intensiv zu pflegender Flächen ist meistens höher im Vergleich zu extensiv zu pflegenden Flächen. Auch die Anzahl der Bäume am Straßenrand spielen eine Rolle. Bei vielen Bäumen im Randbereich sind Großgeräte zur Mahd nicht so effektiv wie auf freier Fläche.

- Von daher sind beim Straßenbegleitgrün Vergleiche nur auf Basis der **einzelnen Pflegeleistungen** sinnvoll. Die meisten Kreise kennen aber nur den Gesamtaufwand zur Pflege des Straßenbegleitgrüns inklusive der dazugehörigen Flächen.
- Neben einer guten und differenzierten Datenlage sind außerdem **konkrete Qualitäts- und Quantitätsstandards** wichtig. Wie häufig und mit welcher Qualität werden beispielsweise die Bankette gemäht?

→ **Wesentliche Empfehlungen:**

- Eine Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln und mithilfe operativer Ziele sowie geeigneter Kennzahlen steuern.
- Differenziert erfasste Flächen des Straßenbegleitgrüns, die Pflegestufen und die dazugehörigen Finanzdaten sollten jederzeit aktuell und vollständig vorliegen.
- Die Grünflächen sollten in einer Datenbank samt grafischer Komponente zur Visualisierung verwaltet und gepflegt werden. Das kann die Straßendatenbank sein oder ein spezielles Grünkataster.
- Festlegen von konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards zur Pflege.
- Vorhandene Strukturen zur Leistungserfassung zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive Grünflächenkataster aufeinander abstimmen.

12. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)



Foto 11: saksit / stock.adobe.com

Die interkommunale Zusammenarbeit ist bei den Kreisen ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Verwaltung und Planung. Sie ermöglicht es benachbarten Gemeinden und Kreisen, gemeinsam an Projekten zu arbeiten, Ressourcen zu teilen und die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Interkommunale Zusammenarbeit ist nichts Neues, sie hat sich allerdings in ihren Formen und Möglichkeiten über die Jahre hinweg stetig weiterentwickelt. Die steigende Mobilität, aber auch die schnelleren Formen der Kommunikation sind nur zwei von vielen Parametern, die Zusammenarbeit in vielen unterschiedlichen Bereichen erleichtern.

Bei der vierten Prüfungsrunde in den Kreisen hat die gpaNRW im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ eine landesweite Bestandserhebung zu den Aktivitäten und Projekten durchgeführt. Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes Interview haben wir die örtlichen Projekte sowie die Erfahrungen und Einschätzungen zum Umgang mit IKZ systematisch gesammelt und ausgewertet.

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 teils nur mit Hilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken.

Da die Kooperationsprojekte in den Kreisen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt. Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) blieben bei der Erhebung unberücksichtigt. Gleichwohl ist aus den umfangreichen Rückmeldungen der Kreise erkennbar, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

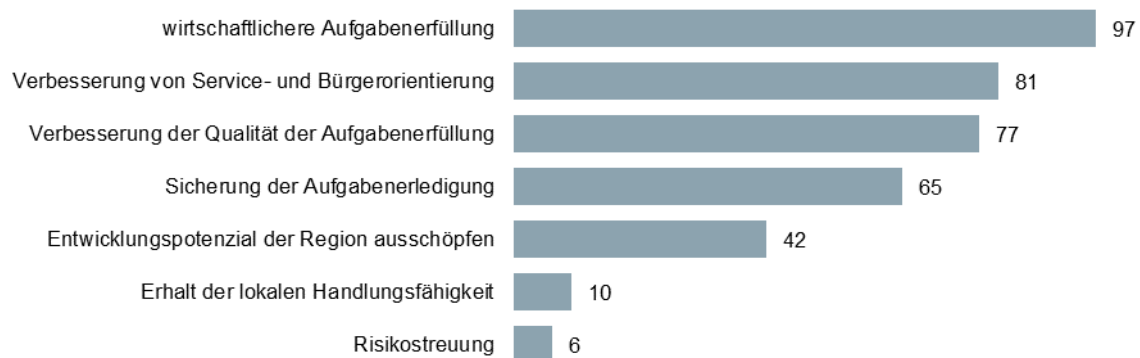
12.1 Ergebnisse der IKZ-Umfrage

Viele Herausforderungen, vor denen die Kreise in NRW stehen, sind regionaler Natur und betreffen mehrere Kommunen gleichzeitig. Die IKZ ermöglicht es den Kreisen, diese Herausforderungen gemeinsam anzugehen und kreative Lösungen zu finden. Dies gilt besonders für Themen wie Soziales, Informations- und E-Government oder die Entwicklung von Tourismusregionen. Durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen wie Infrastruktur, Personal und Finanzmittel können Kreise Kosten senken und ihre Effizienz steigern. Dies ist besonders wichtig in Zeiten knapper Haushaltsmittel sowie vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels.

➔ **Stärkung der Region durch Kooperation**

In unseren grafischen Darstellungen sind die Rückmeldungen der Städte als Prozentanteile angegeben. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der folgenden Grafiken aufaddiert zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

Welche Ziele möchte Ihr Kreis mit IKZ erreichen?¹¹



➔ **Wirtschaftliche und dauerhafte Aufgabenerfüllung als Motor von IKZ**

Mehr Wirtschaftlichkeit, sowie die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung sind die meistgenannten Ziele, die mit der Initiierung und Umsetzung der IKZ-Projekte der Kreise verfolgt werden. Indem sie ihre Ressourcen und Fachkenntnisse mit anderen Kreisen und insbesondere mit ihren kreisangehörigen Kommunen teilen, können Kreise eine breitere Palette von Dienstleistungen anbieten und die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern.

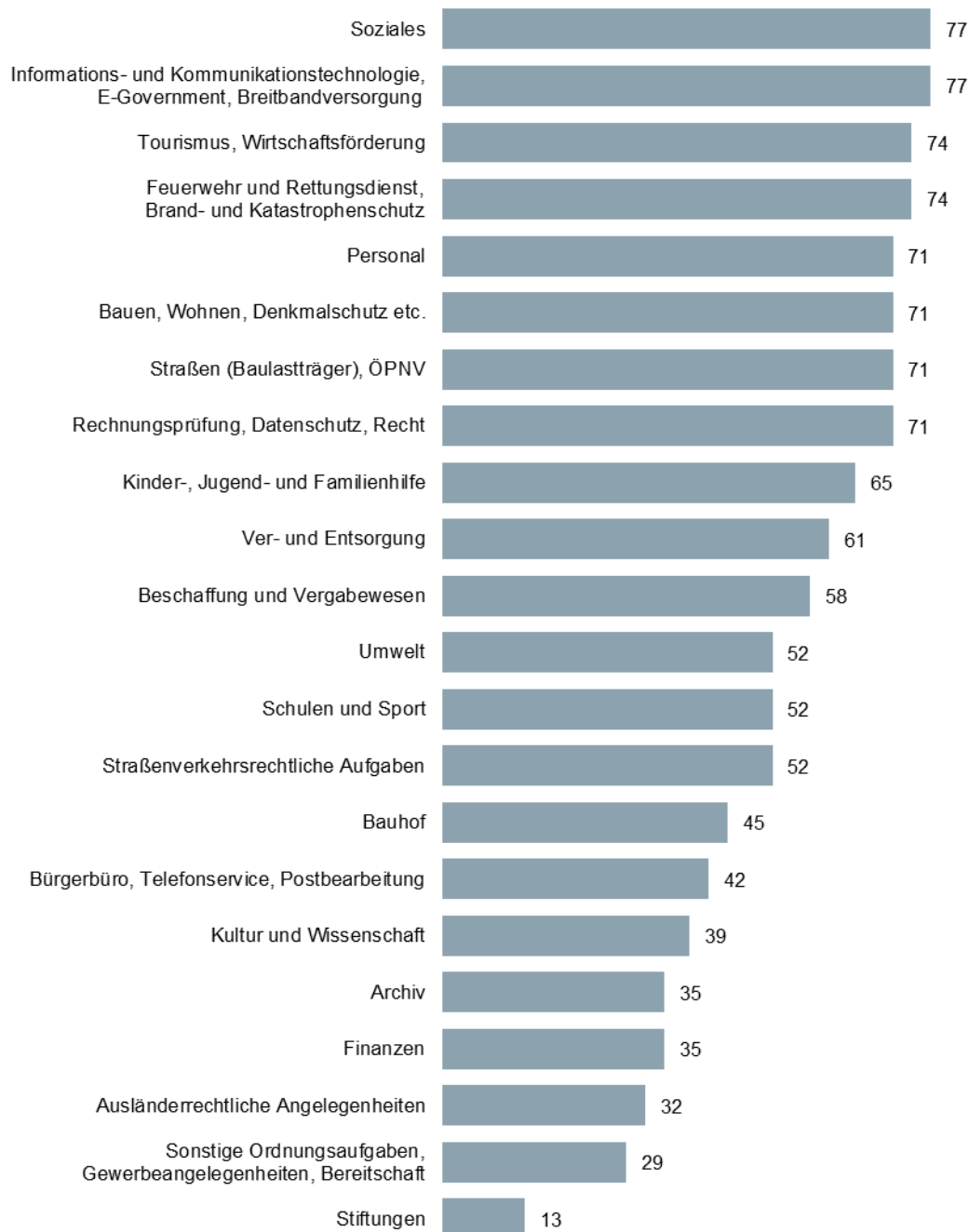
Ob die vorrangigen Ziele auch in Zukunft so bleiben, muss sich u.a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel noch zeigen. Der Fachkräftemangel ist ein weit verbreitetes Problem in vielen Regionen, und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kreisen, Städten und Gemeinden kann dazu beitragen, Lösungen

¹¹ Basis alle befragten Kreise (=31), maximal 4 Nennungen möglich

zu finden und Ressourcen zu bündeln, um dieser Herausforderung zu begegnen. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Verwaltungsbereichen die noch einzig funktionierende Form der Aufgabenerledigung sein.

12.2 Aufgabenfelder IKZ

Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte in Prozent



→ **IKZ ermöglicht die Bündelung von Fachwissen und Erfahrungen insbesondere bei komplexen Aufgabenfeldern.**

Die Zusammenarbeit ermöglicht es den Kreisen, auf das Fachwissen und die Erfahrung anderer Verwaltungseinheiten zuzugreifen. Dies kann bei der Lösung komplexer Herausforderungen von großem Nutzen sein.

→ **Es gibt viele Beispiele für gelungene IKZ-Projekte bei den Kreisen.**

In Nordrhein-Westfalen gibt es zahlreiche interessante Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kommunen und Kreisen. Hier nur einige, Beispiele, die sich in der Praxis bewährt/ etabliert haben:

Interkommunale Rechtsagentur: Der Kreis Lippe und die Kommunen Augustdorf, Barntrup, Blomberg, Dörentrup, Extertal, Horn-Bad Meinberg, Kalletal, Lage, Oerlinghausen und Schlangen habe eine interkommunale Rechtsagentur gegründet. Diese soll die Kommunen kostengünstig bei rechtlichen Fragestellungen unterstützen.

Gemeinsame Adoptionsvermittlung: Es arbeiten mehrere Adoptionsvermittlungsstellen, Kreise oder Kommunen, zusammen. Die gemeinsame Vermittlung ermöglicht es beispielsweise Adoptiveltern, aus einem größeren Pool von potenziellen Adoptionskindern zu wählen. Dies erhöht die Chancen, dass ein passendes Kind für eine Adoptionsfamilie gefunden wird, und umgekehrt. So übernimmt beispielsweise der Kreis Borken für die Städte Ahaus, Borken und Gronau die Aufgaben der Adoptionsvermittlung.

Zusammenarbeit bei der Lebensmittelüberwachung: Sie zielt darauf ab, die Überwachung und Kontrolle von Lebensmitteln, die Einhaltung von Hygienevorschriften und Verbraucherschutzstandards zu verbessern. Der Kreis Recklinghausen und die kreisfreie Stadt Herne haben durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Aufgabenbereiche Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung der beiden Verwaltungen in eine gemeinsame Organisationseinheit zusammengelegt.

Gemeinsame Sozialberatung und Unterstützung: Kreise und Kommunen arbeiten zusammen, um Bürgern soziale Dienstleistungen und Beratung in Bereichen wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und Wohnungslosigkeit zur Verfügung zu stellen. Als Beispiel ist die Interkommunale Beherbergung von Geflüchteten im Kreis Olpe zu nennen.

Kreisübergreifende Kooperation im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV): Viele Kreise in NRW arbeiten zusammen, um den öffentlichen Nahverkehr effizienter zu gestalten. Durch den Zusammenschluss von Kreisen und Städten können sie ein besseres und kostengünstigeres Verkehrsnetz bereitstellen.

Interkommunale Abfallwirtschaft und Müllentsorgung: Einige Kreise und Kommunen arbeiten zusammen, um die Abfallwirtschaft effizienter zu gestalten. Dies kann die Sammlung, Aufbereitung und Verwertung von Abfällen umfassen.

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich **der Personalabrechnung**: Die interkommunale Bearbeitung der Personalabrechnung kann neben dem Kernbereich der Abrechnung der Gehälter der Mitarbeitenden Teile der Personalverwaltung und -abrechnung abdecken. Der Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf arbeitet auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung für den Kreis, sechs Kommunalverwaltungen und weitere Vereine und Eigenbetriebe.

Kooperation im Bereich **Rechnungsprüfung**: Der Kreis Gütersloh übernimmt für die Stadt Harzewinkel und ihrer Eigenbetriebe die Aufgaben der Rechnungsprüfung. Damit soll ein gegenseitiger Austausch, eine gegenseitige Vertretung sowie eine fachliche Spezialisierung erreicht werden.

Die Bündelung fachlicher Kompetenzen, eine höhere Rechtssicherheit in den Verfahren, Bieterneutralität sowie eine effiziente und nachhaltige Gestaltung sind die Ziele bei einer IKZ im Bereich **Vergabewesen**. Mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen haben die Kommunen Bad Oeynhausen, Lübbecke, Minden, Preußisch Oldendorf, Porta Westfalica, Rahden, Hille, Hüllhorst und Stemwede die Durchführung von Aufgaben zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen. Zur Wahrnehmung der Aufgabe stellt der Kreis geeignetes Personal sowie Sachmittel zur Verfügung.

Bündelung und Vernetzung von **Digitalisierungsaktivitäten**: Gegenseitige Unterstützung der Akteure bei unterschiedlichen Digitalisierungsaktivitäten. Beispielhaft ist in diesem Feld der Rhein-Kreis Neuss. Er verfolgt mit seinen angehörigen Kommunen das Ziel, die Nutzung von Open Government Data auszubauen. Zukünftig sollen die anfallenden Daten in den jeweiligen Behörden frei und ohne Hürden und in einem Format ausgewertet werden, sodass möglichst viele der kreisangehörigen Behörden einen Zugriff darauf haben. Der Kreis Unna und seine kreisangehörigen Kommunen haben im Bereich der Digitalisierung eine Zusammenarbeit beschlossen. Auf Basis des Digitalen Masterplans des Kreises Unna soll sich die Region zu einer gemeinsam vernetzten Smart Region weiterentwickeln, in der einheitliche Regeln für die Realisierung von Smart-City-Projekten festgelegt werden.

Gemeinsame Bauleitplanung und Flächenentwicklung: Einige Kreise und Kommunen kooperieren bei der Bauleitplanung und Flächenentwicklung, um eine nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern und Ressourcen effizienter zu nutzen. Der Kreis Recklinghausen hat mit den Städten Bochum und Herne sowie der Hochschule Bochum und der Universität Duisburg-Essen ein Förderprojekt mit dem Namen Netzwerk Building Information Modeling Mittleres Ruhrgebiet, kurz BIM.Ruhr, ins Leben gerufen. BIM ist eine digitale Planungs-, Bau- und Betreiber-Methode und umfasst innovative Methoden und Technologien zur Optimierung von Bauprozessen. Ziel des Projekts ist es, gemeinsam ein Innovationsnetzwerk rund um die BIM-Methode im mittleren Ruhrgebiet einzurichten. Um dieses Vorhaben zu bekräftigen, wurde im Jahr 2020 ein Kooperationsvertrag geschlossen.

Kooperation im Bereich Bildung und Schulen: Viele Kreise und Städte in NRW arbeiten zusammen, um Bildungseinrichtungen und Schulen zu betreiben. Dies kann die Bildungsqualität erhöhen und die Kosten senken. Beispielsweise erbringt das Netzwerk „IBB OWL“ für die Region eine Koordinierungs- und Steuerungsleistung, indem es vorhandene und wirksame Strukturen und Prozesse der Wissens- und Erkenntnisproduktion in unterschiedlichen organisationalen und institutionellen Zusammenhängen transparent macht und für gemeinsame Projekte

nutzt. Das Kernanliegen des Netzwerks IBB OWL sind die kooperative Schulentwicklung im Bereich der Beruflichen Bildung, die Netzwerkbildung und der Wissenstransfer durch geeignete Formate und Infrastrukturen. Hauptverantwortlich ist der Kreis Lippe.

Gemeinsame Klimaschutzprojekte: Die Kreise in NRW kooperieren mit den Kommunen bei Klimaschutzprojekten, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren und nachhaltige Energiequellen zu fördern. Der Kreis Steinfurt hat mit seinen kreisangehörigen Kommunen eine Thermografie-Aktion ins Leben gerufen. Im Kern geht es darum, den Bürgerinnen und Bürgern energetische Schwachstellen ihres Wohngebäudes aufzuzeigen und Ihnen praktische Tipps und Maßnahmen für einen kostensparenden Energieverbrauch zu geben.

Interkommunale Hochwasserschutzkooperation: Ziel der Zusammenarbeit ist die Reduzierung des Hochwasserrisikos durch die Erstellung gemeinsam abgestimmter kommunaler Hochwasserschutzkonzepte. So arbeitet beispielsweise der Erftverband im Rahmen des Hochwasserschutzkonzepts an interkommunalen Hochwasserschutzmaßnahmen.

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich **Wald- und Vegetationsbrandbekämpfung:** Ziel des Kreises Borken mit den kreisangehörigen Kommunen ist eine kreisweite Stärkung der Vegetationsbrandbekämpfung.

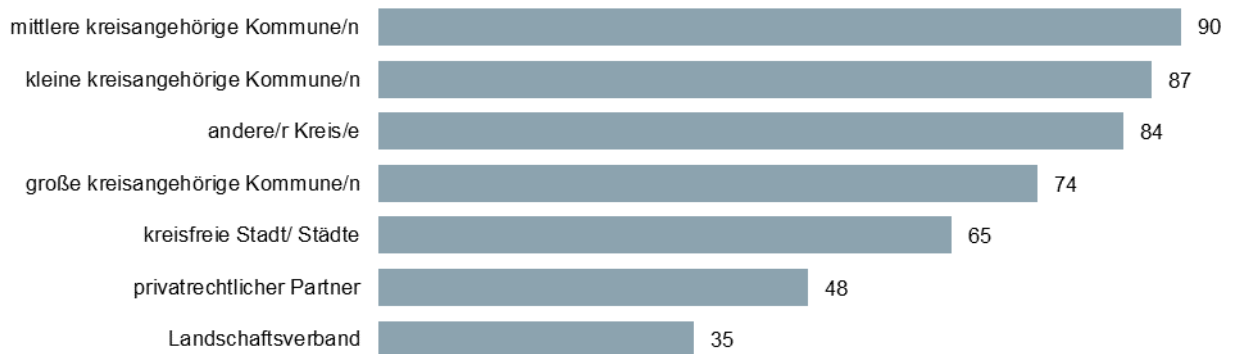
Diese konkreten Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit zeigen die Vielfalt der Möglichkeiten, wie Kreise und Kommunen in NRW gemeinsam arbeiten, um Ressourcen effizienter zu nutzen, Kosten zu senken und die Lebensqualität in ihren Regionen zu steigern. Die Art und der Umfang der Zusammenarbeit können von Projekt zu Projekt unterschiedlich sein, abhängig von den spezifischen Bedürfnissen und Zielen der beteiligten Kommunen.

12.3 Beteiligte Partner

Die Suche nach einem Partner für interkommunale Projekte erfordert Zeit und Engagement, aber die Zusammenarbeit bietet viele Vorteile für die beteiligten Kreise und Kommunen. Es ist wichtig, offen für die Zusammenarbeit zu sein.

➔ **IKZ findet mit Kommunen aller Größenklassen statt.**

Welche Kommunen sind beteiligt?

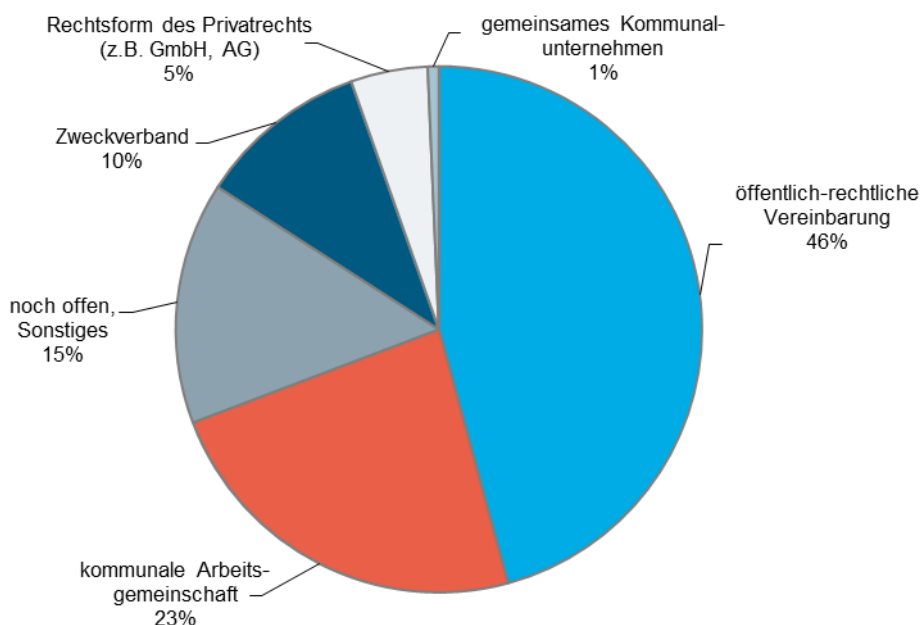


Die Kreise schließen Kooperationen weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und mit anderen Kreisen ab. Immerhin mehr als die Hälfte kooperiert auch mit kreisfreien Städten.

12.4 Rechtsformen der IKZ-Projekte

Die Wahl der geeigneten Rechtsform hängt von den spezifischen Anforderungen und Zielen der jeweiligen interkommunalen Zusammenarbeit ab. Es ist wichtig, rechtliche und organisatorische Aspekte sorgfältig zu prüfen, um die am besten geeignete Struktur für das IKZ Projekt festzulegen.

Rechtsformen IKZ-Projekte



→ **Fast die Hälfte der Kreise wählt als Rechtsform die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.**

Für die Rechtsformwahl ist in erster Linie entscheidend, welche Anliegen bzw. welche Zwecke gemeinsam verfolgt werden sollen. Die Rechtsform ist eine wichtige - aber nicht die einzige (!) - Rahmenbedingung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Immerhin 46 Prozent wählen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform der IKZ.

Impressum

- ➔ Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Michael Esken (Präsident),
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne
- ➔ Bilder: S. 25, 37, 45, 55, 73, 94, 121 @pixabay.com,
S. 50, 112, 135 @pixelio.de,
S.147 @stock.adobe.com
- ➔ © gpaNRW

➔ 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