

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Mettmann
2022/2023*

Gesamtbericht
vorläufige Endfassung

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Mettmann	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Mettmann	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	39
1.3.2 Haushaltsstatus	42
1.3.3 Ist-Ergebnisse	44
1.3.4 Plan-Ergebnisse	51
1.3.5 Eigenkapital	55
1.3.6 Schulden und Vermögen	58
1.4 Haushaltssteuerung	64
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4 Fördermittelmanagement	72

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	82
2.3.1	Ordnungsmäßigkeit	82
2.3.2	Organisation	87
2.3.3	Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	89
2.4	Wirtschaftlichkeit	90
2.4.1	Zahlungsabwicklung	90
2.4.2	Vollstreckung	98
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
3.	Beteiligungen	110
3.1	Managementübersicht	110
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
3.3	Beteiligungsportfolio	112
3.3.1	Beteiligungsstruktur	112
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	115
3.4	Beteiligungsmanagement	117
3.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	117
3.4.2	Berichtswesen	119
3.5	Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen	121
3.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	122
3.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	124
3.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
4.	Tax Compliance Management System	130
4.1	Managementübersicht	130
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
4.3	Ausgangslage	131
4.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	132
4.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	133
4.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	133
4.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	135
4.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	137
4.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	138
4.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	139
4.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
5.	Informationstechnik	143
5.1	Managementübersicht	143

5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	145
5.3	IT-Profil	145
5.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	147
5.3.2	IT-Kosten	151
5.3.3	Digitalisierung	156
5.3.4	Prozessmanagement	167
5.3.5	IT-Sicherheit	171
5.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	173
5.4	IT an Schulen	176
5.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
6.	Hilfe zur Pflege	184
6.1	Managementübersicht	184
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	185
6.3	Demografische Entwicklung	186
6.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	189
6.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	189
6.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	190
6.5	Organisation und Personaleinsatz	207
6.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	207
6.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	211
6.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	215
6.6	Steuerung und Controlling	217
6.6.1	Pflegeinfrastruktur	217
6.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	222
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	225
7.	Vergabewesen	229
7.1	Managementübersicht	229
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	230
7.3	Organisation des Vergabewesens	231
7.3.1	Organisatorische Regelungen	231
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	234
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	235
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	236
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	238
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	240
7.5	Sponsoring	244
7.6	Bauinvestitionscontrolling	246
7.7	Nachtragswesen	248
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	249
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	251

7.8	Maßnahmenbetrachtung	252
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	253
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	257
8.1	Managementübersicht	257
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	258
8.3	Verkehrsflächen	258
8.3.1	Steuerung	259
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	266
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	270
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	273
8.4	Straßenbegleitgrün	279
8.4.1	Steuerung	279
8.4.2	Strukturen	281
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	282
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	284
9.	gpa-Kennzahlenset	287
9.1	Inhalte, Ziele und Methodik	287
9.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	287
9.3	gpa-Kennzahlenset	289
	Kontakt	293

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Kreis Mettmann erzielt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020, mit Ausnahme von 2019, positive Jahresergebnisse. Der voraussichtliche Jahresüberschuss für 2021 beträgt 1,6 Mio. Euro.¹ Beim Kreis besteht daher nur geringer Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen ist deutlich besser, als in vielen Vergleichskreisen. Jedoch plant die Mehrzahl der kreisangehörigen Kommunen für 2022 mit Fehlbedarfen. Hierauf nimmt der Kreis Mettmann durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage Rücksicht. Der reguläre Umlagebedarf je Einwohner von 764 Euro bildet das Maximum im interkommunalen Vergleich. Bereinigt man diesen jedoch um die sozialen Leistungen, so liegt der Umlagebedarf mit 143 Euro je Einwohner am Minimum.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden Eigenkapitalausstattung des Kreises Mettmann bei. Der geplante Fehlbetrag 2022 entlastet zwar die kreisangehörigen Städte, führt aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Mettmann je Einwohner sind deutlich geringer als bei den meisten der Vergleichskreise.

Dem Kreis liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung seiner Haushaltswirtschaft** vor. Er greift auch unterjährig auf ein funktionierendes Finanzcontrolling zurück. In der Vergangenheit ist es dem Kreis Mettmann gelungen, Aufwandssteigerungen teilweise zu kompensie-

¹ Hierin enthalten sind rund 10,1 Mio. Euro außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CIG.

ren. Ziel des Kreises muss es sein, die in der Zukunft geplanten ausgeglichenen Jahresergebnisse auch weiterhin durch begleitende Konsolidierungsmaßnahmen ohne Anhebung der allgemeinen Kreisumlage zu erreichen.

Der Kreis Mettmann überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen Kreise. Die gpaNRW empfiehlt einen zurückhaltenderen Umgang mit Haushaltsermächtigungen, zumal er diese teilweise nur in geringem Umfang ausschöpft. Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt im Kreis Mettmann grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Wir empfehlen dem Kreis Mettmann, ein Fördermittelcontrolling zu etablieren, über welches die Entscheidungsträgerinnen und -träger über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

Der Kreis Mettmann hat die Regelungen zu **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** sowie zu Stundung, Niederschlagung und Erlass grundlegend überarbeitet. Die Kreiskasse Mettmann erzielt mit niedrigem personellem Einsatz hohe Leistungswerte sowohl in der Zahlungsabwicklung, als auch in der Vollstreckungsstelle. Trotzdem ist es in den betrachteten Jahren nicht gelungen, die wachsende Zahl an Vollstreckungsforderungen abzubauen. Durch den befristeten Einsatz von zwei zusätzlichen Vollzeit-Stellen besteht die realistische Möglichkeit, den hohen Altbestand signifikant zu reduzieren.

Der Kreis Mettmann hat sich frühzeitig mit dem Thema **Tax Compliance** beschäftigt und mit einer Dienstanweisung verbindliche Regelungen eingeführt. Die eigens gegründete Projektgruppe hat bereits einen Projekt- und Zeitplan aufgestellt, eine Bestands- und Risikoanalyse und die Prozessabläufe zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen erarbeitet.

Die Beteiligungsstruktur des Kreises Mettmann mit seinen 20 **Beteiligungen** und deren wirtschaftliche Bedeutung stellen keine hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Jedoch sollte der Kreis einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erlassen, um konzernweite einheitliche Standards zur Unternehmensführung zu implementieren.

Im Jahr 2019 ist der Kreis Mettmann dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) beigetreten und hat den operativen Teil seiner **Informationstechnik** komplett ausgelagert. Er befindet sich im Prüfungszeitraum in einer Umstrukturierungsphase. Gleichwohl nimmt die gpaNRW wahr, dass der Kreis Mettmann in vielen der geprüften Handlungsfelder zwar kein optimales Ergebnis erzielt, aber auf einem guten Weg ist.

Besonderes Augenmerk sollte der Kreis Mettmann auf die digitale Transformation legen und seine Projektplanungen konkretisieren und vervollständigen. Dies ist u.a. notwendig, weil in den nächsten zehn bis zwölf Jahren fast ein Drittel der Belegschaft des Kreises ausscheidet, ohne dass dies durch nachrückende Altersgruppen kompensiert werden kann. Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, die Digitalisierungsmaßnahmen innerhalb seiner Verwaltung mit Priorität weiter voranzutreiben. Das IT-Sicherheitsniveau des Kreises Mettmann ist insbesondere hinsichtlich technischer IT-Sicherheitsaspekte gut ausgeprägt. Dabei profitiert er von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN. Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann sind gut, sie kann über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beitragen.

Einen großen Teil seiner Aufwendungen leistet der Kreis Mettmann für die **Hilfe zur Pflege**. Im Kreis Mettmann leben im Vergleich zu den anderen Kreisen sehr viele ältere Menschen. Mit zunehmendem Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird sich nach den Prognosen von IT.NRW zukünftig noch weiter erhöhen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Schon jetzt können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreis Mettmann die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegekasse sicherstellen. Dem begegnet der Kreis u.a. damit, dass er im Sozialamt eine Stabsstelle für Soziale Planung eingerichtet hat. Galt in der Hilfe zur Pflege auch aus Kostengründen lange der Grundsatz „ambulant vor stationär“, so steigen die Kosten für die ambulante Pflege durch die zunehmend gegründeten ambulanten Wohngemeinschaften. Sie sind jedoch nur ein Grund für die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen des Kreises. Potenziale könnten sich aus der Überprüfung der Bedarfsfeststellungen durch eine Pflegefachkraft sowie aus der Überprüfung der Abrechnungen ambulanter Pflegedienste ergeben.

Durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz sind die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt. Trotzdem sollte der Kreis die Möglichkeiten zur Heranziehung der Angehörigen stärker nutzen, denn im Vergleich erzielt der Kreis Mettmann die niedrigsten Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege. Wir empfehlen dem Kreis Mettmann, die Verfolgung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche durch die spezialisierten Fachkräfte zu intensivieren.

Weiterhin haben wir das **Vergabewesen** geprüft. Der Kreis Mettmann hat interne Vorgaben zum Vergabewesen und zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung in Dienstanweisungen verbindlich festgelegt. Für größere Maßnahmen hat der Kreis eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet und nutzt eine Fachsoftware. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Organisationsform sehr gut geeignet, um Vergaben unter Berücksichtigung der komplexen rechtlichen Vorgaben routiniert und rechtssicher abwickeln zu können.

Die aktive Korruptionsprävention ist dem Kreis Mettmann ein besonderes Anliegen. Daher hat er umfangreiche interne Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen. Wir empfehlen dem Kreis, diese den aktuellen gesetzlichen Vorgaben entsprechend zu überarbeiten. Auch wenn das Themenfeld Sponsoring für den Kreis Mettmann eine eher untergeordnete Rolle einnimmt, hat der Kreis gute und verbindliche Regelungen zur transparenten und rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen.

Wir empfehlen dem Kreis Mettmann, aufgrund der jährlich hohen Investitionstätigkeit im Baubereich, Strukturen zum Bauinvestitionscontrolling aufzubauen und verlässlich anzuwenden.

Für die Bearbeitung von Nachträgen hat der Kreis gute Regelungen erlassen, die sicherstellen, dass Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickelt werden. Ein strukturiertes Nachtragsmanagement hat der Kreis Mettmann indes noch nicht vorgesehen. Die Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass der Kreis Mettmann interne sowie gesetzliche Vergabevorschriften konsequent anwendet. Die Maßnahmenakten sind nachvollziehbar geführt.

Um den Erhalt der **Verkehrsflächen** systematisch und nachhaltig steuern zu können, hat der Kreis strategische und operative Ziele im Haushalt formuliert, jedoch fehlen geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, um die Zielerreichung zu messen. Wir empfehlen dem Kreis, detaillierte, vollständige und aktuelle Flächendaten sowie Zustandsinformationen und Aufbrüche in einer Straßendatenbank zu pflegen. Zurzeit haben fast 50 Prozent aller Fahrbahnflächen einen

guten bis sehr guten Erhaltungszustand. Jedoch hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2007 das Vermögen der Verkehrsflächen von 45,4 Mio. Euro um rund 17,5 Prozent reduziert. Die jährliche Reinvestitionsquote schwankte im Vierjahres-Zeitraum zwischen fünf und 127 Prozent. Durchschnittlich reinvestiert der Kreis rund 47 Prozent der Abschreibungen.

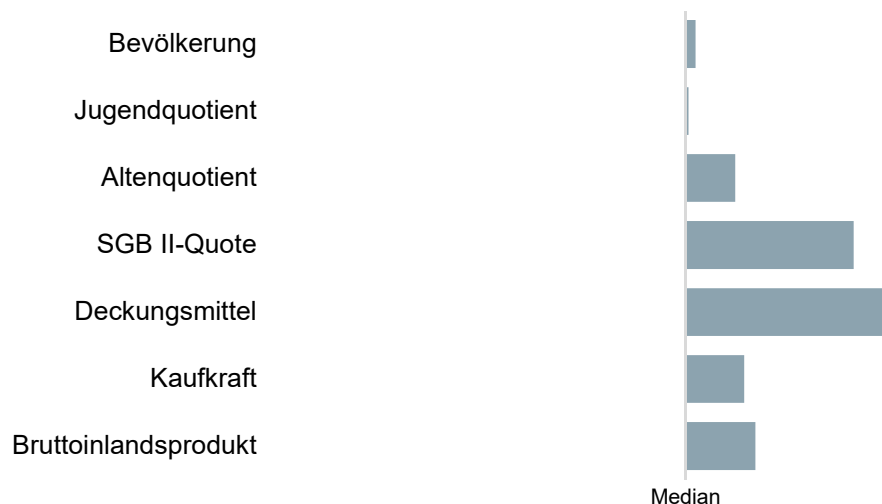
Beim Straßenbegleitgrün ist der Kreis Mettmann bezüglich der Datentransparenz und Steuerung derzeit schwach aufgestellt. Zur Steuerung fehlen eine Gesamtstrategie zur Pflege sowie Zielvorgaben und geeignete Kennzahlen. Mit 30 Bäumen je 1.000 qm Straßenbegleitgrün bildet der Kreis Mettmann mit Abstand den Maximalwert aller Kreise. Auch die Aufwendungen für diese Flächen liegen im Vergleich mit 0,77 Euro je qm und Jahr im oberen Bereich. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit lassen sich aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht treffen.

0.2 Ausgangslage des Kreises Mettmann

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Mettmann. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Mettmann. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Kreis Mettmann 2021



Der Kreis Mettmann ist mit rund 407 km² der flächenmäßig kleinste Kreis in NRW. Dort leben rund 486 Tausend Einwohnerinnen und Einwohner. Mit 1.190 Einwohnerinnen und Einwohnern

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

je Quadratkilometer hat der Kreis Mettmann mit Abstand die größte Bevölkerungsdichte der Kreise in NRW. Der Kreis Mettmann wurde aus Teilen des Kreises Düsseldorf-Mettmann und des Rhein-Wupper-Kreises gebildet. Sitz des Kreises ist Mettmann.

Sechs der zehn Kommunen im Kreis grenzen an Düsseldorf. Mit über achtzig Tausend Einwohnerinnen und Einwohnern sind Ratingen und Velbert große kreisangehörige Kommunen. Erkrath, Haan, Heiligenhaus, Hilden, Langenfeld, Mettmann, Monheim und Wülfrath sind mittlere kreisangehörige Kommunen. Alle kreisangehörigen Kommunen haben ein eigenes Jugendamt und eine untere Bauaufsichtsbehörde.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von rund 94 km Länge. Der Kreis Mettmann hat damit das zweitkleinste zu betreuende Straßennetz im Vergleich der NRW-Kreise.

Nach der **Bevölkerungsmodellrechnung** von IT.NRW wird die Bevölkerungszahl im Kreis Mettmann weiter steigen. Hierzu tragen auch die im Kreis Mettmann lebenden ukrainischen Flüchtlinge bei. Besonders herausfordernd für den Kreis ist die Altersstruktur: Der **Jugendquotient**³ von 33,12 Prozent zeigt, dass der Kreis Mettmann im Vergleich der NRW-Kreise einen hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen im Verhältnis zu den 20-65-Jährigen hat. Allerdings wächst auch die Zahl der älteren Menschen stetig und deutlich an. Beim **Altenquotient**⁴ bildet der Wert des Kreises Mettmann mit 42,35 Prozent den Maximalwert. Dieser Trend wird sich weiter verschärfen: Die sogenannten „Babyboomer“ erreichen die Altersgrenze und scheiden aus dem Erwerbsleben aus. Auch die Zahl der Hochbetagten wird sich deutlich erhöhen.

Insgesamt 57 Prozent der Menschen im Kreis Mettmann sind im erwerbsfähigen Alter. Dieser Anteil dürfte sich bis 2040 - wie in der ganz überwiegenden Anzahl der Kreise - noch weiter in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografische Entwicklung stellt wachsende Anforderungen an die künftige Gestaltung der Angebote (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Pflege) eines Kreises.

Die **SGB II-Quote** im Kreis Mettmann ist mit 9,69 Prozent in der Bevölkerungsgruppe der unter 65-jährigen überdurchschnittlich hoch. Der Kreis Mettmann gehört zum Viertel der Kreise mit der höchsten SGB II-Quote. Gleichzeitig ist die **Kaufkraft der Bevölkerung**⁵ mit 27.563 Euro pro Jahr ebenfalls deutlich überdurchschnittlich. Die Einkommensunterschiede sind im Kreis Mettmann größer, als in den Vergleichskreisen.

Die Wirtschaftskraft eines Kreises wird u.a. im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem liegt im Kreis Mettmann bei 77.958 Euro und ist damit deutlich überdurchschnittlich. Bei den **allgemeinen Deckungsmitteln** bildet der Kreis Mettmann den Maximalwert. Insofern agiert der Kreis Mettmann vor insgesamt eher entlastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen.

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

⁴ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁵ GfK Kaufkraft 2016, Werte aus 2014

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

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

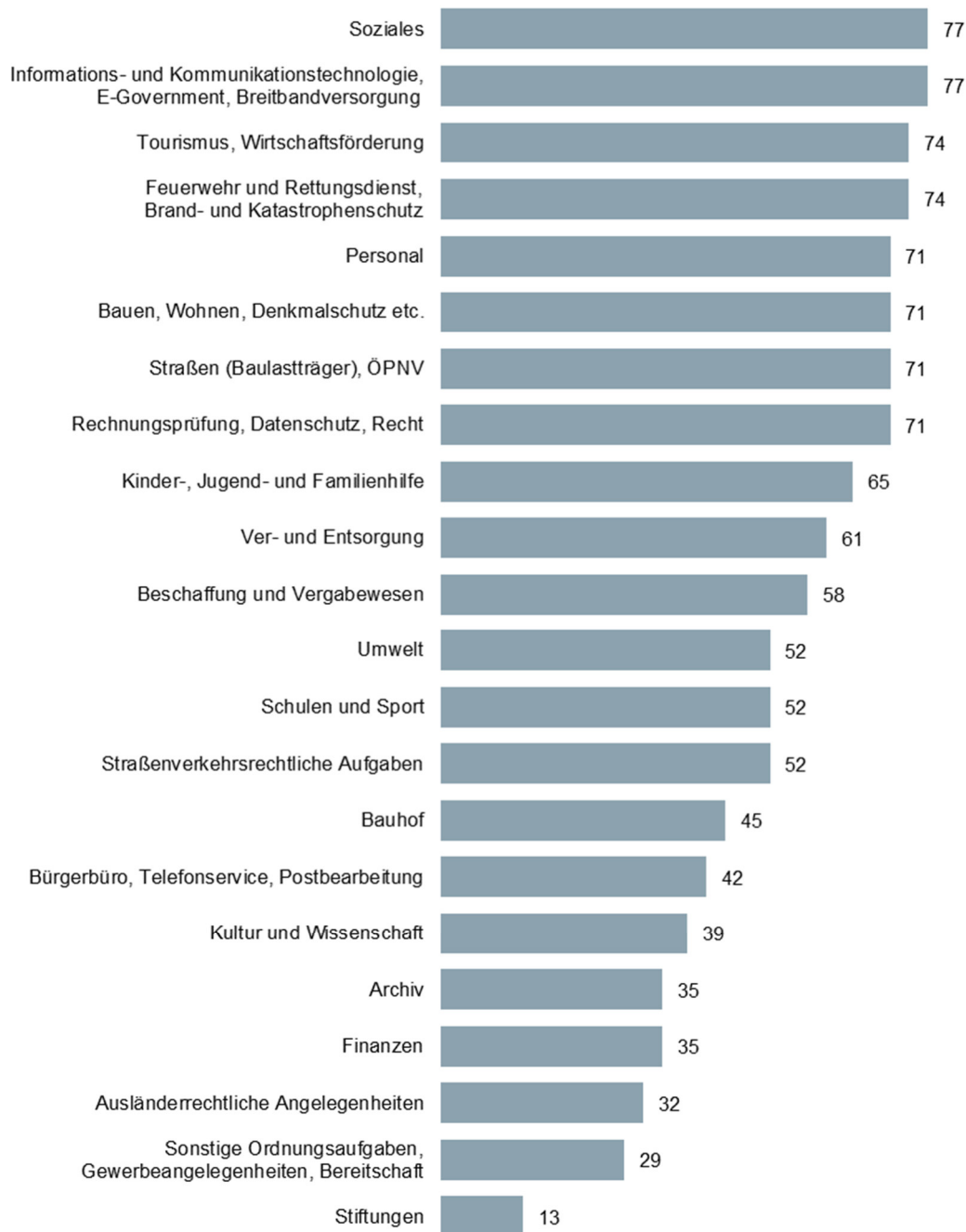
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

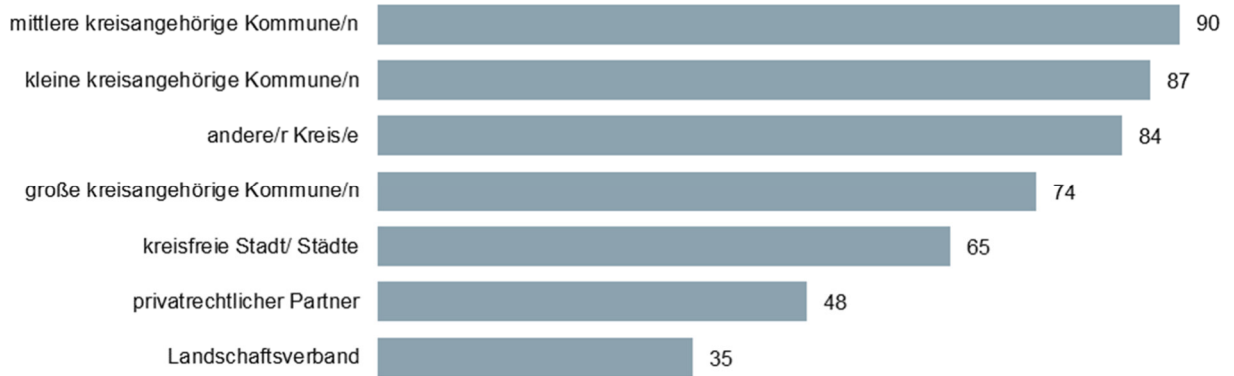


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



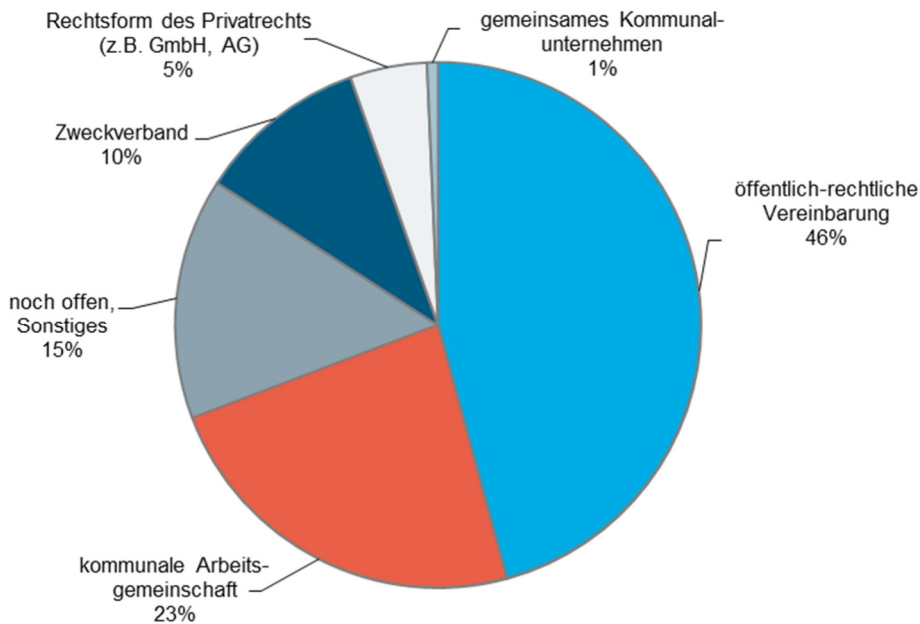
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁶.

⁶ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

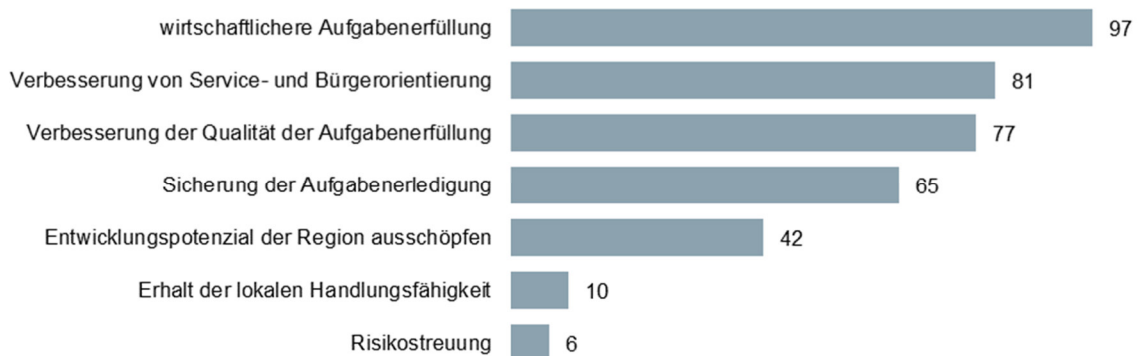


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



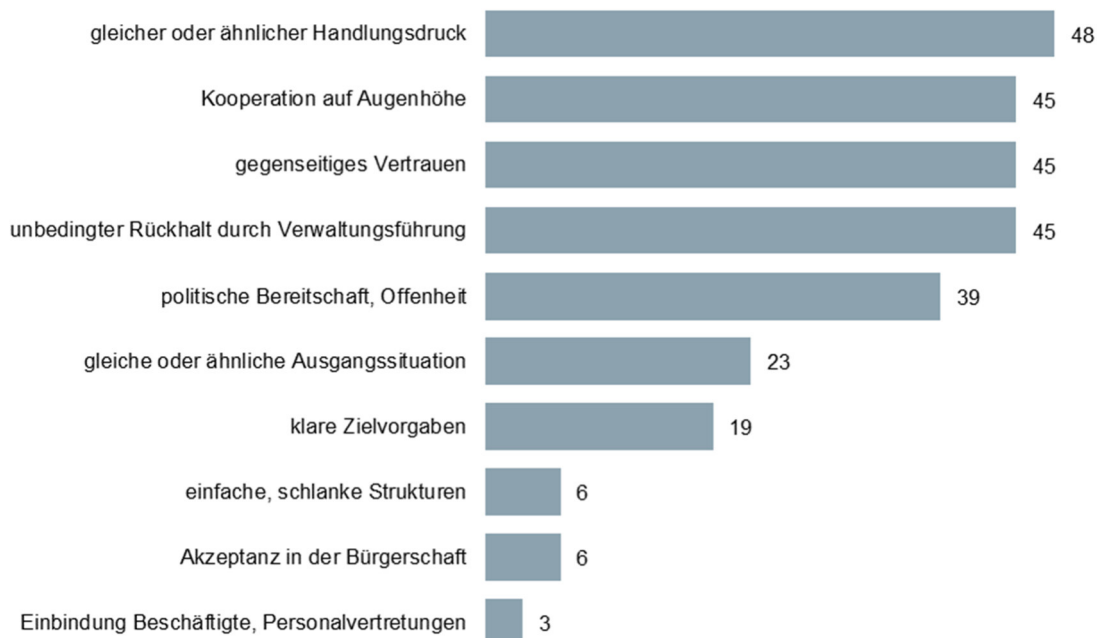
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



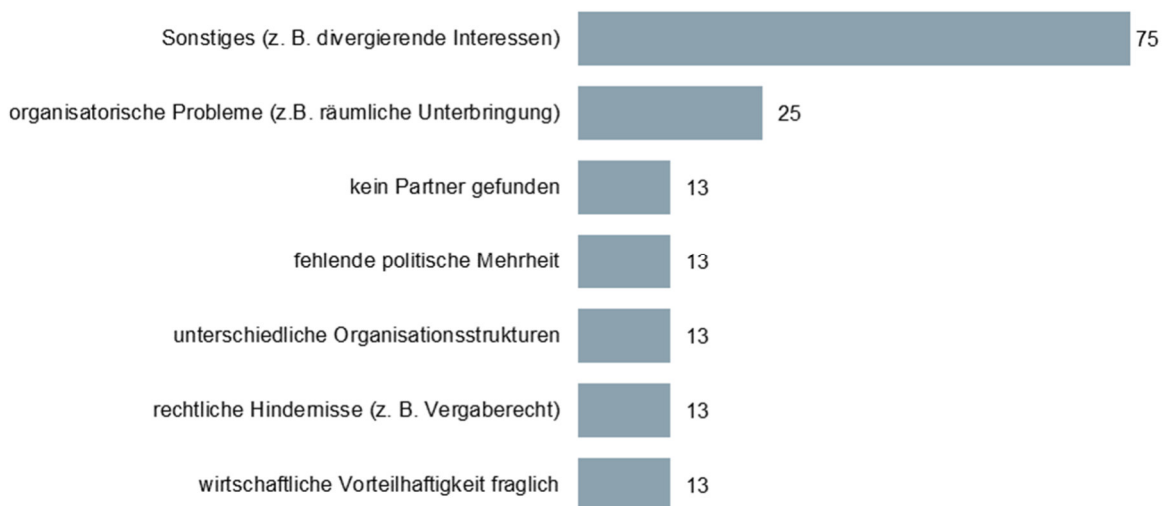
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Mettmann

Der Kreis Mettmann ist auf Grund seiner geografischen Lage prädestiniert für die Zusammenarbeit mit den Nachbarstädten und -kreisen sowie mit den kreisangehörigen Kommunen. Dies drückt sich in den rund 100 formellen und rund 200 informellen Projekten der Zusammenarbeit aus. Die gpaNRW begrüßt, dass der Kreis Mettmann den Kreisausschuss im September 2022

umfangreich über die Kooperationsprojekte informiert hat und so für diese Form der Aufgabenerledigung wirbt.⁷

Die Gründe für die Zusammenarbeit sieht der Kreis Mettmann in erster Linie in der wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung. Daneben sind aber auch die Steigerung der Qualität sowie die Service- und Bürgerorientierung handlungsleitend. Die Kooperationsprojekte mit den Nachbarkreisen und -städten dienen dazu, das Entwicklungspotenzial in der Region auszuschöpfen.

Zu den „klassischen“ Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gehören die Zweckverbände. Der Kreis Mettmann ist u.a. Mitglied im Eco-City-Abfallverband, im IT-Zweckverband KRZN, dem Zweckverband Neanderthal-Museum und Wildgehege und dem Zweckverband Erholungsgebiet Ittertal. Allein diese Auflistung zeigt, dass interkommunale Zusammenarbeit auf vielen Ebenen kommunalen Handelns gelebt wird.

Im Bereich des Rettungsdienstes nennen wir beispielhaft die Zusammenarbeit der Leitstelle mit der Stadt Leverkusen sowie die Vereinbarungen zur Luftrettung. Für den Tourismus und die Wirtschaftsförderung sind zahlreiche informelle Kooperationen genannt.

Innerhalb des Kreisgebietes arbeitet der Kreis mit den kreisangehörigen Kommunen zusammen. Genannt sei hier exemplarisch die Übernahme der Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Stadt Haan, Übernahme der Betreuung des Arbeitsschutzes für die Städte Haan, Heiligenhaus und Mettmann sowie für die VHS Hilden-Haan und VHS Velbert-Heiligenhaus und das Jobcenter. Weiterhin seien die Übernahme der Anbindung von Lichtsignalanlagen durch kreisangehörige Kommunen, der gemeinsame Betrieb von (heilpädagogischen) Kindertageseinrichtungen sowie die Durchführung von Vergaben für die Stadt Wülfrath beispielhaft genannt.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze

⁷ https://session.kreis-mettmann.de/bi/vo0050.asp?_kvonr=31295

Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁸. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

⁸ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Mettmann haben wir von Januar 2022 bis März 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Mettmann das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2022/2023. Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir auch aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Kreises Mettmann in unsere Betrachtung einbezogen, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Mario Deckers
Zahlungsabwicklung	Johannes Schwarz
Beteiligungen	Julia Witjes
Tax Compliance Management System	Elena Zalevskyi
Informationstechnik/ Rechnungsworkflow	Sven Alsdorf
Hilfe zur Pflege	Okka Dini Lüke
Vergabewesen	Tobias Fuß
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Alexander Gumnior

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

Am 13. Februar 2023 wurden die Ergebnisse im Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 11. Mai 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Manfred Wiethoff

Friederike Wandmacher

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Finanzen			
F1	Dem Kreis Mettmann liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushalts-wirtschaft vor. Im Hinblick auf ein Finanzberichtswesen sieht die gpaNRW jedoch Optimierungspotenzial.	E1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann den Aufbau eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens. Ziel sollte dabei eine aktuelle Information der Verantwortlichen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik sein. Der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien sollten die Berichte zeitnah beraten und gegebenenfalls unterjährige Maßnahmen beschließen.
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Mettmann seine Haushaltsermächtigungen teilweise nur in geringem Umfang aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.
F3	Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Mettmann dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	E3	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.
F4	Der Kreis Mettmann verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig informiert werden.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Der Kreis Mettmann erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten können für mehr Rechtssicherheit sorgen.	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zum Umgang mit Kleinbeträgen um den Vorbehalt aus grundsätzlichen Erwägungen erweitern.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Der Kreis Mettmann sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.
		E1.3	Die Regelungen zum Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sollte der Kreis Mettmann kurzfristig in Kraft setzen.
		E1.4	Die DA ZA und die Anlagerichtlinie sollten in bei der Zuständigkeit für Tagesgeldkonten aufeinander abgestimmt werden.
		E1.5	Der Kreis Mettmann sollte eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement erlassen.
		E1.6	Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA GBF präzisieren.
		E1.7	Der Kreis Mettmann sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.
		E1.8	Die Vollstreckung des Kreises Mettmann sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Mettmann sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.
		E2.2	Der Kreis Mettmann sollte auch schriftliche Regelungen für die Pauschalwertberichtigung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.
F3	Der Kreis Mettmann hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bereits operative Ziele definiert und Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist mit diesen Kennzahlen nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.	E3	Der Kreis Mettmann sollte zeitnah für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Im Kreis Mettmann bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Anteils an SEPA-Lastschriftmandaten. Die Bezahlmöglichkeiten über das E-Payment werden im Kreis Mettmann zurzeit verstärkt vorangetrieben.	E4.1	Der Kreis Mettmann sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher auf die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben.
		E4.2	Der Kreis Mettmann sollte dafür Sorge tragen, dass die Geschäftsbuchführung personell in der Lage ist, ihrer Verpflichtung zur unverzüglichen Buchung der eingehenden Annahmeanordnungen nachzukommen.
F5	Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sind im Kreis Mettmann vergleichsweise hoch.	E5	Gerade vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Personalaufstockung zur Reduzierung des hohen Bestandes an Vollstreckungsforderungen sollte der Kreis Mettmann die Kennzahlen zur Vollstreckung weiter erheben. Damit kann der Kreis überprüfen, ob eine längerfristige Verstärkung der Vollstreckungsstelle erforderlich ist.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht größtenteils den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.	E1	Der Kreis Mettmann sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Kreis Mettmann durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt diesen durch kreisinterne Vorgaben. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.	E2	Auch der Kreistag sollte unterjährig, zumindest über die Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen, unterrichtet werden. Hierzu bietet das bestehende Berichtswesen an die Ausschüsse eine gute Grundlage und sollte weiter ausgebaut werden.
Tax Compliance Management System			
F 1	Der Kreis Mettmann hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Spezifizierung der Risikobereiche.	E1	Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Mettmann die geplante Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah umsetzen. Die Steuerabteilung sollte bereits beim Entwurf eines neuen Vertrages eingebunden werden. und die Steuerabteilung bereits im Entwurfsstadium einbinden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Mettmann hat das Rechnungsprüfungsamt frühzeitig einbezogen. Kontrollen und Regelungen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS sind in der Dienstanweisung geregelt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E 3	Der Kreis Mettmann sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Die IT-Steuerung des Kreises Mettmann ist dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert ist. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes eingeschränkt. Dies gilt für die Phase der Eingliederung ebenso wie darüber hinaus.	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.
		E1.2	Der Kreis Mettmann sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.
		E1.3	Der Kreis Mettmann sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.
F2	Mit der aufbauorganisatorischen Neustrukturierung hat der Kreis Mettmann eine gute Basis für eine zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie, um eine einheitliche Zielausrichtung besser gewährleisten zu können.	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte seine Digitalisierungsstrategie vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen überarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte er in einer Roadmap festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen.
		E2.2	Der Kreis Mettmann sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten

	Feststellung		Empfehlung
F3	Der Kreis Mettmann unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der Verknüpfung zum Bestellprozess und im Hinblick auf die Organisation einzelner Prozessschritte bestehen Optimierungsansätze. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.	E3.1	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.
		E3.2	Der Kreis Mettmann sollte in prüfen, inwiefern ein zentrales Funktionspostfach zum Rechnungseingang vorgegeben und automatisiert ausgelesen werden kann.
		E3.3	Der Kreis Mettmann sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.
		E3.4	Der Kreis Mettmann sollte den Prozess auch unter organisatorischen Aspekten evaluieren. Dabei sollte der die Anordnung einzelner Prozessschritte prüfen, um Kontrollschritte und resultierende Prozessschleifen weiter zu reduzieren. Das Ziel sollte sein, die sachlich und rechnerische Kontrolle möglichst weit an den Anfang des Prozesses zu legen und technisch zu unterstützen.
F4	Die digitale Transformation des Kreises Mettmann ist, auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus, auf einem guten Weg. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Mettmann einen verbindlichen Projektplan aufstellen.
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Mettmann bietet eine solide Grundlage für die digitale Transformation. Dennoch bestehen Optimierungsansätze, um den resultierenden Anforderungen noch besser gerecht werden zu können.	E5.1	Der Kreis Mettmann sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Das Ergebnis ist zugleich Grundlage für eine anschließende Personalbemessung.
		E5.2	Der Kreis Mettmann sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.
		E5.3	Der Kreis Mettmann sollte verbindliche Beteiligungsregeln und -prozesse definieren, um die gegenseitige Einbindung von IT und Organisation möglichst personenunabhängig zu gewährleisten.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Im Hinblick auf die technischen IT-Sicherheitsaspekte profitiert der Kreis Mettmann von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN. Es bestehen allerdings Optimierungsansätze im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der IT-Notfallvorsorge im Verantwortungsbereich des Kreises Mettmann.	E6	Der Kreis Mettmann sollte ein IT-Sicherheitskonzept formulieren. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann ist nach einer längeren Stellenvakanz dabei, eine systematische IT-Prüfung wieder aufzubauen. Die Rahmenbedingungen dazu sind inzwischen gut. Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht Prüfgegenstand ist, könnten durch eine starke IT-Unterstützung noch effizienter gestaltet werden.	E7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er in Zusammenarbeit mit dem KRZN sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen. Dabei sollte der Kreis Mettmann auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
F8	Der Kreis Mettmann hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Allerdings kann er die überwiegend informellen Strukturen durch formalisierte Konzepte und verbindliche Vorgaben besser absichern.	E8.1	Der Kreis Mettmann sollte erneut einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.
		E8.2	Der Kreis Mettmann sollte seine Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.
		E8.3	Der Kreis Mettmann sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Kreis Mettmann hat in 2020 überdurchschnittliche Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant. Bei den näherungsweise ermittelten Transferaufwendungen stationär gehört der Kreis dagegen zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.	E1	Der Kreis Mettmann sollte die Ursachen für die überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant ermitteln und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten.
F2	Der Kreis Mettmann hat sehr niedrige Erträge aus der Geltendmachung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die sehr niedrigen Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für die Hilfe zur Pflege stationär.	E2	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, weshalb die Erträge aus der Geltendmachung von privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe so niedrig sind und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten. Der Einsatz von spezialisierten Fachkräften ist sinnvoll, muss aber intensiviert werden.

	Feststellung		Empfehlung
F3	Der Kreis Mettmann hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.	E3	Der Kreis Mettmann sollte Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege stationär erarbeiten und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.
F4	Der Kreis Mettmann setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird bislang aber nicht genutzt. Eine elektronische Akte soll zeitnah eingeführt werden.	E4	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können.
F5	Der Kreis Mettmann führt zurzeit keine Personalbedarfsplanung im Sozialamt durch.	E5	Der Kreis Mettmann sollte eine Personalbedarfsplanung für das Sozialamt etablieren, um sich auf zukünftige Entwicklungen vorbereiten zu können. Hierzu gehört insbesondere auch die Berücksichtigung von planbaren Fluktuationen wie Renteneintritte, Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, usw. Um Überlastungen und Stellenvakanz zu vermeiden, könnte der Kreis anhand von Erfahrungswerten aus den Vorjahren außerdem eine Quote für ungeplante Fluktuationen in die Planung einbeziehen.
F6	Der Kreis Mettmann plant eine Pflegefachkraft zur Unterstützung der Leistungsbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einzusetzen.	E6	Der Kreis sollte wie geplant eine Pflegefachkraft für die Überprüfung von Bedarfsermittlungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege sowie die Kontrolle von Rechnungen der ambulanten Leistungsanbieter einsetzen.
F7	Der Kreis Mettmann hat ein unterdurchschnittliches Platzangebot bei der stationären Dauerpflege. Ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen besteht aber zurzeit nicht. Das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist hingegen noch ausbaufähig.	E7	Der Kreis Mettmann sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Städten den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.
F8	Der Kreis Mettmann hat gute Grundlagen für das Finanz- und Fachcontrolling geschaffen. Einen Monatsbericht für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gibt es zurzeit noch nicht.	E8	Der Kreis Mettmann sollte wie geplant auch für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen einen Monatsbericht entwickeln.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Mettmann hat durch seine Vergabedienstanweisung interne Regelungen geschaffen, die grundsätzlich gut geeignet sind, Vergabeverfahren ordnungsgemäß und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Einige Regelungen, zum Beispiel zur nachhaltigen Beschaffung oder zur Binnenmarktrelevanz bedürfen der Überarbeitung.	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte konkrete Vorgaben zur Berücksichtigung von sozialen und umweltbezogenen Zuschlagskriterien erlassen.

	Feststellung		Empfehlung
		E1.2	Der Kreis Mettmann sollte seine Regelungen zur Binnenmarktrelevanz nachschärfen und konkretisieren.
F2	Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind grundsätzlich gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. Die in der Praxis gelebten Abweichungen von den Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bedürfen einer kritischen Überprüfung.		
F3	Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Mettmann prüfen, ob die deutliche Erhöhung der Wertgrenzen zur Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung auch weiterhin Bestand haben soll.	E3	Der Kreis Mettmann sollte die vorgegebenen Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung prüfen und erforderlichenfalls die formelle Anpassung der Rechnungsprüfungsordnung vornehmen.
F4	Die Regelungen des Kreises Mettmann zur Korruptionsprävention entsprechend nicht mehr den aktuell gültigen, gesetzlichen Vorgaben. Der Kreis gibt an, dass er bereits an der Aktualisierung seiner internen Vorgaben zur Korruptionsprävention arbeitet.	E4.1	Der Kreis Mettmann sollte die Überarbeitung der internen Vorgaben zur Korruptionsprävention zügig vorantreiben und die aktualisierte Fassung möglichst zeitnah in Kraft setzen.
		E4.2	Der Kreis Mettmann sollte die Aufgabenzuweisung an die gesetzliche Neuregelung anpassen.
		E4.3	Der Kreis Mettmann sollte seine bisherigen Vorbereitungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie weiter vorantreiben und parallel auch einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten entwickeln.
F5	Der Kreis Mettmann verfügt über Strukturen zum monetären Controlling von Baumaßnahmen. Diese Kontrollinstanz entspricht jedoch nicht dem von der gpaNRW beschriebenen Bauinvestitionscontrolling im engeren Sinne.	E5	Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling aufbauen, welches bei größeren Baumaßnahmen verbindlich anzuwenden ist.
F6	Die internen Regelungen des Kreises Mettmann zur Abwicklung von Nachträgen sind gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können. Bislang hat der Kreis Mettmann jedoch noch kein strukturiertes Nachtragsmanagement eingerichtet.	E6	Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement implementieren und das Nachtragsaufkommen nach verbindlichen Vorgaben auswerten.

	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass der Kreis Mettmann seine effektiven Vergabestrukturen auch in der täglichen Praxis konsequent anwendet. Im Bereich der Vorbereitung von Baumaßnahmen wird deutlich, dass die erstellten Leistungsverzeichnisse tiefergehend sein sollten, um Nachträge zu vermeiden.	E7	Der Kreis Mettmann sollte für die Vorbereitung von Baumaßnahmen stets genügend fachliche und personelle Ressourcen einplanen, um die Notwendigkeit von Nachträgen während der laufenden Baumaßnahme möglichst zu vermeiden.
F8	Die entstandenen Zusatzkosten sind in der Maßnahmenakte nachvollziehbar dokumentiert. Allerdings hat der Kreis Mettmann die Zusatzarbeiten nicht im Zuge eines formellen Nachtrages in Auftrag gegeben.	E8	Der Kreis Mettmann sollte Zusatzleistungen stets im formellen Rahmen beauftragen.
Verkehrsflächen			
F1	Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, bestehen hinsichtlich der Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten Optimierungsmöglichkeiten. Zudem sind die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung nicht aufeinander abgestimmt.	E1	Der Kreis Mettmann sollte die steuerungsrelevanten Daten, wie beispielsweise die Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben. Zudem sollten die Daten der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.
F2	Der Kreis Mettmann nutzt bisher keine Straßendatenbank, um die Verkehrsflächenerhaltung vollumfänglich zu steuern.	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte eine Straßendatenbank zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung nutzen. In diese sollte der Kreis alle relevanten Daten im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung einpflegen. Auch die Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen sollte der Kreis berücksichtigen.
		E2.2	Die Zustandsdaten sollte der Kreis Mettmann ebenfalls in eine Straßendatenbank integrieren. Damit lassen sich dann weitergehende Auswertungen ansteuern. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwieweit der Kreis auch für die anderen Flächenarten Zustandsinformationen erfasst.
		E2.3	Der Kreis Mettmann sollte auch die Maßnahmenplanung und deren Fortschreibung über eine Straßendatenbank vornehmen.
		E2.4	Die anzuschaffende Straßendatenbank sollte auch ein Modul zum Aufbruchmanagement beinhalten. Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement, von der Koordination über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.
		E2.5	Der Kreis Mettmann sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.

	Feststellung		Empfehlung
F3	Der Kreis Mettmann hat eine Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig. Jedoch sind noch weitere Daten nötig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können.	E3	Der Kreis Mettmann sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.
F4	Der Kreis Mettmann hat strategische und operative Ziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, um beurteilen zu können, ob die benannten Ziele erreicht werden.	E4	Der Kreis Mettmann sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.
F5	Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement zeigen Optimierungsbedarf. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat nach Aussagen des Kreises Mettmann 2018 stattgefunden. Die dazugehörigen Vorlagen und Dokumentationen sind ausbaufähig.	E5.1	Die beiden beteiligten Bereiche sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der Datentabelle identisch sind. Im Zuge der Einführung einer Straßendatenbank sollte der Kreis zudem prüfen, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt bzw. miteinander verknüpft werden können.
		E5.2	Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die regelmäßigen Zustandserfassungen sein. Dabei sind die Vorgaben an eine ordnungsgemäße körperliche Inventur vollständig zu erfüllen.
F6	Die vorliegenden Zustandsdaten zeigen eine ausgewogene Verteilung. Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen derzeit.	E6	Die Abteilung 23-3 sollte der Anlagenbuchhaltung die Flächen je Anlagegut zuarbeiten. So lässt sich in Zukunft der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad ermitteln.
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen mit durchschnittlich 0,48 Euro je qm rund ein Drittel des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E7	Der Kreis Mettmann sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.
F8	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Mettmann eine Reinvestitionsquote von 47 Prozent.	E8	Der Kreis Mettmann sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.
Straßenbegleitgrün			
F9	Der Kreis Mettmann kann die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inkl. Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.	E9.1	Der Kreis Mettmann sollte die Teilflächen des Straßenbegleitgrüns erfassen und diese in ein geeignetes Kataster übertragen. Idealerweise kann das Straßenkataster diese Grünflächen ebenfalls verwalten. Alternativ sollte das Grünflächenkataster Schnittstellen zur Straßendatenbank haben.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Beim Kreis Mettmann besteht nur geringer **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern.

Die **wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen** stellt sich deutlich besser dar, als in vielen Kommunen der Vergleichskreise. Trotz einer hohen allgemeinen Finanzkraft im Vergleich mit den kreisangehörigen Kommunen der übrigen Kreise, ist jedoch eine der zehn Kommunen des Kreises Mettmann 2022 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Zudem plant die Mehrzahl der kreisangehörigen Kommunen für 2022 mit Fehlbedarfen. Der Kreis Mettmann begegnet dieser Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020, mit Ausnahme von 2019, positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt rund 33,8 Mio. Euro. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 9,1 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Der Kreis hätte jedoch auch ohne diesen Ertrag ein positives Jahresergebnis ausweisen können.

Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt 1,6 Mio. Euro. Hierin enthalten sind rund 10,1 Mio. Euro außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CIG.

Der reguläre **Umlagebedarf** je Einwohner von 764 Euro bildet das Maximum im interkommunalen Vergleich. Die Kommunen im Kreis Mettmann werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage stärker belastet als alle anderen Kommunen in den Vergleichskreisen. Allerdings liegt der um die Positionen des Finanzausgleichs und des Teilergebnisses „Soziale Leistungen“ **bereinigte Umlagebedarf** mit 143 Euro je Einwohner am Minimum. Bei dieser Betrachtung ergibt sich nur bei einem Kreis ein noch geringerer Umlagebedarf.

Das Planjahr 2022 weist ein Defizit von 15,5 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die **Planung** grundsätzlich mit

hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung jedoch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Mettmann bei. Der geplante Fehlbetrag 2022 entlastet zwar die kreisangehörigen Städte, führt aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von aufsichtsbehördlichen Maßnahmen ist der Kreis Mettmann jedoch zurzeit weit entfernt.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Kreises Mettmann je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich deutlich geringer als bei den meisten der Vergleichskreise. Positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden planerisch zur Finanzierung von **Investitionen** beitragen, deren voraussichtlich zu erwartender Umfang aber nicht ausreichen. Der Haushalt wird künftig entsprechend zusätzlich belastet. Soweit dem Kreis keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird er Investitionen zumindest anteilig nur über Zuwendungen Dritter oder neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** des Kreises Mettmann erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Dem Kreis liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor. Die Fristen für die Feststellung der Jahres- und Gesamtjahresabschlüsse hält der Kreis nicht ein. Der Kreis greift auf ein funktionierendes **Finanzcontrolling**, auch unterjährig zurück. Ein vollumfängliches **Berichtswesen** befindet sich derzeit noch im Aufbau. Dennoch liegen der Verwaltungsführung und den politischen Gremien die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen bereits jetzt vor.

Dem Kreis Mettmann ist es in der Vergangenheit gelungen, durch die allgemeine Kreisumlage, aber auch durch Ertragsverbesserungen in anderen Bereichen, **Aufwandssteigerungen** teilweise zu kompensieren. Eigene Anstrengungen sind auch weiterhin erforderlich, um künftig den angestrebten **Haushaltsausgleich** zu realisieren. Ziel des Kreises muss es sein, die in der Zukunft geplanten ausgeglichenen Jahresergebnisse auch weiterhin tatsächlich durch begleitende Konsolidierungsmaßnahmen ohne Anhebung der allgemeinen Kreisumlage zu erreichen.

Der Kreis Mettmann überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für investive Auszahlungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen Kreise. Er sollte mit investiven Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen. Seine diesbezüglichen Haushaltsermächtigungen schöpft er teilweise nur in geringem Umfang aus.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt im Kreis Mettmann grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat der Kreis bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt der Kreis ebenfalls nicht. Über ein solches Instrument sollten die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kreis Mettmann 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabschlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist ein Kreis von der Pflicht, einen Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Kreistag für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Der Kreistag des Kreises Mettmann hat für 2019 bis 2021 entsprechende Befreiungen von der Aufstellungsverpflichtung bestätigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Mettmann bildet das Maximum im Vergleich. Die Haushaltssituation ist demnach deutlich besser als in vielen anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Dennoch planen die Kommunen im Kreis Mettmann 2022 mit schlechteren Jahresergebnissen als die Mehrzahl der Vergleichskreise. Die gpaNRW sieht daher einen Handlungsbedarf, der sich aus der Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ergibt. Der Kreis Mettmann begegnet der Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

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

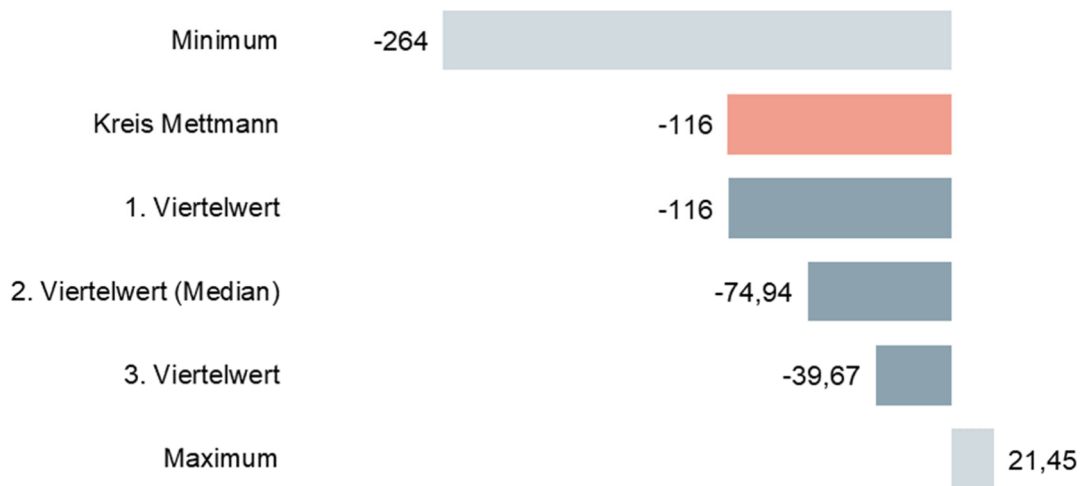
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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

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

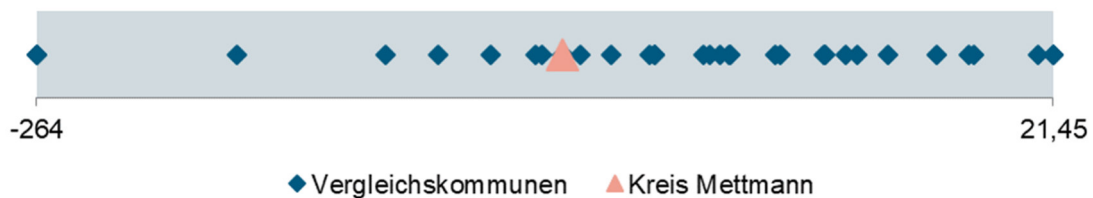
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung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

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



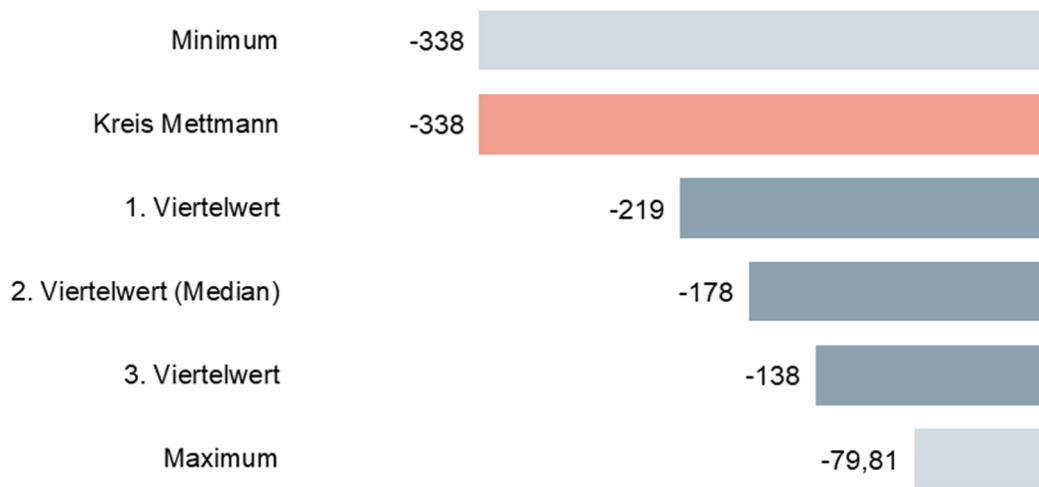
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im Kreis Mettmann beträgt minus 116 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert bildet der Kreis den ersten Viertelwert. Bei 75 Prozent der 31 Vergleichskreise weisen die jeweiligen kreisangehörigen Kommunen einen höheren Planwert aus.

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

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



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner stellt sich das zuvor dargestellte Jahresergebnis je Einwohner noch schlechter dar. Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags zur Isolierung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie ergibt sich ein Planwert von minus 338 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Mettmann bilden in diesem Vergleich das Minimum. Die COVID-19-Pandemie führt bei den Kommunen im Kreis Mettmann daher zu stärkeren Haushaltsbelastungen als bei vielen Kommunen der Vergleichskreise.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Mettmann. Ein Handlungsbedarf des Kreises Mettmann ist daher gegeben, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für das Jahr 2022 hat der Kreis dieses Rücksichtnahmegebot umgesetzt und seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 15,5 Mio. Euro entlastet. Dieses stellt jedoch keine eigene Konsolidierungsmaßnahme dar.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro

Jahr	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2022	2.852	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
2021	2.802	1.382	1.507	1.603	1.706	2.802	31
2020	2.739	1.355	1.479	1.585	1.695	2.739	31
2019	2.685	1.285	1.426	1.518	1.600	2.685	31
2018	2.501	1.208	1.348	1.429	1.544	2.501	31
2017	2.242	1.127	1.243	1.326	1.389	2.242	31
2016	2.086	1.076	1.188	1.271	1.364	2.086	31

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
90,00	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Die meisten kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen planen für 2022 mit unausgeglichenen Haushalten. Dies gilt ebenfalls für die Planung der Kommunen im Kreis Mettmann. Lediglich drei Kommunen planen mit einem Überschuss.

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Mettmann sind seit 2016 kontinuierlich gestiegen. 2022 liegen diese um 766 Euro je Einwohner über denen aus 2016. Die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen des Kreises bildet zudem in allen Vergleichsjahren das Maximum.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass eine kreisangehörige Kommune im Kreis Mettmann verpflichtet ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Insgesamt ist die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Mettmann dennoch erheblich besser als bei der Mehrzahl der übrigen Kreise.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Der Kreis Mettmann unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Er erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme von 2019, Jahresüberschüsse, plant jedoch 2022 und 2023 mit weiteren negativen Jahresergebnissen. Hierdurch wird er seine Ausgleichsrücklage und damit sein Eigenkapital verringern. Mittelfristig ab 2024 plant der Kreis mit ausgeglichenen Ergebnissen.

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

Haushaltsstatus Kreis Mettmann 2016 bis 2023

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

2021 erreicht der **Kreis Mettmann** einen Haushaltsausgleich nur durch das Einplanen eines globalen Minderaufwands in Höhe von rund 3,4 Mio. Euro. Dieser Minderaufwand muss auch tatsächlich erreicht werden, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 vor. Danach ist es dem Kreis Mettmann gelungen, 2021 ein positives Jahresergebnis von rund 1,6 Mio. Euro zu erzielen.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Entwicklung der Rücklagen beim Kreis Mettmann wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Mettmann 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	10,50	19,35	8,44	-21,93	17,47
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	9,82	29,17	37,61	15,67	33,15
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	119	123	122	132	136
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	9,82	19,35	8,44	-21,93	17,47
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-0,31	4,12	-0,38	9,96	9,39
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,68	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis			13,72	positives Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Mettmann in Mio. Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro*	0,00	-15,54	-17,54	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	33,15	17,61	0,07	0,07	0,07	0,07
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	136	136	136	136	136	136

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-15,54	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	9,18	11,42	positives Ergebnis		

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

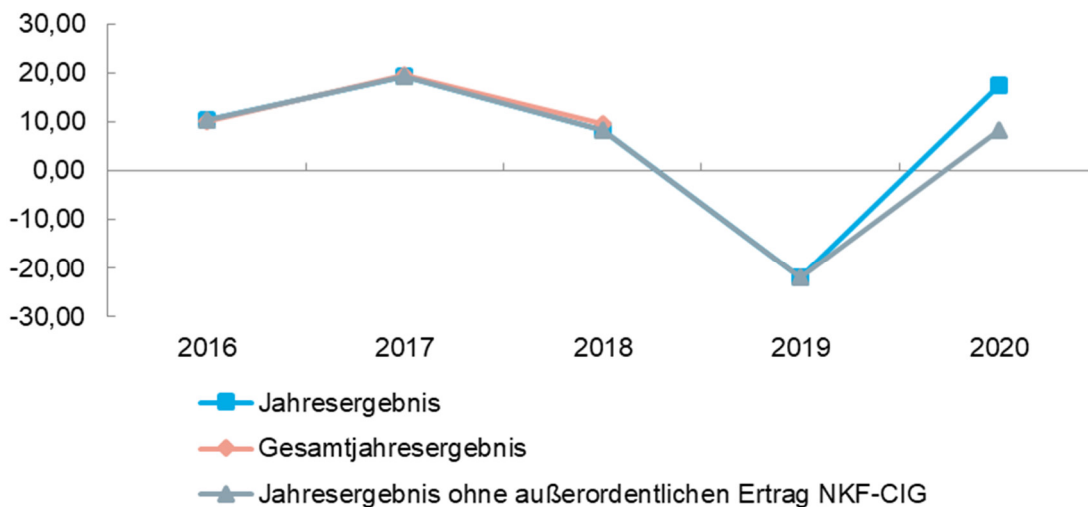
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für den Kreis Mettmann ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung. Falls der Kreis entgegen der Planung Überschüsse erzielt, könnte er diese weiter der Ausgleichsrücklage zuführen, solange er vorher die allgemeine Rücklage nicht verringern musste.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 weisen, mit Ausnahme von 2019, ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Die erzielten Erträge des Kernhaushalts können die Aufwendungen des Kreises somit nahezu im gesamten Betrachtungszeitraum decken. Der bereinigte Umlagebedarf des Kreises Mettmann ist vergleichsweise gering.

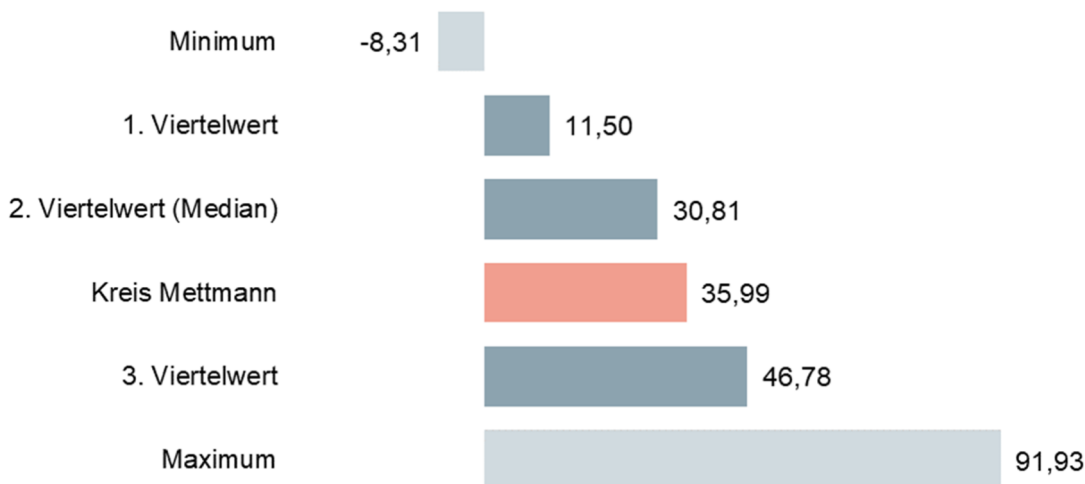
Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

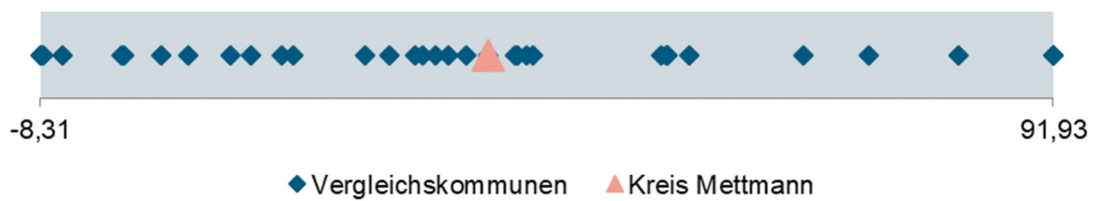


Das Jahresergebnis des **Kreises Mettmann** schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen minus 21,9 Mio. Euro und 19,4 Mio. Euro. Es verbessert sich im Eckjahresvergleich von 2016 bis 2020 um rund sieben Mio. Euro auf 17,5 Mio. Euro. Dies allerdings nur unter Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG. Ohne diesen weist der Kreis ein Jahresergebnis von rund 8,4 Mio. Euro aus. Ungeachtet dessen reicht das Ressourcenaufkommen des Kreises 2020 aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken.

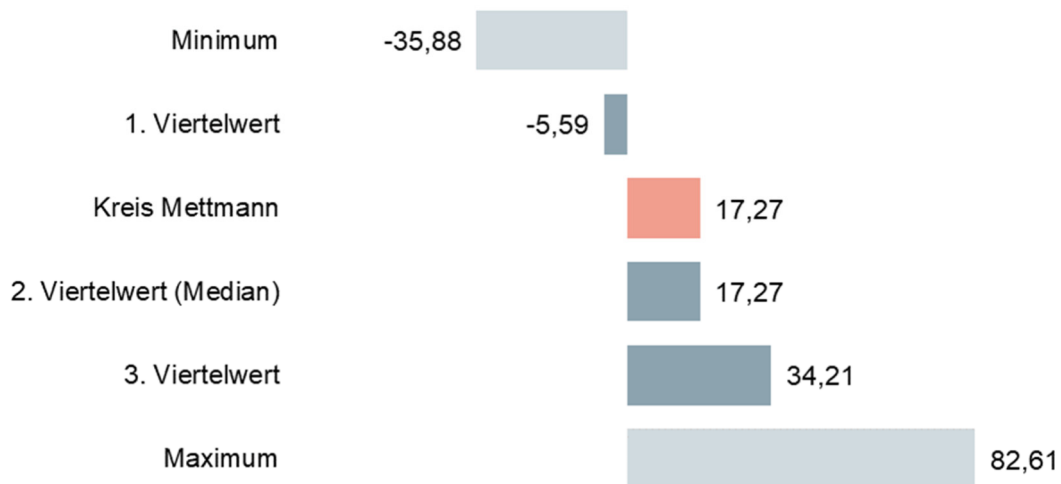
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Das mit rund 17,5 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2020 führt dazu, dass der Kreis Mettmann bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Median liegt. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehl- betragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

Fehlbetragsquote Kreis Mettmann in Prozent 2016 bis 2020

2016	2017	2018	2019	2020
positives Ergebnis			13,72	positives Ergebnis

Im Betrachtungszeitraum erfolgte im Kreis Mettmann lediglich 2019 ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von 13,7 Prozent. Mit positiven Jahresergebnissen von insgesamt rund 55,8 Mio. Euro hat es der Kreis in den übrigen Betrachtungsjahren geschafft, sein Eigenkapital nicht zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen zu müssen.

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

Aus diesem Grund analysiert die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle von etwaigen tatsächlichen Schlüsselzuweisungen rechnet die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 ein. Da der Kreis Mettmann abundant ist, entfällt diese Berechnungsposition. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir in Mettmann ebenfalls nicht identifiziert. Jedoch findet in unserer Berechnung auch die 2020 erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft Berücksichtigung. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis** und entspricht im Kreis Mettmann dem tatsächlichen Jahresergebnis.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

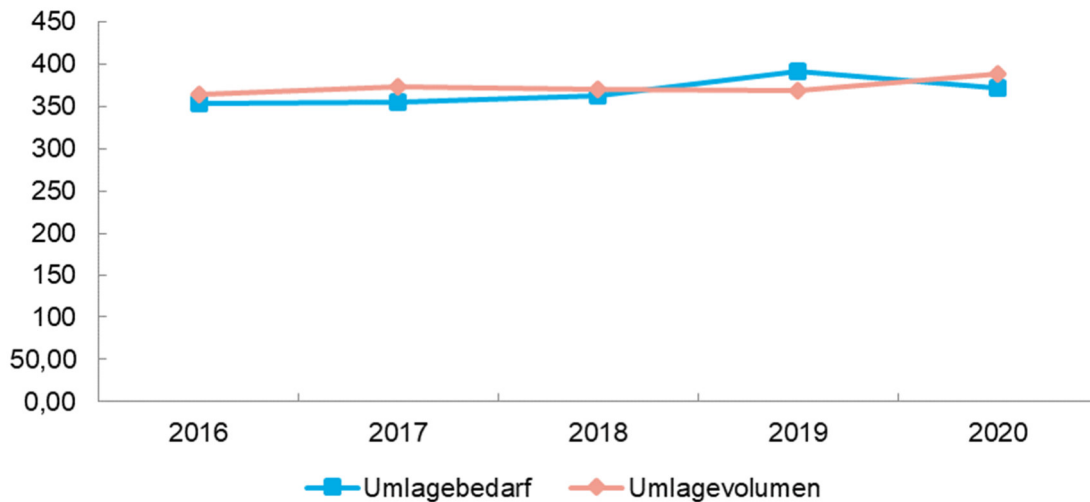
Kreis Mettmann	
Jahresergebnis	17,47
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen	0,00
Bereinigungen Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten fünf Jahre	0,00
Bereinigung Erhöhte Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft	27,10
= strukturelles Ergebnis	-9,63

Die Ergebnisrechnung des Kreises Mettmann ist 2020 bei Bereinigung auch der erhöhten Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft strukturell defizitär. Da sie zum Zeitpunkt der Haushaltserstellung nicht anzusetzen war, wird sie für dieses Jahr als Sondereffekt eingeordnet. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Bundesbeteiligung auch in kommenden Jahren als Ertragsposition erhalten bleibt.

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

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020



Der Umlagebedarf des Kreises Mettmann ist im Zeitraum 2016 bis 2020 um fünf Prozent gestiegen. Das Umlagevolumen dagegen um 6,7 Prozent. Während der Kreis 2016 und 2017 mit ausgeglichenen Haushalten plante, hat er in den übrigen Betrachtungsjahren negative Jahresergebnisse in seiner Planung ausgewiesen. In diesen Jahren hat er demnach planerisch auf das Erheben einer auskömmlichen Kreisumlage verzichtet. Insofern kommt der Kreis seinen kreisangehörigen Kommunen entgegen. Im IST liegt das Umlagevolumen jedoch, mit Ausnahme von 2019, regelmäßig über dem tatsächlichen Umlagebedarf. Dies im betrachteten Zeitraum um insgesamt rund 34 Mio. Euro.

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

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

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

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen im Kreis Mettmann stärker als in allen anderen Vergleichskreisen belastet. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

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

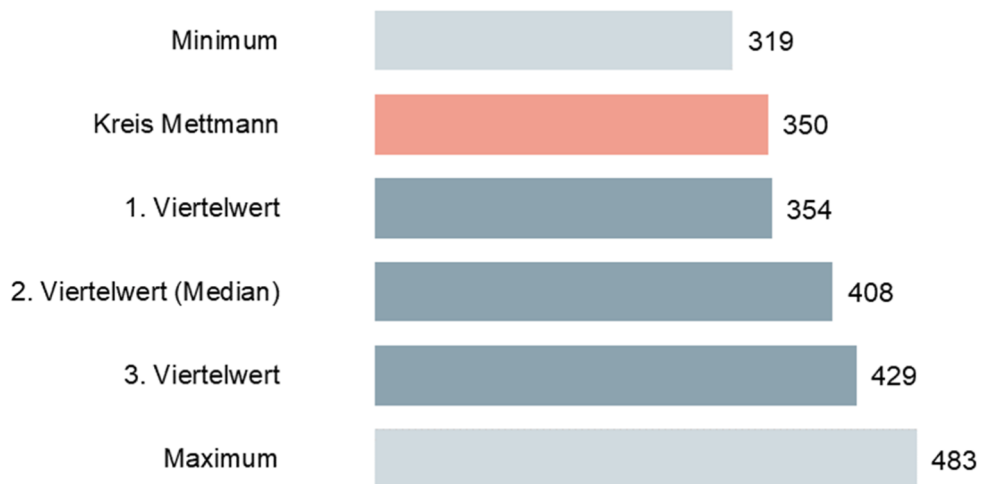
Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlage-

bedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Umlagebedarf Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Erträge ohne allgemeine Kreisumlage	203	239	223	270	275
+ Finanzerträge	0,35	0,37	0,51	0,40	0,33
+ Außerordentliche Erträge	0,00	0,00	0,00	0,00	9,09
./. Ordentliche Aufwendungen	557	594	585	660	655
./. Zinsaufwendungen	0,03	0,03	0,52	0,92	0,13
./. Außerordentliche Aufwendungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlagebedarf	354	354	362	391	371
+ Schlüsselzuweisungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Landschaftsumlage	169	167	178	188	201
+ SGB II-Kostenbeteiligung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	0,08	0,10	0,13	0,13	0,15
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II	185	187	184	202	170

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



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



Der Umlagebedarf des Kreises Mettmann ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner liegt mit 350 Euro unter dem ersten Viertelwert. Die Kommunen im Kreis Mettmann werden daher bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage wesentlich weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Der Kreis Mettmann beteiligt seine kreisangehörigen Kommunen zudem an den Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs. Zur Deckung der Aufwendungen erhebt der Kreis eine Teilkreisumlage von neun kreisangehörigen Kommunen.

Eine weitere Mehrbelastung erhebt der Kreis zur Deckung der Kosten der Berufskollegs von allen kreisangehörigen Kommunen.

Bei einer weiteren Berücksichtigung auch dieser vorstehenden Mehrbelastungen liegt der Umlagebedarf des Kreises Mettmann bei 398 Euro je Einwohner und damit unter dem Median der Vergleichskreise.

Zudem gehört der Kreis Mettmann zu den Kreisen, die bei der Isolierung der coronabedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen haben. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt worden. Hierdurch weist der Kreis ein besseres Jahresergebnis aus als Kreise, die die erhöhte Kostenerstattung verrechnet haben. Dies wiederum hat positive Auswirkungen auf den Umlagebedarf. Jedoch könnte der Umlagebedarf im Kreis Mettmann in Zukunft dadurch höher sein, dass die gegebenenfalls ergebniswirksam abzuschreibende Bilanzierungshilfe höher ist als in anderen Kreisen.

Darüber hinaus erhebt der Kreis Mettmann folgende Teilkreisumlagen von seinen kreisangehörigen Kommunen:

- Teilkreisumlagen für die Förderschulen für geistige Entwicklung des Kreises Mettmann,
- Teilkreisumlagen für die Förderzentren des Kreises Mettmann und
- Teilkreisumlagen für die integrativen und heilpädagogischen Kindergärten des Kreises Mettmann.

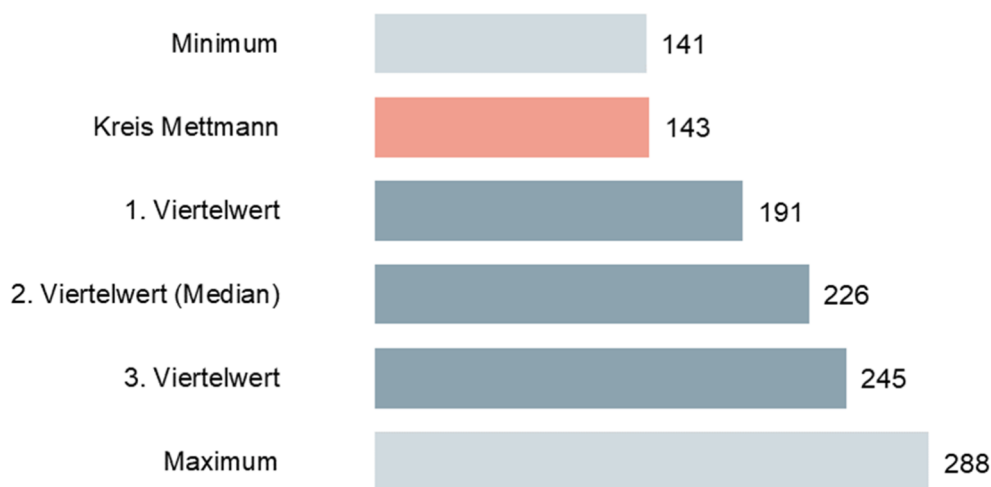
Eine vergleichsweise hohe SGB II-Quote stellt im Kreis Mettmann durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar.

SGB II-Quote in Prozent 2020

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10,03	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31

Rechnet man daher beim Umlagebedarf in einem weiteren Schritt die sozialen Leistungen heraus, ergibt sich folgendes Bild:

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



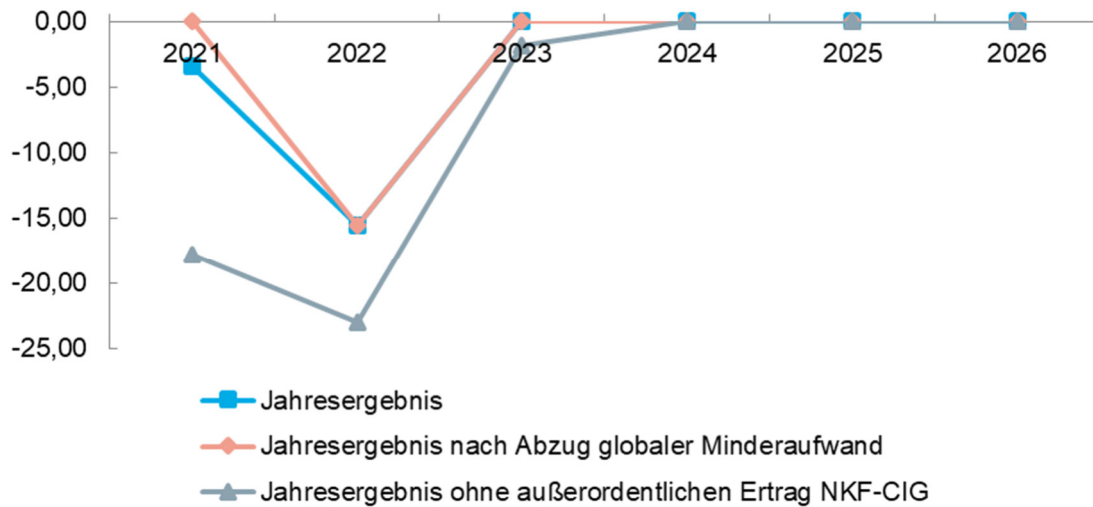
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Mettmann plant 2022 und 2023 negative Jahresergebnisse. Ab 2024 bis zum Ende der mittelfristigen Planung plant er ausgeglichene Ergebnisse. Auch durch die Isolierung der coronabedingten Schäden und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge stellt der Kreis für 2022 und 2023 keine ausgeglichenen Haushalte dar. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden.
- Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Der Kreis plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

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

Jahresergebnisse Kreis Mettmann in Mio. Euro 2021 bis 2026



Der **Kreis Mettmann** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022/2023 für das Planjahr 2022 ein Defizit von rund 15,5 Mio. Euro. Für die übrigen Jahre der Planung plant der Kreis mit einem im Ergebnis jeweils ausgeglichenen Haushalt. Der Entwurf des Nachtragshaushaltsplanes weist, entgegen der ursprünglichen Planung, auch für 2023 ein Defizit aus. Dieses beläuft sich auf rund 17,5 Mio. Euro.

Bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 ist der Kreis Mettmann nach eigener Aussage (siehe Vorbericht zum Doppelhaushalt) dem den kreisangehörigen Kommunen gegenüber bestehenden Rücksichtnahmegebot gerecht geworden. Er hat bei seiner Haushaltsplanung alle Erträge in maximal generierbarer Höhe und auch unter Abwägung evtl. Unsicherheiten und Risiken geplant. Insofern wurde der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage für 2022 um 0,84 Prozentpunkte auf 28,21 Prozent abgesenkt. Zur Herbeiführung des fiktiven Haushaltsausgleichs hat der Kreis im Haushaltsjahr 2022 eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage im Umfang von rund 15,5 Mio. Euro eingeplant. Damit gibt der Kreis seine Jahresüberschüsse wieder zeitnah und komplett umlageentlastend an seine kreisangehörigen Kommunen zurück.

Für 2023 plant der Kreis nach dem Doppelhaushalt 2022/2023 mit einer Steigerung des Kreisumlagebedarfs von rund 22,7 Mio. Euro, die eine Erhöhung des Hebesatzes der Kreisumlage um 4,51 Prozentpunkte auf 32,72 Prozentpunkte nach sich zieht. Die Erhöhung resultiert dabei im Wesentlichen aus dem zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung planmäßigen Wegfall der Ausgleichsrücklage, die zur Senkung der Kreisumlage bereits vollständig in 2022 eingesetzt worden ist. Aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Beschlussfassung zum Jahresabschluss 2020 stehen jedoch weitere, der Ausgleichsrücklage zugeführte, 17,47 Mio. Euro zur finanziellen Entlastung der kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung. Darüber hinaus schließt auch das Haushaltsjahr 2021 voraussichtlich mit einem Überschuss von rund 1,6 Mio. Euro ab.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das

um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	12,48	14,94	2,46	3,04
Sonstige Transfererträge	3,98	2,83	-1,15	-5,52
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	140	146	6,10	0,71
Übrige Erträge	517	563	46,43	1,44
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	89,60	101	11,43	2,02
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	55,19	62,35	7,17	2,06
Transferaufwendungen – ohne Landschaftsumlage	146	178	31,80	3,34
Übrige Aufwendungen	365	386	20,92	0,93

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

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

Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen plant der Kreis Mettmann, ausgehend vom Jahresergebnis 2020, bis 2026 mit einem moderaten Anstieg um rund 2,5 Mio. Euro bzw. jährlich rund drei Prozent. Die Kalkulation dieser Haushaltsposition hat sich in den letzten Jahren als sehr verlässlich bestätigt. Gegenüber der Planung hat der Kreis regelmäßig Mehrerträge erzielen können.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der aktuellen Kalkulation der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen nicht.

Sonstige Transfererträge

Bei den sonstigen Transfererträgen plant der Kreis für 2022 mit Erträgen von rund 2,8 Mio. Euro. Diesen Ansatz schreibt er bis zum Ende der mittelfristigen Planung in gleichlautender Höhe fort. Die Kalkulation der Erstattungsansprüche und Rückzahlungen von gewährten Hilfen im Sozialbereich wurde der tatsächlichen Entwicklung entsprechend angepasst. Zusätzlich in Kauf genommene haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW daher nicht.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Der Kreis geht davon aus, dass die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen im Vergleich zum IST 2020 bis 2026 um rund sechs Mio. Euro steigen werden. Für 2022 plant der Kreis bei dieser Position mit nahezu gleichlautenden Erträgen gegenüber 2021 von rund 146 Mio. Euro. Nach einem kalkulierten Rückgang für 2023 sieht die mittelfristige Planung einen leichten Anstieg und für 2026 Erträge in etwa auf dem Niveau von 2022 vor.

Auch bei den Kostenerstattungen und –umlagen zeigt sich in der Vergangenheit eine eher vorsichtige Haushaltsplanung. Dies gilt ebenso für die nunmehr vorgenommene mittelfristige Planung. Die gpaNRW sieht hier keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen hat der Kreis Mettmann für 2022 mit rund 90,7 Mio. Euro und für 2023 mit rund 92,0 Mio. Euro veranschlagt. Die eingeplanten Aufwendungen liegen damit in beiden Jahren über dem IST des Jahres 2020 mit rund 89,6 Mio. Euro. Die Aufwendungen hat der Kreis mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat er insbesondere Tarif- und Besoldungserhöhungen, Beförderungen und Höhergruppierungen, Stellenplanerweiterungen sowie aufgrund politischer Beschlüsse nicht besetzte Stellen bzw. die hiermit verbundenen Minderaufwendungen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise weisen 2020 eine höhere Personalintensität aus (siehe Tabelle 2 im Anhang). Die mittelfristige Fortschreibung der Personalaufwendungen ab 2024 erfolgt gegenüber 2023 mit Steigerungssätzen von insgesamt rd. 6,5 Prozent.

Insbesondere die Anpassung personeller Ressourcen sowie zusätzliche Aufgaben und die Änderung von gesetzlichen Anforderungen führen zu dem seit 2020 erfolgten moderaten Anstieg der Personalaufwendungen im Kreis Mettmann.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert der Kreis Mettmann ausgehend vom IST 2020 bis 2026 mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von rund 2,1 Prozent. Der für 2026 veranschlagte Betrag von 66,8 Mio. Euro liegt um 11,6 Mio. Euro über dem Ergebnis 2020 von 55,2 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zugang von 21 Prozent.

Die Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erfolgt im Kreis Mettmann nicht pauschal anhand von Orientierungsdaten, sondern durch die einzelnen Fachbereiche. Die Höhe der Planansätze orientiert sich dabei in der Regel am geschätzten Bedarf, oft auf Grundlage der Rechnungsergebnisse der Vorjahre.

Auch in der Position der Kalkulation von Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko.

Transferaufwendungen

Der Kreis Mettmann plant, dass die Transferaufwendungen gegenüber dem Ist 2020 um rund 31,8 Mio. steigen. Hiervon entfallen rund 24,8 Mio. Euro auf den Produktbereich Soziale Leistungen. Insbesondere bei folgenden Produkten plant der Kreis steigende Aufwendungen:

- Produkt 050101 – Eingliederungshilfe, Fachstelle SGB IX (rund 3,4 Mio. Euro),
- Produkt 050201 – Heimleistungen (rund 7,7 Mio. Euro) und
- Produkt 050204 – Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen (rund 6,2 Mio. Euro).

Auch bei den Transferaufwendungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW planerisch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Außerordentliche Erträge

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie belasten auch den Haushalt des Kreises Mettmann. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die coronabedingten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2022 führt dies zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses von 7,4 Mio. Euro. Dennoch stellt der Kreis Mettmann in diesem Jahr planerisch keinen ausgeglichenen Haushalt dar. Ab 2024 erwartet der Kreis keine wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie.

Übrige Erträge und Aufwendungen

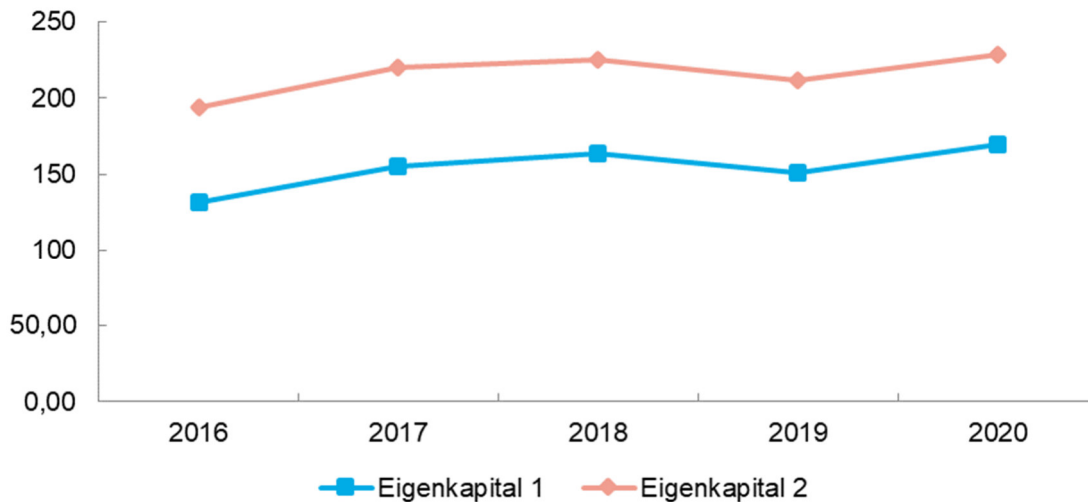
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

1.3.5 Eigenkapital

- Der Kreis Mettmann weist zum 31. Dezember 2020 Eigenkapital von rund 169 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 33 Mio. Euro sinken. Der Kreis verfügt über eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalausstattung.

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

Eigenkapital Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020



Eigenkapital Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	132	155	163	151	173
Eigenkapital 2	194	220	225	212	232

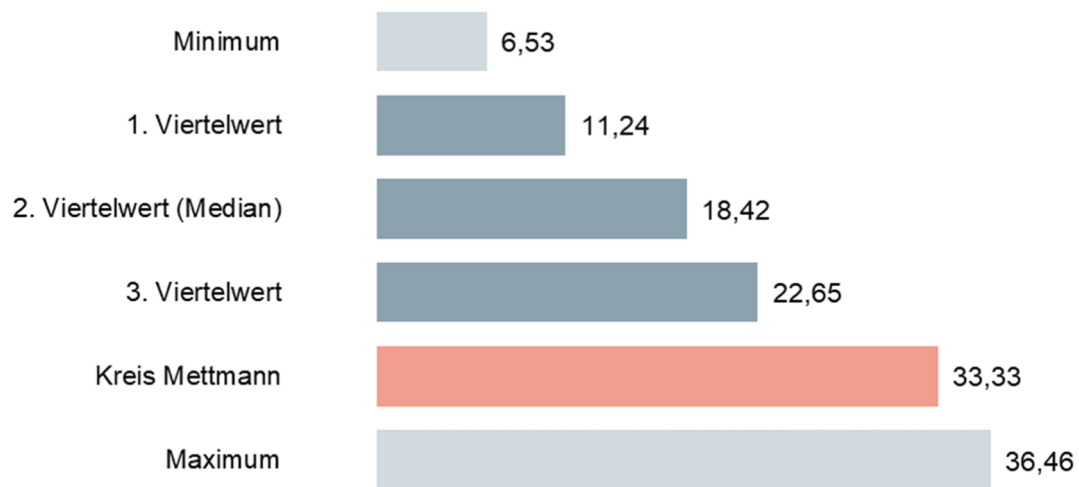
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital des **Kreises Mettmann** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) steigend und nimmt um insgesamt rund 41 Mio. Euro zu (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass der Kreis Mettmann seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2007 ununterbrochen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Es ist ihm zudem gelungen, sein Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 175 Mio. Euro mit 173 Mio. Euro zum 31. Dezember 2020 nahezu konstant zu halten. Hierin enthalten ist eine Ausgleichsrücklage mit einem Bestand von rund 33,2 Mio. Euro.

Der Kreis plant 2022 und 2023 Jahresfehlbeträge und dadurch eine Verschlechterung seiner Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich um insgesamt rund 33 Mio. Euro verringern. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind hiermit jedoch nicht verbunden.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskreisen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Der Kreis Mettmann erzielt im Vergleichsjahr 2020 eine Eigenkapitalquote 1, die mit 33,3 Prozent über dem dritten Viertelwert liegt. Lediglich ein Kreis weist ein höheres Eigenkapital aus. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise ein geringeres Eigenkapital aus.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,84	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquoten, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Diese werden nachfolgend dargestellt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	32,14	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	43,86	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Der Kreis verfügt damit über eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel des Kreises muss es sein, sein Eigenkapital, bei stabiler Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen, mittel- und langfristig nicht weiter zu verringern. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich der Kreis in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren fiktiv sicherzustellen.

Die vom Kreis für 2020 (und voraussichtlich für 2021) aktivierte und bis 2023 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG (NKF-CUIG) von insgesamt 39,3 Mio. Euro kann in 2026 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden⁹. Dies würde zu einer entsprechenden weiteren Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich der Kreis aber stattdessen dafür entscheiden den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 786.000 Euro jährlich.

1.3.6 Schulden und Vermögen

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

- ➔ Die Verbindlichkeiten des Kreises Mettmann sind im interkommunalen Vergleich gering. Der Kreis plant zum dauerhaften Erhalt seines Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen von 70 Mio. Euro. Der Finanzierungsbedarf für Investitionskredite wird zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume jedoch nur in geringem Umfang einschränken.

⁹ Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CIG steht den Kommunen in 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	26,28	22,75	29,67	26,66	52,38
davon Investitionskredite	2,58	2,44	4,04	./.	./.
davon Liquiditätskredite	1,60	0,00	0,15	./.	./.

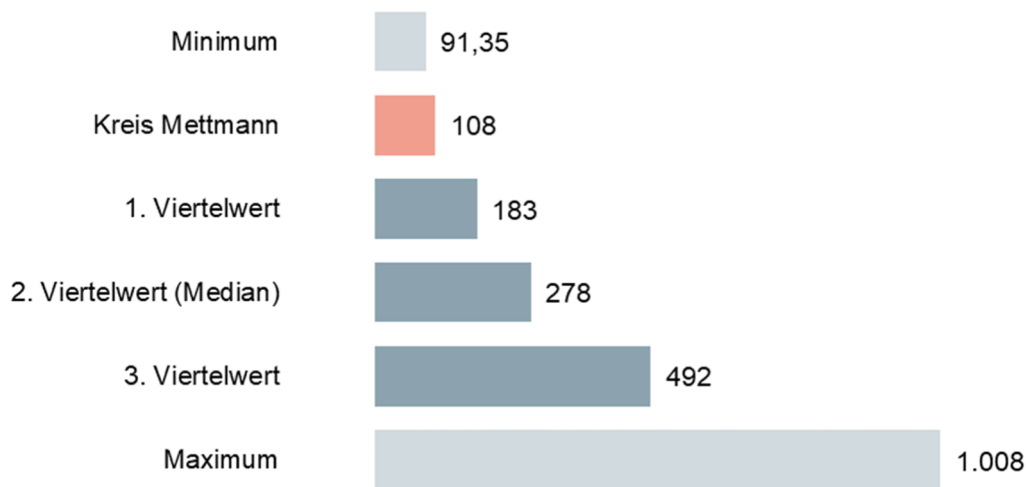
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des **Kreises Mettmann** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Mettmann (Konzern) nehmen im Eckjahresvergleich (2016 bis 2018) einen leicht zunehmenden Verlauf. Ursächlich hierfür sind in erster Linie Zuwächse bei den Investitionskrediten von rund 1,5 Mio. Euro.

Von 2019 auf 2020 steigen die Verbindlichkeiten um rund 25,7 Mio. Euro. In erster Linie beruht dieser deutliche Anstieg auf höhere Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie für erhaltene Anzahlungen.

Insgesamt weist der Kreis Mettmann im Betrachtungszeitraum vergleichsweise geringe Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Mettmann belaufen sich 2020 auf 108 Euro je Einwohner. Bei 30 Vergleichskreisen liegt Mettmann mit diesem Wert deutlich unter dem ersten Viertelwert. Lediglich ein Vergleichskreis weist geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und die Vermögenswerte stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten aufgebaut gegenüber Kreisen, die vergleichsweise wenig investiert haben. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die

gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns weitere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Kreis Mettmann	Durchschnittliche RND Kreis Mettmann 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	50	37,50	57,01
Wohngebäude	80	37	53,75	10,37
Verwaltungsgebäude	80	51	36,25	24,23
Verkehrsflächen*	./.	./.	50,00	37,42

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

*siehe hierzu die Hinweise im Teilbericht Verkehrsflächen

Der **Kreis Mettmann** setzt für seine Gebäude in der Regel die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest (80 Jahre). Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen.

Für die Schulgebäude hat der Kreis Mettmann eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht hier eine Nutzungsdauer von 40 bis 80 Jahren vor. Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen im Kreis Mettmann gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nicht die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich mit rund 1,8 Mio. Euro werden Restbuchwerte zum 31. Dezember 2020 im Zeitraum bis 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestbuchwert von rund 3,2 Prozent. Der Großteil der Restbuchwerte wird somit erst im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Insgesamt befinden sich die Schulgebäude des Kreises Mettmann gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Ein hoher Investitionsbedarf ist kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bei den Wohngebäuden setzt der Kreis ebenfalls die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest. Die Anlagenabnutzung bei den Wohngebäuden erreicht im Kreis Mettmann gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer etwas mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 7,7 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Wohn-

gebäude in den nächsten 20 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtwert der Wohngebäude von rund 74 Prozent. Der Großteil entfällt dabei auf ein Wohngebäude an der Kasernenstraße in Düsseldorf, welches nach der Anlagenbuchhaltung nach 19 Jahren vollständig abgeschrieben sein wird. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen sind daher auch bei den Wohngebäuden nicht zu erwarten.

Bei den Verwaltungsgebäuden liegt die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer bei lediglich rund 36 Prozent. Hier entfallen mit rund 3,9 Mio. Euro 16 Prozent auf ein Verwaltungsgebäude, dessen Vermögenswerte nach Ablauf von 25 Jahren abgeschrieben sein werden. Mit 20,3 Mio. Euro werden die restlichen rund 84 Prozent des Gebäudevermögens im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Auch hier ist ein hoher Investitionsbedarf kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bezüglich der Beurteilung des Zustandes der Verkehrsflächen wird auf die Ausführungen im entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt im Kreis Mettmann 194 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr deutlich. Dies gilt, mit Ausnahme von 2019 (56,15 Prozent), auch für die übrigen Jahre der Betrachtung.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Der Kreis Mettmann plant 2022 bis 2026 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 42,8 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 29 Mio. Euro auf Maßnahmen im Bereich der Förderzentren (u.a. Neubau des Förderzentrums Sandheide) sowie rund zehn Mio. Euro auf Maßnahmen an Verkehrsflächen und -anlagen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen des Kreises im gleichen Zeitraum auf rund 70 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzrechnung Kreis Mettmann in Mio. Euro 2021 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-12,62	-14,50	-32,69	9,91	10,00	10,98
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11,93	-9,01	-1,15	-13,82	-2,13	-2,77
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-24,55	-23,52	-33,84	-3,91	7,87	8,21

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	17,00	7,00	0,00	3,50	-1,20	-1,20
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-7,55	-16,52	-33,84	-0,41	6,67	7,01

Der Kreis Mettmann plant 2021 bis 2023 negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese summieren sich auf 59,8 Mio. Euro. Dennoch wird der Kreis aufgrund vorhandener liquider Mittel aus Vorjahren voraussichtlich keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen müssen. Ihm fehlen jedoch Mittel, die er zur anteiligen Finanzierung seiner Investitionstätigkeit einsetzen kann. Daher verbleibt ein über Zuwendungen Dritter und Fremdkapital zu finanzierendes Volumen. Ab 2024 plant der Kreis mit positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Eine Fremdfinanzierung von Investitionen ist dadurch planerisch nur noch in einem geringen Umfang erforderlich. Die bisher vergleichsweise geringe Verschuldung des Kreises Mettmann wird sich dadurch in den nächsten Jahren insgesamt nur in geringem Umfang erhöhen. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

1.3.6.4 Rückstellungen

Rückstellungen Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	168	176	184	191	199
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	9,33	9,86	10,95	11,55	9,33
Instandhaltungsrückstellungen	0,34	0,30	0,00	0,00	0,00
Sonstige Rückstellungen	18,90	18,19	21,01	20,91	17,28
Summe der Rückstellungen	196	204	216	223	226

Der Kreis Mettmann hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Ausleihungen bilanziert der Kreis zum 31. Dezember 2020 rund 24,3 Mio. Euro Fondsvermögen (KVR-Fonds - Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskassen). Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat der Kreis nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft des Kreises belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet der Kreis vorrangig Rückstellungen für Überstunden und Urlaub, Verpflichtungen aus Dienstreifenwechseln sowie für laufende Altersteilzeitfälle ab.

Im Betrachtungszeitraum seit 2016 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt des Kreises Mettmann im Durchschnitt mit jährlich rund acht Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen,
- Berechnung der Kreisumlage,
- Auswirkungen der Kreisumlage auf die Liquidität,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Der Kreis Mettmann hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2020 und die Gesamtabchlüsse konnte der Kreis jedoch nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.

→ **Feststellung**

Dem Kreis Mettmann liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor. Im Hinblick auf ein Finanzberichtswesen sieht die gpaNRW jedoch Optimierungspotenzial.

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

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

Darüber hinaus sollte eine Landrätin bzw. ein Landrat sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haus-

haltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Der Kreistag des **Kreises Mettmann** hat den Haushalt 2022/2023 am 13. Dezember 2021 beschlossen. Der Landrat konnte die Haushaltssatzung 2022 somit nahezu fristgerecht bei der Bezirksregierung Düsseldorf anzeigen. Nach § 52 Absatz 1 KrO NRW i.V.m. § 80 Absatz 5 GO NRW soll die Anzeige spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Den Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 hat der Kreis am 15. Dezember 2022 in den Kreistag eingebracht. Eine Beschlussfassung stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 hat der Kreiskämmerer am 06. Oktober 2021 aufgestellt und der Landrat am gleichen Tag bestätigt. Der Kreistag hat über den Entwurf am 13. Dezember 2021 erstmals beraten. Aufgrund von Änderungswünschen erfolgte die Feststellung durch den Kreistag jedoch erst am 07. April 2022. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW konnte der Kreis somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Den Entwurf des Jahresabschlusses 2021 haben der Kreiskämmerer und der Landrat erst am 09. Dezember 2022 aufgestellt bzw. bestätigt.

Der Kreis Mettmann hat letztmalig für 2018 einen Gesamtabchluss aufgestellt. Die Bestätigung durch den Kreistag erfolgte am 28. Juni 2021. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabchluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Frist konnte der Kreis somit nicht einhalten. Für 2019 bis 2021 hat der Kreistag beschlossen, anstelle eines Gesamtabchlusses nur noch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Der Kreis macht diesbezüglich von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch.

Der Kreis verfügt über ein zentrales Finanzcontrolling der Kämmerei zu den Stichtagen 31. März, 30. Juni und 30. September. Zudem wird für den Bereich der Kasse eine monatliche Liquiditätsvorschau erstellt. Auf Basis des Finanzcontrollings werden der Verwaltungsführung zu den Stichtagen die Ergebnisse präsentiert. Dabei wird über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie das prognostizierte Jahresergebnis berichtet. Abweichungen von der Haushaltsplanung werden dabei zur unterjährigen Steuerung genutzt (Gespräche, Realisierung von Einsparungen, Nachtragshaushalt u.a.). Ein erweitertes Finanzberichtswesen befindet sich nach einer Softwareumstellung im Aufbau.

Berichte an den Kreistag erfolgen im Kreis Mettmann anlassbezogen. So wird zum Zeitpunkt der Prüfung regelmäßig über den Stand der Aufwendungen in Verbindung mit den Belastungen aus der Corona-Pandemie sowie über die Aufwendungen in Zusammenhang mit der Ukraine-Krise berichtet. Ein regelmäßiges standardisiertes Berichtswesen an die politischen Entscheidungsträger erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann den Aufbau eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens. Ziel sollte dabei eine aktuelle Information der Verantwortlichen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik sein. Der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien sollten die Berichte zeitnah beraten und gegebenenfalls unterjährige Maßnahmen beschließen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Der Kreis Mettmann hat Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch die allgemeine Kreisumlage ausgeglichen.

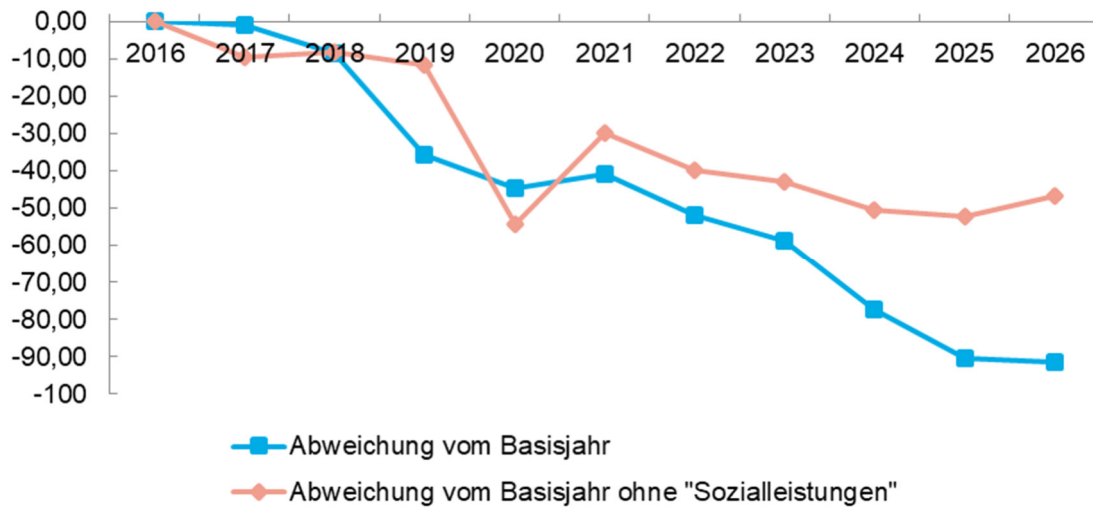
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu (die veränderte Planung 2023 aufgrund des Entwurfs der Nachtragshaushaltssatzung 2023 ist hierin noch nicht enthalten).

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2026



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 einen negativen Verlauf. Gegenüber 2016 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2020 um rund 44,6 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ebenfalls bereinigt wurde. Das bereinigte Jahresergebnis entwickelt sich gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. Dieses stellt sich 2020 deutlich verbessert gegenüber 2016 dar. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der allgemeinen Kreisumlage.

Daneben verzeichnet der Kreis Mettmann Ertragsverbesserungen bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Kreis hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2016 um rund 36 Mio. Euro bzw. rund 17,7 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 13 Mio. Euro) und
- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 23 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 87 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 15,6 Prozent ist jedoch geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (plus rund 56 Mio. Euro) und
- die sonstigen ordentlichen Aufwendungen (plus rund 21 Mio. Euro).

Ab 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse zurück. Hier zeigt sich der Übergang zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse oftmals deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Dies gilt voraussichtlich auch für 2021. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung des Kreises sein.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ stellt sich das bereinigte Jahresergebnis 2020 um rund 302 Mio. Euro besser dar. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 101 Mio. Euro
- Landschaftsumlage: 201 Mio. Euro

Ab 2022 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen - dies jedoch in geringerem Umfang wie mit Sozialleistungen, 2026 mit einer Verbesserung gegenüber dem Vorjahr. Dies bedeutet, dass sich bei steigenden Sozialleistungen das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen gegenüber 2025 verbessert.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Der Kreis Mettmann überträgt im Betrachtungszeitraum nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen und investive Auszahlungsermächtigungen in einem unterdurchschnittlichen Umfang in Folgejahre.

→ Feststellung

Im investiven Bereich schöpft der Kreis Mettmann seine Haushaltsermächtigungen teilweise nur in geringem Umfang aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.

→ Der Kreis Mettmann hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt.

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

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

Ordentliche Aufwendungen Kreis Mettmann 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	566	578	597	647	643
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,34	1,82	3,58	4,44	2,73
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,24	0,31	0,60	0,69	0,43
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	567	580	601	652	645

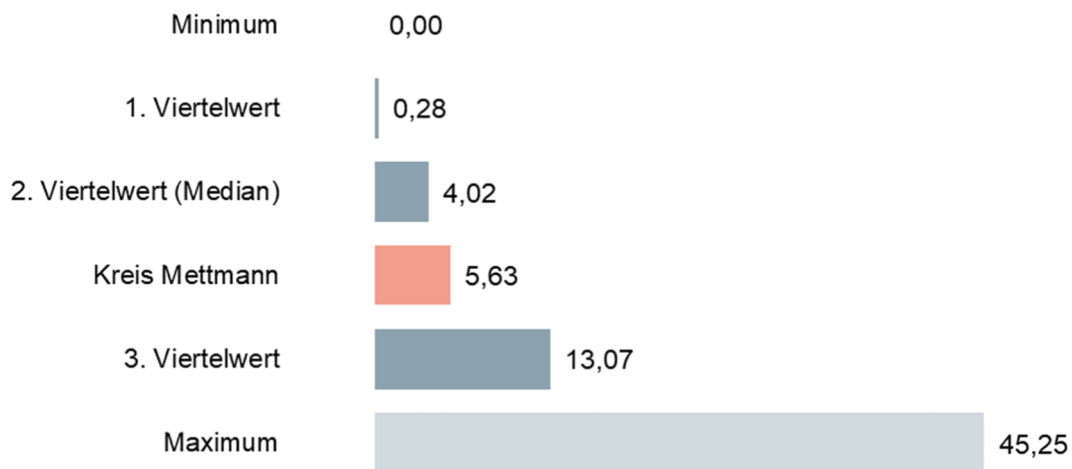
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,24	0,31	0,60	0,68	0,42
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	557	594	585	660	655
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,08	102	97,33	101	102

Der **Kreis Mettmann** hat seine Aufwendungen im Betrachtungszeitraum lediglich 2016 und 2018 in ausreichender Höhe veranschlagt. In Bezug auf seine Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gilt dies für den gesamten Betrachtungszeitraum.

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Ermächtigungen von durchschnittlich rund 2,8 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat er hierdurch im Schnitt um unter ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt der Kreis Mettmann Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich 2020 jedoch in einem überdurchschnittlichen Umfang.

Der Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2020“ stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

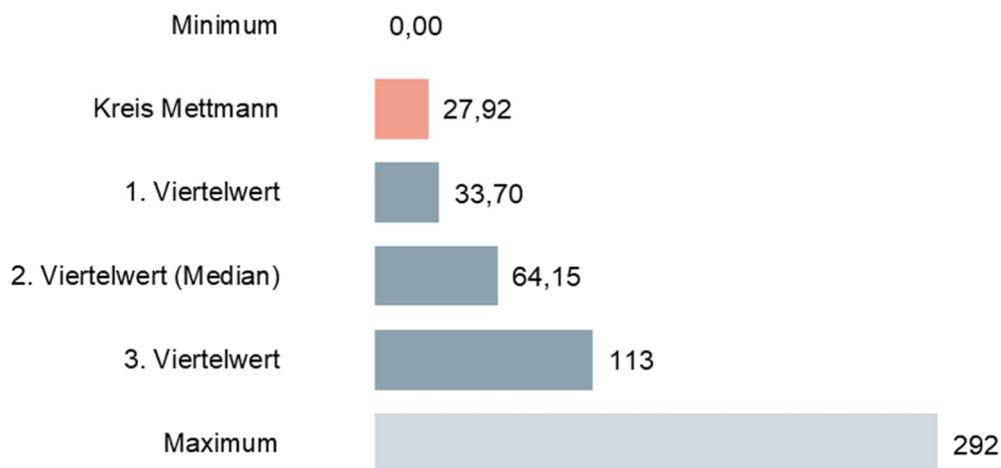
Investive Auszahlungen Kreis Mettmann 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	14,03	14,92	13,77	22,90	35,79
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	8,82	4,62	7,33	9,19	13,56

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	62,87	30,98	53,20	40,16	37,88
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	22,85	19,54	21,09	32,09	49,35
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	38,60	23,65	34,73	28,65	27,47
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	13,09	63,87	30,93	15,26	36,43
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	57,30	327	147	47,55	73,82

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Mettmann investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 8,7 Mio. Euro übertragen. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen sind verglichen mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise übertragen 2020 je Einwohner höhere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

Die tatsächlichen investiven Auszahlungen bleiben im Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme von 2017 und 2018, hinter den Ansätzen zurück. Auch 2020 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei lediglich 74 Prozent.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Durch die optimistische Veranschlagung im Haushalt des Kreises Mettmann vermitteln die Planungen der vergangenen Jahre einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat der Landrat des Kreises mit Zustimmung des Kreistages 2013 folgende Regelungen getroffen:

Übertragung für konsumtive Aufwendungen:

Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen und die dazugehörigen Auszahlungen bis 300.000 Euro pro Einzelmaßnahme können bei vorhandener Deckung nur mit Zustimmung des Kämmers maximal bis zur Höhe des jeweiligen Haushaltsansatzes übertragen werden. Sie bleiben bis zum Ende des dem Planungsjahr folgenden Haushaltsjahres verfügbar.

In begründeten Ausnahmefällen können auf Antrag abweichend von den vorstehenden Regelungen bereits kreisumlagewirksam finanzierte Ermächtigungen auch bis zum Ende der Maßnahme übertragen werden.

Die Verfügungsmittel des Landrates sind gemäß § 14 KomHVO nicht übertragbar.

Übertragung für Investitionen:

Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens 2 Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann.

Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungsübertragungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar.

Übertragung auf Grund rechtlicher Verpflichtung:

Sind Erträge oder Einzahlungen auf Grund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und die Ermächtigung zur Leistung von Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.

Übertragung von über- oder außerplanmäßig bereitgestellten Ermächtigungen:

Ermächtigungsübertragungen für über- oder außerplanmäßig bereitgestellte Aufwendungen und Auszahlungen sind nur zulässig, wenn eine Maßnahme bereits begonnen bzw. der Auftrag für die Lieferung/ Leistung erteilt wurde und die Maßnahme nicht mehr rechtzeitig im Planjahr abgeschlossen werden konnte. Sie bleiben bis zum Ende des dem Planungsjahr folgenden Haushaltsjahres verfügbar.

Verfahren:

Alle Ermächtigungsübertragungen sind im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten unter Angabe der Maßnahme und der Begründung schriftlich bei der Kämmerei zu beantragen. Die Frist der Beantragung regelt die jeweilige Verfügung zum Jahresabschluss.

Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer. Im Falle seiner Verhinderung entscheidet die Amtsleitung der Kämmerei.

Die Ermächtigungsübertragungen belasten nicht das Abschlussergebnis des lfd. Jahres, sondern stellen eine Vorbelastung kommender Haushaltsjahre dar. Daher ist vor Beantragung der Mittelübertragung eine detaillierte Prüfung durch die Fachämter unerlässlich.

Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sich die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.

Sie stehen zur Abwicklung begonnener Maßnahmen direkt – auch in der vorläufigen Haushaltsführung – zur Verfügung.

Die genehmigten Ermächtigungsübertragungen sind dem Kreistag mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres mit Einbringung des Jahresabschlusses zur Kenntnis zu geben.

Die gpaNRW hält die getroffenen Regelungen für ausreichend.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Mettmann dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.

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

Eine schriftlich fixierte strategische Vorgabe zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es im **Kreis Mettmann** nicht. Fördermittel werden von den fachlich zuständigen dezentralen Organisationseinheiten im Rahmen der jeweiligen fachlichen Verantwortlichkeit akquiriert.

Eine Richtlinie oder Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess zum Fördermittelmanagement gibt es in Mettmann ebenfalls nicht.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.

Auch einen zentralen Überblick über Förderprogramme oder Fördermöglichkeiten gibt es derzeit nicht. Den Organisationseinheiten sind jedoch die für sie typischen Fördermittelquellen, die regelmäßig überprüft werden, bekannt. Neben umfangreichen Informationen des Landkreistages werden zudem eigene Recherchen angestellt und Newsletter zu Fördermöglichkeiten genutzt.

Eine externe Beratung bei der Fördermittelakquise nutzt der Kreis projektbezogen, insbesondere bei größeren Baumaßnahmen. In Einzelfällen nutzt der Kreis darüber hinaus Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Fördermittelakquise. Dies zum Beispiel im Bereich der Wirtschaftsförderung. Eine Beantragung von Fördermitteln erfolgt in Mettmann grundsätzlich für alle Maßnahmen, für die es seitens des Kreises sinnvoll erscheint. Sämtliche Tätigkeitsfelder des Kreises werden hierbei berücksichtigt (z.B. Integration, Schulen, Tourismus, Altlastensanierung, Naturschutzmaßnahmen).

Nach Aussage des Kreises werden Antragsprozesse häufig als komplex wahrgenommen. Der Aufwand für die Beantragung von Fördermitteln muss stets im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsabwägungen mit dem Nutzen abgewogen werden. Zudem sind aus Sicht des Kreises die Zeitfenster zur Antragstellung häufig knapp bemessen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.

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

Nach Aussage des Kreises Mettmann mussten Fördermittel in der Vergangenheit im Rahmen von Endabrechnungen auch zurückgezahlt werden. Dies jedoch im Verhältnis zur Gesamtsumme in einem geringen Umfang. Größere Rückzahlungen aufgrund von systematischen Fehlern haben sich in den letzten Jahren nicht ergeben.

Das Einhalten von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids liegt in der Verantwortung der jeweiligen Organisationseinheiten. Durch eine zentrale Verbuchung der Zuwendungsbescheide in der Kämmerei besteht ein Überblick über den rechtzeitigen Abruf von Fördermitteln.

Ein Fördercontrolling mit separatem Berichtswesen existiert im Kreis Mettmann derzeit noch nicht. Diesbezügliche Zuständigkeiten sind dementsprechend ebenfalls nicht geregelt. Zudem fehlt dem Kreis ein zentraler Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen. Zudem gibt es aktuell noch keine zentrale Datenbank oder Softwarelösung.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig informiert werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Dem Kreis Mettmann liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushalts-wirtschaft vor. Im Hinblick auf ein Finanzberichtswesen sieht die gpaNRW jedoch Optimierungspotenzial.	64	E1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann den Aufbau eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens. Ziel sollte dabei eine aktuelle Information der Verantwortlichen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik sein. Der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien sollten die Berichte zeitnah beraten und gegebenenfalls unterjährige Maßnahmen beschließen.	65
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Mettmann seine Haushaltsermächtigungen teilweise nur in geringem Umfang aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	68	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.	71
F3	Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Mettmann dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	72	E3	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.	73
F4	Der Kreis Mettmann verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	73	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Mettmann die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig informiert werden.	74

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Der Kreis Mettmann sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	33,33	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	44,84	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	14,52	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,14	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	50,84	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	194	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	113	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	192	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,57	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,35	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,02	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	64,04	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	1,88	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	13,67	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,42	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	52,90	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

Tabelle 3: Eigenkapital Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	132	155	163	151	173
Eigenkapital 1	132	155	163	151	173
Sonderposten für Zuwendungen	62,13	64,75	62,03	60,48	59,64
Eigenkapital 2	194	220	225	212	232
Bilanzsumme	418	449	474	465	518

Tabelle 4: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2,58	2,44	4,04
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1,60	0,00	0,15
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,48	0,45
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,21	1,27	1,51
Sonstige Verbindlichkeiten	13,17	15,34	19,27
Erhaltene Anzahlungen	7,71	3,22	4,25
Gesamtverbindlichkeiten	26,28	22,75	29,67

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Mettmann in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	23,52	49,62
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,06	0,00
Grunddaten Beteiligungen Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH Bildungsakademie für Gesundheits- und Sozialberufe des Kreises Mettmann GmbH WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	3,20	3,33
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	./.	./.
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	26,66	52,38

Tabelle 6: Rückstellungen Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	168	176	184	191	199
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	9,33	9,86	10,95	11,55	9,33
Instandhaltungsrückstellungen	0,34	0,30	0,00	0,00	0,00
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	18,90	18,19	21,01	20,91	17,28
Summe der Rückstellungen	196	204	216	223	226

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	10,50	19,35	8,44	-21,93	17,47	0,00	-15,54	0,00	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	364	374	371	369	389	394	390	412	431	444	445
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Bereinigungen	364	374	371	369	389	394	390	412	431	444	445
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	-1,70	27,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-354	-354	-362	-389	-398	-394	-405	-412	-431	-444	-445
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-0,93	-8,57	-35,51	-44,64	-40,68	-51,74	-58,85	-77,36	-90,30	-91,46

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Mettmann in Mio. Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-354	-354	-362	-389	-398	-394	-405	-412	-431	-444	-445
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-141	-135	-132	-146	-101	-109	-113	-117	-121	-121	-121
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1,08	-1,03	-1,02	-1,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jugendamtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Erträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landschaftsumlage	169	167	178	188	201	213	210	210	218	229	235
Summe der Aufwendungen	169	167	178	188	201	213	210	210	218	229	235
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-42,21	-51,56	-50,44	-53,90	-96,53	-72,01	-81,94	-85,24	-92,51	-94,47	-89,01
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-9,35	-8,23	-11,69	-54,32	-29,80	-39,73	-43,03	-50,29	-52,26	-46,80

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Zahlungsabwicklung

Der Kreis Mettmann hat die Regelungen zu Zahlungsabwicklung und Vollstreckung sowie zu Stundung, Niederschlagung und Erlass grundlegend überarbeitet. Für die Geschäftsbuchführung ist die Überarbeitung noch nicht abgeschlossen. Weitere Regelungen zum Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sowie zum Zins- und Schuldenmanagement sollten noch folgen.

Zur besseren Steuerung sollte das in Teilen vorhandene Controlling um ein kennzahlengestütztes Berichtswesen ergänzt werden.

Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten Verbesserungen bei der Bearbeitung der täglichen Kontoauszüge erzielt werden. Das verstärkte Angebot von E-Payment wirkt sich ebenfalls positiv auf die Bearbeitung aus.

Die Kreiskasse Mettmann erzielt mit niedrigem personellem Einsatz hohe Leistungswerte in der Zahlungsabwicklung. Die Erfolgsquote bei den Mahnläufen ist sehr niedrig. Sie wird negativ durch eine hohe Zahl von Auslandsmahnungen beeinflusst.

Vollstreckung

Im Betrachtungsjahr 2021 konnte die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann hohe Nebenforderungen realisieren. Dies führte dazu, dass der Kreis Mettmann einen vergleichsweise hohen Aufwandsdeckungsgrad aufweist.

Die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann erreicht hohe Leistungswerte. Trotzdem ist es in den betrachteten Jahren nicht gelungen, die wachsende Zahl an Vollstreckungsforderungen abzubauen. Durch den befristeten Einsatz von zwei zusätzlichen Vollzeit-Stellen besteht die realistische Möglichkeit, den hohen Altbestand signifikant zu reduzieren.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung umfasst die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowie die effiziente Steuerung.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand von Checklisten. Hierzu stellen wir einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation sowie
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen zur Beurteilung Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

Eine überörtliche Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung fand in fünf Kreisen statt. Darüber hinaus haben wir in allen Kreisen und der StädteRegion Aachen ausgewählte Kennzahlen für das gpa-Kennzahlenset erhoben. Diese Kennzahlen werden im nachfolgenden Bericht über ein Balkendiagramm sowie zusätzlich über ein Streudiagramm dargestellt.

Zudem konnte die gpaNRW zu einzelnen Kennzahlen ergänzend auf die Ergebnisse aus der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte für das Haushaltsjahr 2018 zurückgreifen. Diese Ergebnisse geben den Kreisen eine zusätzliche Orientierung und werden über ein Streudiagramm dargestellt.

2.3 Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

2.3.1 Ordnungsmäßigkeit

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten können für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Ein Kreis stellt eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicher, wenn er die Anforderungen nach § 32 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) schriftlich klar definiert und die Einhaltung der Regelungen nachhält.

Der Kreis Mettmann überarbeitete im Prüfungsverlauf mehrere Dienstanweisungen. Es lag eine Dienstanweisung für die Geschäftsbuchführung, Zahlungsabwicklung sowie Stundung, Nieder-schlagung und Erlass des Kreises Mettmann vom 01. September 2014 vor.

Zum 15. Juni 2022 wurden

- die Dienstanweisung für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung (DA ZA) des Kreises Mettmann sowie

- die Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sowie den Umgang mit Insolvenzverfahren (DA Stundung) durch den Kreis Mettmann

in Kraft gesetzt. Gemäß Ziffer 8 der DA ZA bzw. Ziffer 7 der DA Stundung wurden Teil B und Teil C der Dienstanweisung für die Geschäftsbuchführung, Zahlungsabwicklung sowie Stundung, Niederschlagung und Erlass des Kreises Mettmann vom 01. September 2014 außer Kraft gesetzt. Für eine neugefasste Dienstanweisung für die Geschäftsbuchführung (DA GBF) ist die Überarbeitung zum Zeitpunkt der Berichtserstellung (September 2022) noch nicht abgeschlossen. Für die weiter geltenden Regelungen zu Ziffer A wird daher nachfolgend die DA GBF in ihrer bestehenden Fassung berücksichtigt.

Zudem lag eine Richtlinie für Kapitalanlagen (Anlagerichtlinie) des Kreises Mettmann vom 30. Mai 2022 vor.

Weiterhin wurde das Sicherheitskonzept Gewaltprävention im Kundenkontakt für die Kreisverwaltung Mettmann vom 11. Dezember 2020 in der Prüfung berücksichtigt.

Nach § 23 Abs. 2 KomHVO NRW kann die Kommune davon absehen, Ansprüche von weniger als zehn Euro geltend zu machen, es sei denn, dass die Durchsetzung aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist.

Der Kreis Mettmann hat unter Ziff. 5.5 der DA ZA allgemein die automatisierte Bearbeitung über das IT-Finanzverfahren geregelt. Weitergehende Regelungen sind in einer Arbeitsanweisung getroffen. Allerdings enthalten die Regelungen keine Ausnahme für Einzelfälle, in denen aus grundsätzlichen Erwägungen eine Einziehung weiterverfolgt werden sollte.

Zu Kleinbeträgen ist in der DA GBF unter Ziff. A.2.1.7. eine weitergehende Regelung getroffen worden. Regelungen in verschiedenen Dienstanweisungen sollten vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zum Umgang mit Kleinbeträgen um den Vorbehalt aus grundsätzlichen Erwägungen erweitern.

In der DA Stundung sind außer Stundung, Niederschlagung und Erlass zusätzlich Vergleiche und uneinbringliche Forderungen geregelt.

Die Kreiskasse Mettmann ist nach Ziff. 2.1 der DA ZA sowohl die zentrale Stelle für die Mahn- und Vollstreckungsverfahren des Kreises und Vollstreckungsbehörde im Sinne des § 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) als auch zuständig für die Einleitung der Zwangsvollstreckung privatrechtlicher Forderungen des Kreises Mettmann. Zudem ist sie nach Ziff. 3.2 letzter Absatz der DA Stundung auch zuständig für die Verfahren nach der Insolvenzordnung. Dazu ist an der genannten Stelle auch eine Wertgrenze vorgegeben. Unterhalb dieser Grenze werden Gebührenforderungen in einem eröffneten Insolvenzverfahren nicht angemeldet.

Für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und die Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware gibt es beim Kreis Mettmann ein Rollenkonzept für die jeweiligen Zugriffsberechtigungen. Zuständig für die jeweiligen Anträge ist die Kämmerei. Diese leitet den Antrag an die ausführende Stelle beim zuständigen Rechenzentrum weiter. Unter Ziff. A.5.3. der DA GBF ist der Prozess bezogen auf das alte Finanzverfahren ausführlich beschrieben.

Nach § 32 Abs. 2 Ziff. 3 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die Verwaltung der Zahlungsmittel enthalten. Das betrifft

- nach Ziff. 3.1 die Einrichtung von Bankkonten,
- nach Ziff. 3.2 Unterschriften von zwei Beschäftigten im Bankverkehr,
- nach Ziff. 3.3 Aufbewahrung, Beförderung und Entgegennahme von Zahlungsmitteln durch Beschäftigte und Automaten,
- nach Ziff. 3.4 den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sowie Schecks,
- nach Ziff. 3.5 die Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel,
- nach Ziff. 3.6 die Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung,
- nach Ziff. 3.7 die durchlaufende Zahlungsabwicklung und fremde Finanzmittel,
- nach Ziff. 3.8 die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes.

Nach Ziff. 4.6 der DA ZA entscheidet der Landrat bzw. die Landrätin auf Vorschlag der bzw. des Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung über die Einrichtung und Auflösung von Geschäftskonten.

Unter der gleichen Überschrift ist auch geregelt, dass die Verfügungen über Konten des Kreises Mettmann immer zwei Unterschriften sowie das Dienstsiegel und den Stempel „Kreiskasse Mettmann“ erfordern.

Der Kreis Mettmann hat aktuelle schriftliche Regelungen zum Umgang mit Handkassen getroffen. In der DA ZA sind unter Ziff. 7 alle für die Führung und den sicheren Umgang mit Barein- und -auszahlungen geregelt. Allerdings fehlt unter Ziffer 5 - Kassensicherheit der Hinweis auf die Vorschrift 25 – Überfallprävention bzw. die dazugehörige Regel 115-005 – Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen der öffentlichen Hand. Beide wurden von der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) herausgegeben. Die DGUV-Vorschrift 25 ist am 01. Oktober 2021 in Kraft getreten. Mit Zahlstellen sind vor allem die Handkassen gemeint. Gemäß § 25 dieser Vorschrift gilt für den Geltungsbereich der Kassen und Zahlstellen der öffentlichen Hand eine Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Unfallverhütungsvorschrift „Überfallprävention“.

Der Kreis Mettmann verfügt über ein Sicherheitskonzept Gewaltprävention im Kundenkontakt für die Kreisverwaltung Mettmann vom 11. Dezember 2020. Darin wird vor allem auf den Seiten 26 und 49 ausführlich auf den Umgang mit Bargeld eingegangen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.

Für den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte ist die Aufnahme in die Neufassung der Dienstanweisung für die Geschäftsbuchführung vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Regelungen zum Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sollte der Kreis Mettmann kurzfristig in Kraft setzen.

Lt. Ziff. 4.5 der DA ZA sind vorübergehend nicht benötigte Kassenmittel zinsgünstig anzulegen. Dabei wird unterschieden zwischen Tagesgeldkonten bis zu 30 Tagen und Termingeld-/Festgeldkonten von mehr als 30 Tagen. Tagesgeldkonten werden von der Kasse verwaltet, über Termingeld-/Festgeldanlagen entscheidet der Anlageausschuss nach der geltenden Anlagerichtlinie.

Nach Ziff. 5. Abs. 2 der Anlagerichtlinie erfolgen Entscheidungen über die Eröffnung von Tagesgeldkonten, die kurzfristige Anlage in Tagesgeldkonten und den Abruf des täglichen verfügbaren Kapitals bei Tagesgeldkonten als laufendes Geschäft der Verwaltung durch die Kämmerei.

→ **Empfehlung**

Die DA ZA und die Anlagerichtlinie sollten bei der Zuständigkeit für Tagesgeldkonten aufeinander abgestimmt werden.

Unter dem Punkt Geldverwaltung in der DA ZA ist weiterhin der Umgang mit Kassenbestandsverstärkungen zur Liquiditätssicherung geregelt. Dabei wird zwischen vorübergehenden und langfristigen Verstärkungen unterschieden. Aus dieser möglichen Aufnahme von Krediten ergibt sich die Verpflichtung, Regelungen hierfür zu erlassen. Der Kreis Mettmann verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen zum Zins- und Schuldenmanagement.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement erlassen.

Nach Ziff. 1 der DA ZA gehört auch die zahlungsrelevante Bearbeitung durchlaufender und fremder Zahlungsmittel zu den Aufgaben der Zahlungsabwicklung. Weitere Angaben zur Bearbeitung sind nicht geregelt.

Durchlaufende und fremde Finanzmittel stellen Zahlungen dar, die ohne Bezug zum kommunalen Haushalt von der Zahlungsabwicklung vereinnahmt werden und an interne oder externe Zahlungsempfänger weitergeleitet werden. Die Finanzbuchhaltung darf die Aufgaben für andere nur erledigen, wenn dies durch Gesetz zugelassen, aufgrund eines Gesetzes bestimmt oder durch den Landrat bzw. die Landrätin angeordnet ist. Auszahlungen für Dritte dürfen nur insoweit geleistet werden, wie Kassenmittel aus Einzahlungen für diese Stelle oder aus deren Beständen zur Verfügung stehen. Das Festsetzen einer Kostenregelung ist im Einzelfall zu prüfen und vorzunehmen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA GBF präzisieren.

Nach § 31 Abs. 3 Satz 2 KomHVO NRW darf Beschäftigten, denen die Abwicklung der Buchführung oder der Zahlungen obliegt, die Befugnis zur sachlichen und rechnerischen Feststellung nur übertragen werden, wenn und soweit der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann.

Nach Angaben des Kreises Mettmann hat nur die Leitung der Zahlungsabwicklung diese Berechtigung. Sie ist auf Rechnungen für die Abteilung Zahlungsabwicklung beschränkt.

Die örtlichen schriftlichen Bestimmungen müssen nach § 32 Abs. 2 Ziff. 4.4 KomHVO NRW auch Festlegungen über regelmäßige und unvermutete Prüfungen enthalten.

In der DA ZA sind diesbezüglich lediglich Regelungen zur Prüfung des Verwahrgelasses (Ziff. 6.5) und zur Prüfung der Handkassen (Ziff. 7.12) enthalten.

Auch für die Aufsicht und Kontrolle nach § 32 Abs. 2 Ziff. 4.3 KomHVO NRW sind in der Dienst-anweisung Regelungen zu treffen.

Für die sichere Verwahrung und die Verwaltung von Wertgegenständen hat der Kreis Mettmann entsprechend § 32 Abs. 2 Ziff. 5 KomHVO NRW unter Ziff. 6 der DA ZA ausführliche Regelungen getroffen.

Nach § 59 KomHVO NRW sind darüber hinaus Regelungen zu Archivierung und Aufbewahrungsfristen zu treffen. In Ziff. 5.3 der DA ZA wird bei den Aufbewahrungsfristen auf die gesetzlichen Vorschriften hingewiesen. Die Aufbewahrung von Unterlagen usw. ist im Kreis Mettmann nicht verbindlich und schriftlich geregelt. Hierzu gehören unter anderem Festlegungen von:

- Verantwortlichkeit und Verfahren sowie
- Freigabe zur Vernichtung.

Zu der Aufbewahrung von Unterlagen sind auch Regelungen unter Ziff. A.3.6. der DA GBF getroffen. Dort wird Bezug auf das Kreisarchiv genommen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.

Aufrechnungen werden im Kreis Mettmann im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vorgenommen. Schriftliche Regelungen sind unter Ziff. 4.2 der DA ZA getroffen.

Der Kreis Mettmann verzichtet bislang darauf, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Die Eintragung durch den Gerichtsvollzieher kann dies nicht ersetzen. Dazu besteht bei der Beauftragung durch die Kommune keine rechtliche Grundlage. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 Zivilprozeßordnung (ZPO) grundsätzlich berechtigt, einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur ZPO spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1 VwVG NRW schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-I ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Damit verzichtet der Kreis Mettmann auf einen Teil seiner rechtlichen Möglichkeiten, um seine fälligen Forderungen durchsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung des Kreises Mettmann sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.

2.3.2 Organisation

→ **Feststellung**

Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Mettmann sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung von Abläufen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnissen kann ein Kreis eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerledigung sicherstellen.

Die Zahlungsabwicklung des **Kreises Mettmann** hat den Zahlungseingangsprozess fast vollständig automatisiert. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt bei über 73 Prozent. Verbesserungsmöglichkeiten können durch

- eine Erhöhung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate und
- eine Reduzierung der ungeklärten Zahlungseingänge

erreicht werden. Unter den Ziffern 2.4.1.3 und 2.4.1.5 wird näher darauf eingegangen.

Im Regelfall nimmt der Kreis Mettmann zweiwöchentlich einen automatisierten Mahnlauf vor. Dabei werden die Forderungen berücksichtigt, die 14 Tage überfällig sind. Zwei Wochen später erfolgt für die nicht gezahlten Mahnungen die Übergabe an die Vollstreckung. Der Wechsel des Finanzprogramms und zeitgleich des Vollstreckungsprogramms zum 01. Januar 2020 führte im Kreis Mettmann allerdings zu einem längeren Ausfall der Mahnläufe. Die so entstandenen Rückstände konnten noch nicht vollständig aufgeholt werden. Weitere Ausführungen folgen unter Ziff. 2.4.1.6 dieses Berichts.

Eine Forderung kann ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Gründe vom Mahnverfahren ausgeschlossen werden, indem eine entsprechende Mahnsperre gesetzt wird. Die Mahnsperre bewirkt, dass ein überfälliger Posten nicht gemahnt wird, bis die Sperre zeitlich abläuft oder diese im Finanzprogramm entfernt wurde. Sobald der Grund für das Setzen der Mahnsperre entfallen ist, muss die Mahnsperre wieder gelöscht werden, damit das Mahnverfahren fortgeführt werden kann. Die Mahnsperre ist immer als kurzfristige Maßnahme ausgelegt. Der Kreis Mettmann hat dazu schriftliche Regelungen in den internen Arbeitsanweisungen der Zahlungsabwicklung erlassen.

Durch das Setzen der Mahnsperren kann eine nochmalige zeitintensive Kontrolle der erstellten Mahnungen unterbleiben.

Für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen ist es wichtig, dass Regelungen zur

- Bearbeitungsreihenfolge,

- Informationsbeschaffung,
- Prioritäten,
- Teilzahlungsvereinbarung,
- Abnahme der Vermögensauskunft und
- Eintragung ins Schuldnerverzeichnis

vorliegen. Der Kreis Mettmann hat dazu schriftliche Arbeitsanweisungen für die Vollstreckungsabteilung erlassen.

Der Kreis Mettmann nutzt bislang die Möglichkeit nicht, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen. Auch der Gerichtsvollzieher wurde nach Angaben des Kreises in den letzten Jahren nicht zur Abnahme eingeschaltet. Nach eigenen Angaben hat die Vollstreckung des Kreises Mettmann kaum Schuldnerinnen oder Schuldner, für die eine Vermögensauskunft in Frage käme.

Die regelmäßige Überwachung der niedergeschlagenen Vollstreckungsforderungen ist gewährleistet. Im eingesetzten Vollstreckungsprogramm sind dazu Maßnahmen und Aufgaben hinterlegt. Der Kreis Mettmann hat die Aufgaben der Stundung, Niederschlagung und Erlasse seit 2020 in der Abteilung Kreiskasse zentralisiert. Dazu wurde dort ein eigenes Sachgebiet gebildet. Damit ist gewährleistet, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird. Die DA Stundung enthält detaillierte Regelungen für das jeweilige Verfahren sowie zu den jeweiligen Zuständigkeiten.

Für die Ausbuchung uneinbringlicher Forderungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW ist die Kämmerei nach vorheriger Feststellung durch die Kreiskasse zuständig.

Die Vollziehung von Verwaltungsakten kann in Streitfällen (z.B. Widerspruch, Klage) ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für den Abgabe- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte.

Bei der Aussetzung der Vollziehung (AdV) eines Leistungsbescheides, Grundlagenbescheides oder anderer vollziehbarer Verwaltungsakte wird im Ergebnis die Fälligkeit eines Anspruches wie bei der Stundung hinausgeschoben. Die Forderung ist aber dem Grunde oder der Höhe nach streitig. Eine schriftliche Regelung zum Umgang mit der AdV liegt im Kreis Mettmann bisher nicht vor.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.

Über die zuvor unter Ziff. 2.3.2 dieses Berichts aufgeführten Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren bestehen weitere Regelungen in internen Arbeitsanweisungen der Vollstreckung.

Damit einheitliches Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Stetigkeit gewährleistet ist, sollte eine Kommune schriftliche Regelungen für die Forderungsbewertung haben. Diese sollten sowohl die Einzelwertberichtigung als auch die Pauschalwertberichtigung berücksichtigen. Bislang

hat der Kreis Mettmann lediglich für Einzelwertberichtigungen in der DA Stundung unter Ziff. 2.3 zu Niederschlagungen und Ziff. 4.3 zu Erlassen schriftliche Regelungen getroffen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte auch schriftliche Regelungen für die Pauschalwertberichtigung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.

Im Kreis Mettmann sind bereits Vorbereitungen für die elektronische Vollstreckungsakte getroffen. So wird seit dem 01. August 2021 jedes Schriftstück der Vollstreckungsakte eingescannt.

Eine elektronische Übermittlung von Amtshilfeersuchen des Kreises Mettmann an die jeweils zuständige Kommune ist bislang nur in Ausnahmefällen möglich. Bei mehr als 3.000 Vollstreckungsforderungen, für die im Jahr 2021 ein Amtshilfeersuchen erforderlich wurde, sollte die Möglichkeit einer elektronischen Schnittstelle auf der Basis von XAmtshilfe geprüft werden.

So hat das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe zusammen mit einem Anbieter einer Vollstreckungssoftware ein Programm entwickelt, welches für alle Amtshilfeersuchen die Möglichkeit der digitalen Übermittlung gewährleisten soll. Der Start des Projekts war am 01. März 2019. Bisher sind vor allem die Mitgliedskommunen des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe beteiligt.

Vorteile des Verfahrens sind vor allem die Möglichkeiten, nicht nur digital zu versenden, sondern auch digitale Rückmeldungen zu erhalten. Somit kann im Idealfall der gesamte Postweg entfallen.

2.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bereits operative Ziele definiert und Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist mit diesen Kennzahlen nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.

Ein Kreis sollte entsprechend § 4 KomHVO NRW produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte er Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement eingerichtet haben. Damit kann er u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Unter dem Produkt „Finanzwesen“ hat der Kreis Mettmann Ziele gebildet.

Als strategisches Ziel ist definiert:

Nachhaltige Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit des Kreises durch solide Haushaltswirtschaft.

Als operative Ziele sind definiert:

- Haushaltsüberwachung,
- Verbuchen aller Zahlungseingänge am Tag des Eingangs und Erstellen eines täglichen Abschlusses,
- Begrenzen des Anteils der nicht unmittelbar buchungsfähigen Zahlungseingänge und Klärung der Verwahrbuchungen,
- Ausgleich offener Forderungen sowie
- Zeitnahe Mahnung und Beitreibung durch automatisierte Verfahren mit zentraler Steuerung und Überwachung.

Als Kennzahlen sind der Aufwandsdeckungsgrad in diesem Produkt sowie das Nettoergebnis je Einwohner abgebildet.

Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bilden jedoch einen Teilbereich innerhalb des Produktes Finanzwesen. Die aufgeführten operativen Ziele betreffen bis auf den ersten Punkt die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung. Die Zielerreichung kann mit den abgebildeten Kennzahlen nicht überprüft werden.

Es könnten künftig Kennzahlen aus dem nachfolgenden Kapitel weiter erhoben werden, um Veränderungen und Verbesserungen in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung darstellen zu können.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte zeitnah für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

2.4 Wirtschaftlichkeit

2.4.1 Zahlungsabwicklung

- Die Kreiskasse Mettmann erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf ihren Geschäftskonten mit einem niedrigen Personal- und Sachaufwand.

Die Zahlungsabwicklung eines Kreises sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zeitnah nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

2.4.1.1 Aufwendungen

Die Zahlungsabwicklung des Kreises Mettmann setzte 2021 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 4,93 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,40 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Veränderungen zu den Vorjahren gab es nicht.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 495.760 Euro in 2021.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 2,30 Euro. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Aufwendungen in einer Spannweite zwischen 1,80 Euro und 4,45 Euro. Der Kreis Mettmann positioniert sich bei dieser Kennzahl somit positiv niedrig. Im ergänzenden Vergleich mit den kreisfreien Städten ist der Kennzahlenwert eher unauffällig, wie das nachfolgende Streudiagramm ausweist.

Aufwendungen Zahlungsabwicklung kreisfreie Städte je Einzahlung in Euro 2018



2.4.1.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die ein Kreis zu verwalten hat. Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen, daher ist die Zahl der Forderungen für die Bildung von Kennzahlen hier nicht relevant. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist beispielsweise die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

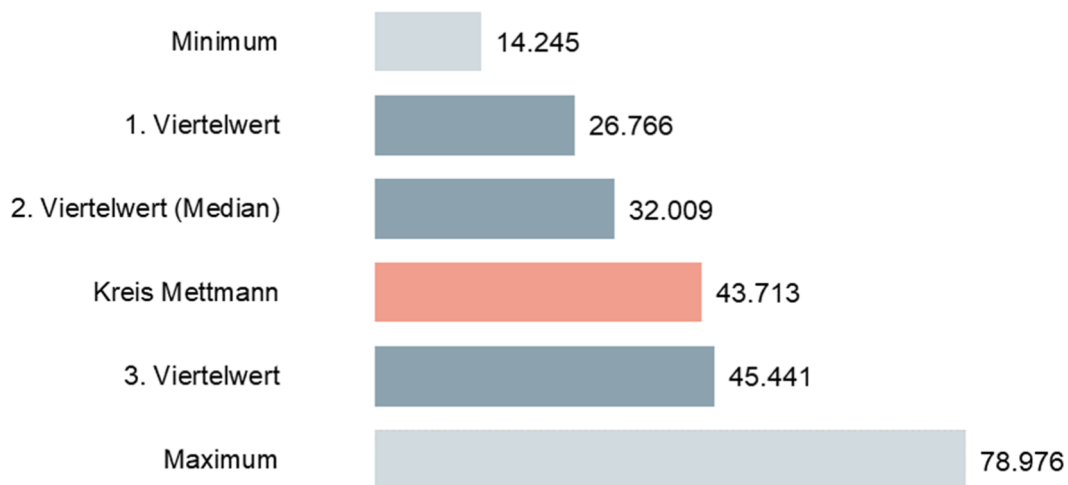
Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Kreises Mettmann

Grundzahlen	2019	2020	2021
Zahl der Einzahlungen	214.342	210.483	215.507
davon für Verkehrsordnungswidrigkeiten	108.296	107.127	101.726
Zahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	194	515	954

* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigen wir sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellen sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2021



In den interkommunalen Vergleich sind hier 31 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Mettmann positioniert sich nur leicht unterhalb des dritten Viertelwertes.

Positiven Einfluss auf diesen Wert hat die Höhe des Automatisierungsgrades. Automatisierte Zahlungseingänge gehen über einen elektronischen Kontoauszug ein und werden in einem speziellen Programm mit einer bestehenden Sollstellung mit gleichem Inhalt verglichen. Im Kreis Mettmann konnten in 2021 auf diese Weise 73,35 Prozent der Zahlungseingänge bearbeitet werden. Im interkommunalen Vergleich der geprüften Kreise liegt der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in einer Spannbreite zwischen 55,77 Prozent und 89,78 Prozent. Auch wenn der Wert aktuell lediglich den Median darstellt, ist gegenüber dem Vorjahr 2020 eine deutliche Steigerung erkennbar. Der Automatisierungsgrad lag 2020 bei 64,35 Prozent.

Möglichkeiten, den Anteil weiter zu verbessern, ergeben sich

- aus einer Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate (Ziff. 2.4.1.3 dieses Berichts),
- einer Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen (Ziff. 2.4.1.5 dieses Berichts) sowie
- einem verstärkten Einsatz von E-Payment (Ziff. 2.4.1.3 dieses Berichts).

2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate und E-Payment

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung der Zahlenden zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger bzw. die Zahlungsempfängerin als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. In Verbindung mit § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) hat die Behörde die Einzahlung von Gebühren oder sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen, das der Art des Zahlungsverfahrens entspricht, sofern im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Zahlungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen anfallen.

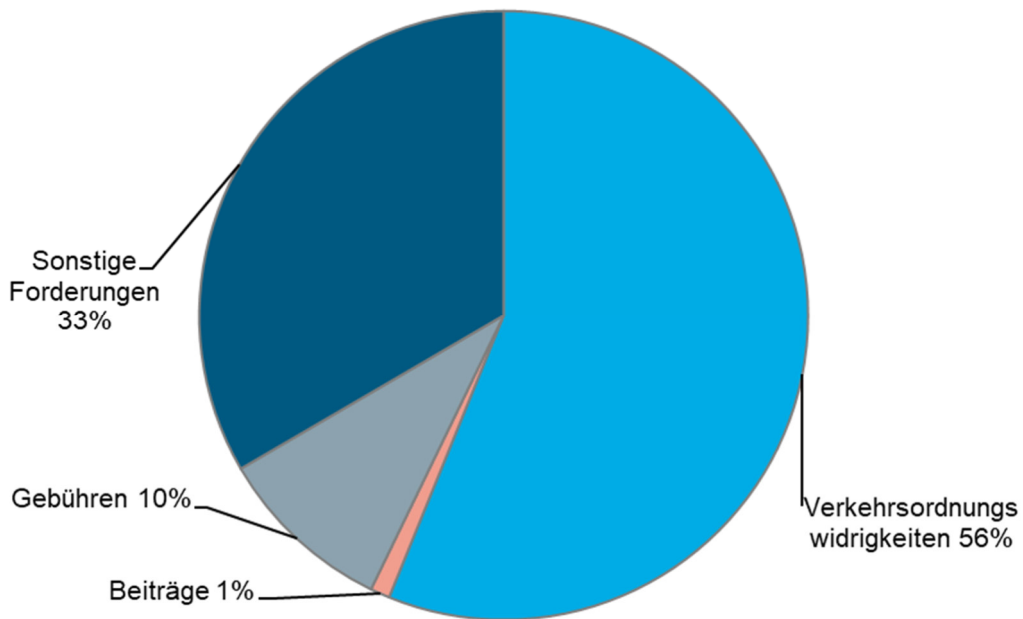
→ **Feststellung**

Im Kreis Mettmann bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Anteils an SEPA-Lastschriftmandaten. Die Bezahlungsmöglichkeiten über das E-Payment werden im Kreis Mettmann zurzeit verstärkt vorangetrieben.

Ein Kreis sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch dem Kreis die Überwachung der Zahlungen. Weiterhin sollte ein Kreis die Möglichkeiten des E-Payment anbieten.

Wir haben im Folgenden die verschiedenen Arten der 200.588 Forderungen des Kreises Mettmann im Jahr 2021 nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst. Die Forderungen verteilten sich wie folgt:

Forderungen des Kreises Mettmann verteilt auf verschiedene Forderungsarten in Prozent 2021



Wiederkehrende Forderungen ergeben sich im Regelfall nur im Bereich der Beiträge und Gebühren und damit in elf Prozent der Forderungen. Im Einzelfall können auch SEPA-Lastschrift-Mandate (nachfolgend SEPA-Mandat) bei den sonstigen Forderungen erteilt sein. Im Kreis Mettmann liegen in 2021 insgesamt 72 SEPA-Lastschriftmandate vor. Diese verteilen sich wie folgt:

Verteilung SEPA-Mandate auf wiederkehrende Forderungen 2021

Forderungsart	SEPA-Mandate	Zahl der Forderungen	Prozentualer Anteil
Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen	21	64	32,81
Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen	18	371	4,85
Beiträge Offene Ganztagschule	10	100	10,00
Reitabgabe	0	1.382	0,00
Summe	49	1.917	2,56
Sonstige	23	67.002	0,03

Wie die obige Tabelle zeigt, ist der Anteil der wiederkehrenden Forderungen beim Kreis Mettmann an den gesamten Forderungen äußerst gering. Demzufolge ist die Möglichkeit, SEPA-Mandate zu generieren, ebenfalls gering. Trotzdem sollten alle Möglichkeiten genutzt werden.

Das gilt grundsätzlich auch für die Reitabgabe. Der Kreis Mettmann verstärkt derzeit die Möglichkeiten, die das e-payment bietet. Gerade die Reitabgabe bietet sich dafür an. Die Zahlungspflichtigen können zukünftig über ein elektronisches Zahlungsverfahren ihre Zahlungen leisten, bevor sie ihre jährliche Plakette erhalten. Auch die Jagdscheingebühren bieten sich grundsätzlich für den Einsatz von e-payment an.

Hinweise auf die Möglichkeit der Nutzung eines SEPA-Mandats sind auch bei den Elternbeiträgen, der Mittagsverpflegung sowie den Beiträgen für die Offene Ganztagschule sinnvoll.

Die SEPA-Mandate eines Kreises werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Mandate mit 72 gegenüber der Anzahl der Lastschriften mit 954 erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf, z. B. monatlich für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesandt. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Zahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Kreises Mettmann für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Zahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Mandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Lastschriftquote des Kreises Mettmann in Prozent 2021

Grund- und Kennzahl	Wert
Zahl der Einzahlungen	215.507
abzgl. Zahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten	101.726
zzgl. Zahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	954
Zahl der bereinigten Einzahlungen	114.735
Anteil der Lastschriften an den bereinigten Einzahlungen	0,83

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten stellt die gpaNRW in den interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise. Die Spannweite liegt dabei zwischen 0,30 Prozent und 19,64 Prozent. Mit seinem Anteil liegt der Kreis Mettmann somit in der Nähe des niedrigsten Wertes.

→ Empfehlung

Der Kreis Mettmann sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher für die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben.

2.4.1.4 Rücklastschriften

Ein Kreis sollte den Anteil der Rücklastschriften geringhalten. Hierzu sollten die Bescheide und sonstigen Dokumente, die eine Zahlungspflicht auslösen, möglichst einheitlich gestaltet werden und zahlungsbegründende Angaben für die Zahlungspflichtigen deutlich erkennbar sein.

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Mandat anzufordern und anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv zu bewerten.

Beim Kreis Mettmann waren im Jahr 2021 insgesamt sieben Rücklastschriften zu verzeichnen. Dies entspricht einem Anteil von 0,73 Prozent. Ein interkommunaler Vergleich ist bei der niedrigen Zahl an Rücklastschriften nicht aussagekräftig.

2.4.1.5 Ungeklärte Einzahlungen

- Die Zahl der ungeklärten Einzahlungen in der Kreiskasse Mettmann liegt niedriger als in vielen Vergleichskreisen.

Ein Kreis hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihm zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.

Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die Fachämter erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Ungeklärte Zahlungseingänge werden so vermieden.

Zum Stichtag lagen im Kreis Mettmann insgesamt 620 ungeklärte Einzahlungen vor.

Gründe für ungeklärte Einzahlungen sind

- fehlende oder fehlerhafte Angaben der Einzahlerin oder des Einzahlers und
- fehlende Sollstellungen durch die Fachämter.

Fehlende oder fehlerhafte Angaben des Einzahlers oder der Einzahlerin können ihre Ursache in den zugrundeliegenden Bescheiden oder sonstigen zahlungsbegründenden Unterlagen haben. Die Bescheide des Kreises sollten auf der ersten Seite prominent die notwendigen Angaben für eine ordnungsgemäße Einzahlung enthalten. Ein gutes Forderungsmanagement zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass die Bescheide der Verwaltung einheitlich aufgebaut sind. Es muss deutlich erkennbar sein

- Zahlungsgrund
- Zahlungsziel
- Höhe des zu zahlenden Betrages sowie
- Kassenzeichen.

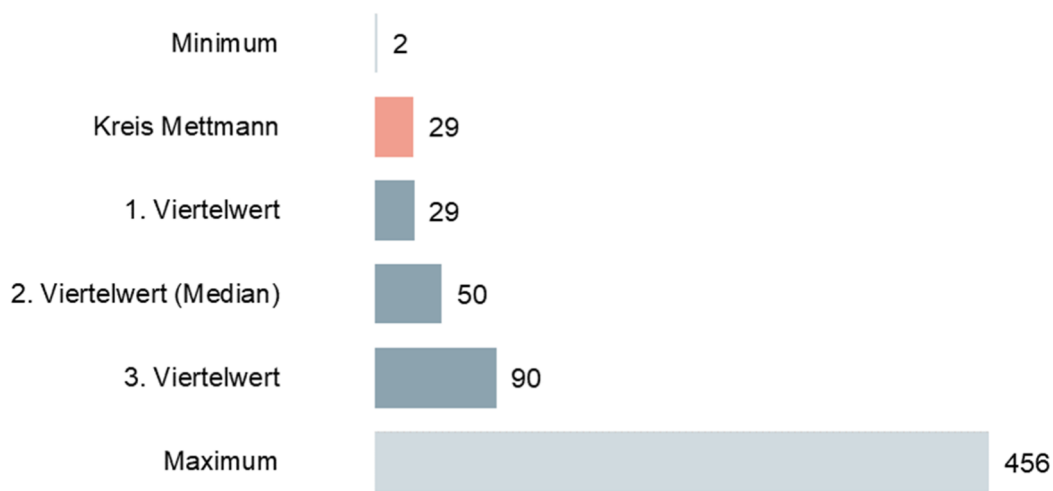
Nach Ziff. 1.4.2. der DA GBF müssen Forderungen rechtzeitig und vollständig eingezogen werden. Annahmeanordnungen (AR-Buchungen) sind unverzüglich zu erteilen, sobald der Anspruch, der bzw. die Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen. Die Annahmeanordnungen werden der zentralen Geschäftsbuchführung zugeleitet. Diese hat dann ebenfalls die Verpflichtung, unverzüglich die Sollstellung zu buchen.

Nach Angaben des Kreises Mettmann werden zurzeit die Sollstellungen in der Geschäftsbuchführung mit einer Verzögerung von etwa drei bis vier Wochen gebucht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte dafür Sorge tragen, dass die Geschäftsbuchführung personell in der Lage ist, ihrer Verpflichtung zur unverzüglichen Buchung der eingehenden Annahmeanordnungen nachzukommen.

Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Mettmann liegt mit seinem Kennzahlenwert positiv niedrig auf der Höhe des ersten Viertelwertes. Trotzdem erscheint eine weitere Reduzierung in Zusammenhang mit einer Verbesserung der Durchlaufzeiten in der Geschäftsbuchführung möglich.

2.4.1.6 Mahnläufe

- Die Erfolgsquote bei den Mahnungen der Kreiskasse Mettmann ist niedrig. Um die Erfolgsquote bei den Mahnungen zu erhöhen, versendet die Kreiskasse Mettmann seit kurzem bei Auslandsmahnungen die Mahnung auch in Landessprache.

Ein Kreis sollte zeitnah innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte im Zeitraum zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

2019 versendete der Kreis Mettmann 21.693 Mahnungen, 2020 waren es 21.788 und 2021 21.626. Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich interkommunal 2021 ein Wert von 447 Mahnungen. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Mahnungen je 10.000 Einwohner 2021 in einer Spannweite zwischen 177 und 447.

Der bereits beschriebene längere Ausfall der Mahnläufe wegen des Wechsels des Finanzprogramms zum 01. Januar 2020 führte im Drei-Jahres-Vergleich zu keinen Auffälligkeiten. Allerdings ist die Zahlungsabwicklung des Kreises Mettmann nach eigenen Angaben zurzeit von ihrem Ziel der zweiwöchentlichen zeitgerechten Mahnung und anschließender frühzeitigen Übergabe an die Vollstreckung noch deutlich entfernt. Aktuell erfolgt die Übergabe an die Vollstreckung erst nach etwa sieben Wochen.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso niedriger werden nachfolgend die Fallzahlen für die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wieviel Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Im Kreis Mettmann waren das im Jahr 2021 lediglich 6.200.

Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegt die Erfolgsquote Mahnung 2021 in einer Spannweite zwischen 25,88 und 51,35 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Erfolgsquote des Kreises Mettmann mit 30,65 Prozent nur leicht über dem Minimalwert liegt. Dafür gibt es mehrere mögliche Gründe.

Bei den Mahnungen gibt es einen großen Anteil an Mahnungen ins Ausland. Die Resonanz auf die Auslandsmahnungen ist bisher niedrig. Mittlerweile (Stand September 2022) hat die Kreis-kasse Mettmann wieder - wie vor dem Wechsel des Finanzprogramms - die Möglichkeit, die Auslandsmahnungen zusätzlich zum deutschen Text in acht verschiedenen Landessprachen zu versenden. Ein Erfolg dieser Maßnahme ist noch nicht auswertbar.

Die insgesamt niedrige Erfolgsquote kann auch durch den Wechsel des Finanzprogramms zum 01. Januar 2020 verursacht worden sein. Die damals aufgebauten Rückstände fließen in die Berechnung mit ein. Im Jahr 2020 lag die Erfolgsquote sogar noch deutlich niedriger.

2.4.2 Vollstreckung

- Mit durchschnittlichen Aufwendungen erzielt die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann einen hohen Aufwandsdeckungsgrad.

Ein Kreis sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Dies setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. 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.

Die von einem Kreis versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

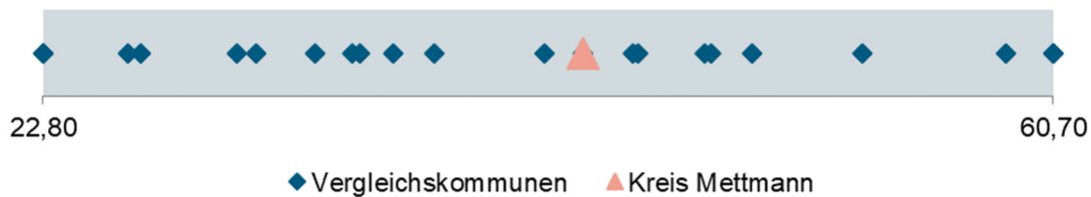
2.4.2.1 Aufwendungen

Die Vollstreckung des **Kreises Mettmann** setzte 2021 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 5,53 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Veränderungen zu den Vorjahren gab es nicht.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 532.515 Euro in 2021.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 43,05 Euro. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2021 in einer Spannweite zwischen 28,15 Euro und 56,61 Euro. Der Wert für den Kreis Mettmann bewegt sich im mittleren Bereich. Diese Positionierung erreicht der Kreis Mettmann auch im nachfolgenden Vergleich mit den kreisfreien Städten.

Aufwendungen kreisfreie Städte je abgewickelte Vollstreckungsforderung in Euro 2018



2.4.2.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen.

Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Schuldnerinnen und Schuldner über die weitere mögliche Vorgehensweise nach dem Übergang aus der Zahlungsabwicklung in die Vollstreckung.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung eines Kreises nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Übersicht über die Vollstreckungsforderungen des Kreises Mettmann

Grundzahlen	2019	2020	2021
Am 01.Januar bestehende Vollstreckungsforderungen	*	12.369	20.892
Im Jahresverlauf entstandene Vollstreckungsforderungen	14.844	21.301	16.045
Im Jahresverlauf abgewickelte Vollstreckungsforderungen	*	10.712	12.369
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene Vollstreckungsforderungen	*	1.931	3.152

*programmbedingt nicht auswertbar

Der Zeitreihenvergleich liefert nur eingeschränkte Daten, da aus dem alten Finanzprogramm keine Auswertungen mehr möglich waren. Deutlich sichtbar ist allerdings die erhebliche Zunahme der neu entstandenen Vollstreckungsforderungen im Jahr 2020 als Folge der mehrere Monate nicht erfolgten Mahnungen.

Den Schuldern wird bei den neu entstandenen Vollstreckungsforderungen mit einer zweiten Mahnung bzw. einer Vollstreckungsankündigung nochmals die Gelegenheit gegeben, Vollstreckungsmaßnahmen zu verhindern. Auf dieses Angebot erfolgten in 2020 insgesamt 797 Einzahlungen. Dies entspricht einer Erfolgsquote von 3,74 Prozent. In 2021 waren es dann 1.789. Daraus resultierte eine Erfolgsquote von 11,15 Prozent. Nach Angaben der Kreiskasse Mettmann ist das hauptsächlich auf eine deutliche Verlängerung der Wiedervorlagefrist von 14 auf 60 Tage zurückzuführen.

2.4.2.3 Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz eines Kreises für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte

gedeckt wird.

Da der Kreis Mettmann über keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst verfügt, entstehen keine Aufwendungen für die Vergütung nach der VollstrVergV. Für die Durchführung der Vollstreckung im Außendienst wird auf das nachfolgende Kapitel verwiesen.

Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte liegen ebenfalls nicht vor.

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades des Kreises Mettmann

	2020	2021
Summe Einzahlungen in Euro	93.380	194.780
Summe Aufwendungen in Euro	522.374	532.716
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	17,88	36,56

Die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann konnte ihren Aufwandsdeckungsgrad von 2020 auf 2021 verdoppeln. Ursächlich hierfür ist die deutliche Steigerung der Einzahlungen auf Nebenforderungen der Vollstreckung. Der Kreis Mettmann konnte die Nebenforderungen nach den einzelnen Arten aufteilen.

Aufteilung der Einzahlungen auf Nebenforderungen der Vollstreckung in Euro

Nebenforderungsart	2020	2021	Veränderung
Mahngebühren	62.590	109.394	+ 46.804
Pfändungsgebühren	21.658	13.953	- 7.705
Säumniszuschläge	4.999	26.717	+ 21.718
Verzugs- und Stundungszinsen	41	40.972	+ 40.931
Sonstige Nebenforderungen	4.092	3.744	- 348
Summe der Einzahlungen auf Nebenforderungen	93.380	194.780	+101.400

Die Mahngebühren wurden den Nebenforderungen hinzugerechnet, weil sie hauptsächlich im Wege der Vollstreckung vereinnahmt werden konnten. Eine Trennung nach Einzahlungen aufgrund einer Mahnung oder aufgrund einer Vollstreckungsmaßnahme wäre programmäßig kaum leistbar.

Besonders positiv ist die Zunahme bei den Verzugs- und Stundungszinsen zu bewerten. Hier macht sich die Zentralisierung der Bearbeitung von Stundungen innerhalb der Finanzbuchhaltung seit dem Jahr 2021 deutlich bemerkbar.

Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegt der Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung 2021 in einer Spannweite zwischen 11,27 und 60,81 Prozent. Der Wert für den Kreis Mettmann bewegt sich im mittleren Bereich.

Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist hier nicht zielführend, da diese vor allem Erträge aus dem Kostenbeitrag nach § 5 Abs. 1 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG – VO VwVG NRW) generieren können. Hierbei handelt es sich um Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziffer 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW. Nach § 2 VO VwVG NRW sind ausdrücklich nur die Vollstreckungsbehörden der Gemeinden dazu befugt.

2.4.2.4 Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

- ➔ Der Kreis Mettmann hat keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst eingerichtet. Ein Anteil von lediglich 20 Prozent von Amtshilfeersuchen an andere Kommunen ist daher positiv niedrig.

Die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann hat im Jahr 2020 ca. 9,20 Prozent seiner eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. 2021 waren es dann 20,43 Prozent. Damit liegt der Kreis Mettmann auf der Höhe der Vergleichskreise. Da die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst einsetzt, ist die Amtshilfe nach § 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) die letzte Möglichkeit, die Forderungen zu realisieren.

Zuvor hat die Vollstreckungsstelle nach eigenen Angaben alle Möglichkeiten aus dem Vollstreckungs-Innendienst ausgenutzt.

2.4.2.5 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

- ➔ Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen im Kreis Mettmann vergleichsweise hoch.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung Kreis Mettmann

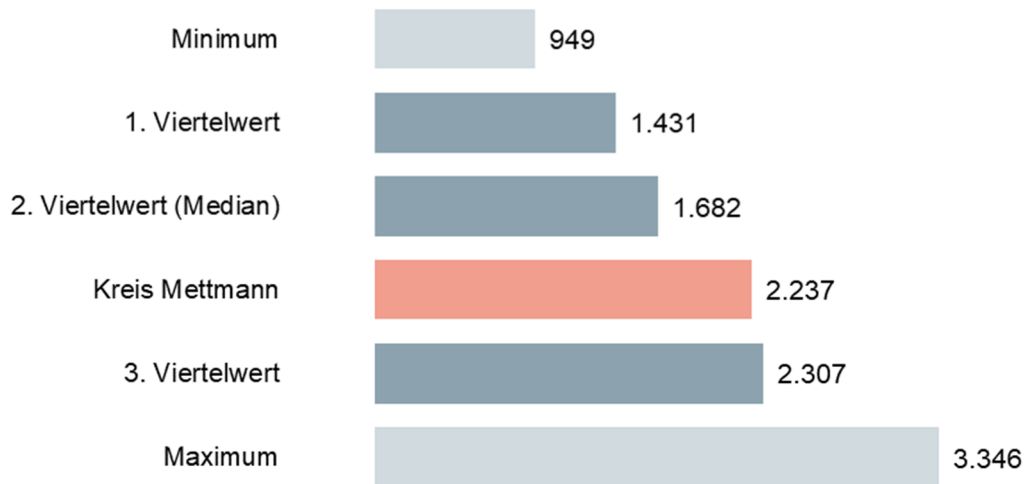
Kennzahlen	2019	2020	2021
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	*	1.937	2.237
Zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	*	2.237	3.778
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	*	3.852	2.901

* programmbedingt nicht auswertbar

2.4.2.5.1 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

- ➔ Die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann wickelt mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab als die Mehrzahl der Vergleichskreise.
- ➔ Die Zentralisierung der Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass in der Zahlungsabwicklung des Kreises Mettmann trägt sowohl bei den Erträgen als auch bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen mit zum positiven Ergebnis bei.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann liegt mit ihrem Kennzahlenwert nur leicht unter dem dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass fast 75 Prozent der Vergleichskreise einen niedrigeren Leistungswert aufweisen.

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise (z. B. Niederschlagung) erledigt werden. Den Anteil der erfolgreich erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen an den insgesamt erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen stellen wir nachfolgend als Erfolgsquote in der Vollstreckung dar.

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Die durch die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann realisierten Hauptforderungen beliefen sich 2020 auf knapp

4,3 Mio. Euro. In 2021 konnten die realisierten Hauptforderungen in der Vollstreckung um 8,57 Prozent auf 4,65 Mio. Euro gesteigert werden.

Aufteilung der abgewickelten Vollstreckungsforderungen auf verschiedene Erledigungsarten

Erledigungsart	2020	Prozent	2021	Prozent
erfolgreich abgewickelt	6.111	57,05	7.595	61,40
niedergeschlagen	2.156	45,90	1.851	32,77
ausgebucht	2.761		2.202	
Jahresabgrenzungen*	./. 316	./. 2,95	721	5,83
abgewickelte Vollstreckungsforderungen gesamt	10.712	100,00	12.369	100,00

*Auswertungsüberschneidungen bei den Zuordnungen zu den einzelnen Jahren

Die Erfolgsquote in der Vollstreckung liegt im Kreis Mettmann in beiden Jahren im interkommunalen Vergleich der Kreise niedrig. Gleichzeitig erzielt der Kreis Mettmann mit den Niederschlagungen nach § 27 Abs. 2 KomHVO NRW bzw. Ausbuchungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW jeweils den interkommunal höchsten Wert. Dieser hohe Wert ist auf die unter Ziffer 2.3.2 – Organisation beschriebene Zentralisierung der Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass im Jahr 2020 zurückzuführen.

Zum Vergleich wird nachfolgend die Erfolgsquote in der Vollstreckung bei den kreisfreien Städten dargestellt. In diesem Vergleich positioniert sich der Kreis Mettmann ebenfalls im unteren Bereich.

Erfolgsquote Vollstreckung der eigenen Vollstreckungsforderungen kreisfreie Städte in Prozent 2018



Mit dem Anteil der Niederschlagungen/Ausbuchungen positioniert sich der Kreis Mettmann im Vergleich mit den kreisfreien Städten oberhalb des bisherigen Maximalwertes von 26,56 Prozent.

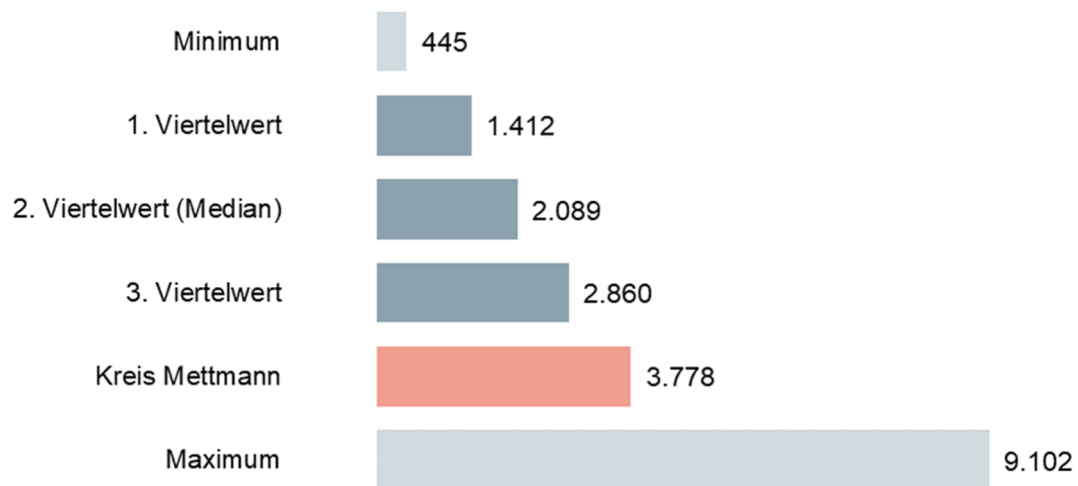
Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen der kreisfreien Städte in Prozent 2018



2.4.2.5.2 Bestehende Vollstreckungsforderungen

- Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle lagen zum 01. Januar 2021 höher als in der Mehrzahl der Vergleichskreise. Der Kreis Mettmann hat zu Jahresbeginn 2022 mit zusätzlichen befristeten Einstellungen darauf reagiert.

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kennzahlenwert für die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zum Beginn des Jahres 2021 ist deutlich von den monatelangen Problemen mit dem Wechsel des Finanzprogramms belastet. Zum 01. Januar 2020 lag der Wert mit 2.237 bestehenden Vollstreckungsforderungen noch wesentlich niedriger.

Der hohe Wert birgt die Gefahr von Verjährungen. Ziel des Kreises Mettmann muss sein, den Bestand deutlich zu reduzieren. Da aber die Kennzahl „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung“ im Kreis Mettmann bereits einen hohen Leistungswert ausweist, ist eine weitere Steigerung ohne eine zumindest temporäre, zusätzliche Personalisierung nicht realistisch.

Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, hat der Kreis Mettmann bereits reagiert und mit Beginn des Jahres 2022 befristet für zwei Jahre die Vollstreckungsstelle des Kreises personell um zwei Vollzeit-Stellen verstärkt.

2.4.2.5.3 Neue Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sind im Kreis Mettmann vergleichsweise hoch.

Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen an die Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann weitergeleitet. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021 in einer Spannweite zwischen 911 und 3.185 Fällen. Der Kreis Mettmann liegt mit einem Wert von 2.901 in der Nähe des höchsten Wertes.

Das bedeutet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Vollstreckungsstelle des Kreises Mettmann vergleichsweise stark belastet sind. Im Jahr 2020 lag der Wert mit 3.852 sogar noch wesentlich höher.

Das bedeutet zudem, dass trotz des hohen Leistungswertes die bestehenden Vollstreckungsforderungen nicht abgebaut werden konnten. Es zeigt sich damit, dass die vom Kreis Mettmann ergriffene Maßnahme der befristeten Verstärkung der Vollstreckungsstelle sinnvoll und notwendig ist.

Auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt die Belastung mit neuen Vollstreckungsforderungen in der Nähe des Maximalwertes.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung in den kreisfreien Städten 2018



→ **Empfehlung**

Gerade vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Personalaufstockung zur Reduzierung des hohen Bestandes an Vollstreckungsforderungen sollte der Kreis Mettmann die Kennzahlen zur Vollstreckung weiter erheben. Damit kann der Kreis überprüfen, ob eine längerfristige Verstärkung der Vollstreckungsstelle erforderlich ist.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung					
F1	Der Kreis Mettmann erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten können für mehr Rechtssicherheit sorgen.	82	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zum Umgang mit Kleinbeträgen um den Vorbehalt aus grundsätzlichen Erwägungen erweitern.	83
			E1.2	Der Kreis Mettmann sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.	84
			E1.3	Die Regelungen zum Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sollte der Kreis Mettmann kurzfristig in Kraft setzen.	85
			E1.4	Die DA ZA und die Anlagerichtlinie sollten bei der Zuständigkeit für Tagesgeldkonten aufeinander abgestimmt werden.	85
			E1.5	Der Kreis Mettmann sollte eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement erlassen.	85
			E1.6	Der Kreis Mettmann sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA GBF präzisieren.	85
			E1.7	Der Kreis Mettmann sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.	86

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.8	Die Vollstreckung des Kreises Mettmann sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.	87
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Mettmann sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.	87	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.	88
			E2.2	Der Kreis Mettmann sollte auch schriftliche Regelungen für die Pauschalwertberichtigung treffen. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen.	89
F3	Der Kreis Mettmann hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bereits operative Ziele definiert und Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist mit diesen Kennzahlen nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.	89	E3	Der Kreis Mettmann sollte zeitnah für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.	90
Wirtschaftlichkeit					
F4	Im Kreis Mettmann bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Anteils an SEPA-Lastschriftmandaten. Die Bezahlmöglichkeiten über das E-Payment werden im Kreis Mettmann zurzeit verstärkt vorangetrieben.	93	E4.1	Der Kreis Mettmann sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher für die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben.	95
			E4.2	Der Kreis Mettmann sollte dafür Sorge tragen, dass die Geschäftsbuchführung personell in der Lage ist, ihrer Verpflichtung zur unverzüglichen Buchung der eingehenden Annahmeanordnungen nachzukommen.	97
F5	Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle sind im Kreis Mettmann vergleichsweise hoch.	106	E5	Gerade vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Personalaufstockung zur Reduzierung des hohen Bestandes an Vollstreckungsforderungen sollte der Kreis Mettmann die Kennzahlen zur Vollstreckung weiter erheben. Damit kann der Kreis überprüfen, ob eine längerfristige Verstärkung der Vollstreckungsstelle erforderlich ist.	107

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Der Kreis Mettmann ist zum 31. Dezember 2020 an 20 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf fünf dieser Unternehmen übt der Kreis einen beherrschenden, auf sechs weitere einen maßgeblichen Einfluss aus. Unter Berücksichtigung der Aufgabenstrukturen innerhalb der einzelnen Beteiligungen befindet sich die **Komplexität der Beteiligungsstruktur** auf einem **niedrigen Niveau**.

Auch die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für den Kreis ist auf einem **niedrigen Niveau**. Von besonderer Bedeutung sind dabei unter anderem die Beteiligungen Regionale Bahngesellschaft Kaarst -Neuss –Düsseldorf –Erkrath –Mettmann –Wuppertal mbH, die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH sowie die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH.

Insgesamt ergeben sich **niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement** des Kreises Mettmann. Für eine bessere Aufgabenerledigung bestehen noch **Optimierungsmöglichkeiten**. Der Kreis sollte einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erlassen, um konzernweite einheitliche Standards zur Unternehmensführung zu implementieren. Außerdem sollte auch der Kreistag in das unterjährige Berichtswesen eingebunden werden.

Die Beteiligungen Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH und WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH hat der Kreis insgesamt, vor allem durch die Besetzung von Funktionen mit Mitgliedern der Verwaltungsführung und der Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie Regelungen im Gesellschaftsvertrag, gut im Blick. Trotzdem könnte auch hier die Einführung eines PCGK helfen Abläufe zu vereinheitlichen und schriftlich zu fixieren.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Kreise regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen dem Kreis und sei-

nen Beteiligungen, die sich direkt auf den Kreishaushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für den Kreis von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kreisen sind zu beachten.

Jeder Kreis ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger des Kreises (Kreistag und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kreise ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme des Kreises auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme des Kreises auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio des Kreises. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie der Kreis das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Kreistag sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang der Kreis die Aufgaben des Berichtswesens wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme des Kreises auf seine Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2020 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2020 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

3.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüfen wir

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten des Kreises in die Beurteilung ein.

3.3.1 Beteiligungsstruktur

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von dem Kreis entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch den Kreis. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die verschiedenen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Der **Kreis Mettmann** ist zum Stichtag 31. Dezember 2020 an 20 Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Es wurden alle unmittelbaren Beteiligungen und die mittelbaren Beteiligungen ab einer effektiven Beteiligungsquote (multiplikativ durchgerechnete Quote) von fünf Prozent berücksichtigt. Bei 16 davon hält der Kreis die Anteile unmittelbar. Die übrigen Unternehmen befinden sich auf der zweiten Beteiligungsebene.

Die berücksichtigten Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am häufigsten gehaltene Rechtsform ist mit neun Beteiligungen die GmbH. Die Geschäftsfelder sind vielfältig. Sie verteilen sich insbesondere auf die Bereiche Freizeit, Kultur und Bildung, Ver- und Entsorgung sowie Verkehr.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen des Kreises Mettmann wie folgt auf:

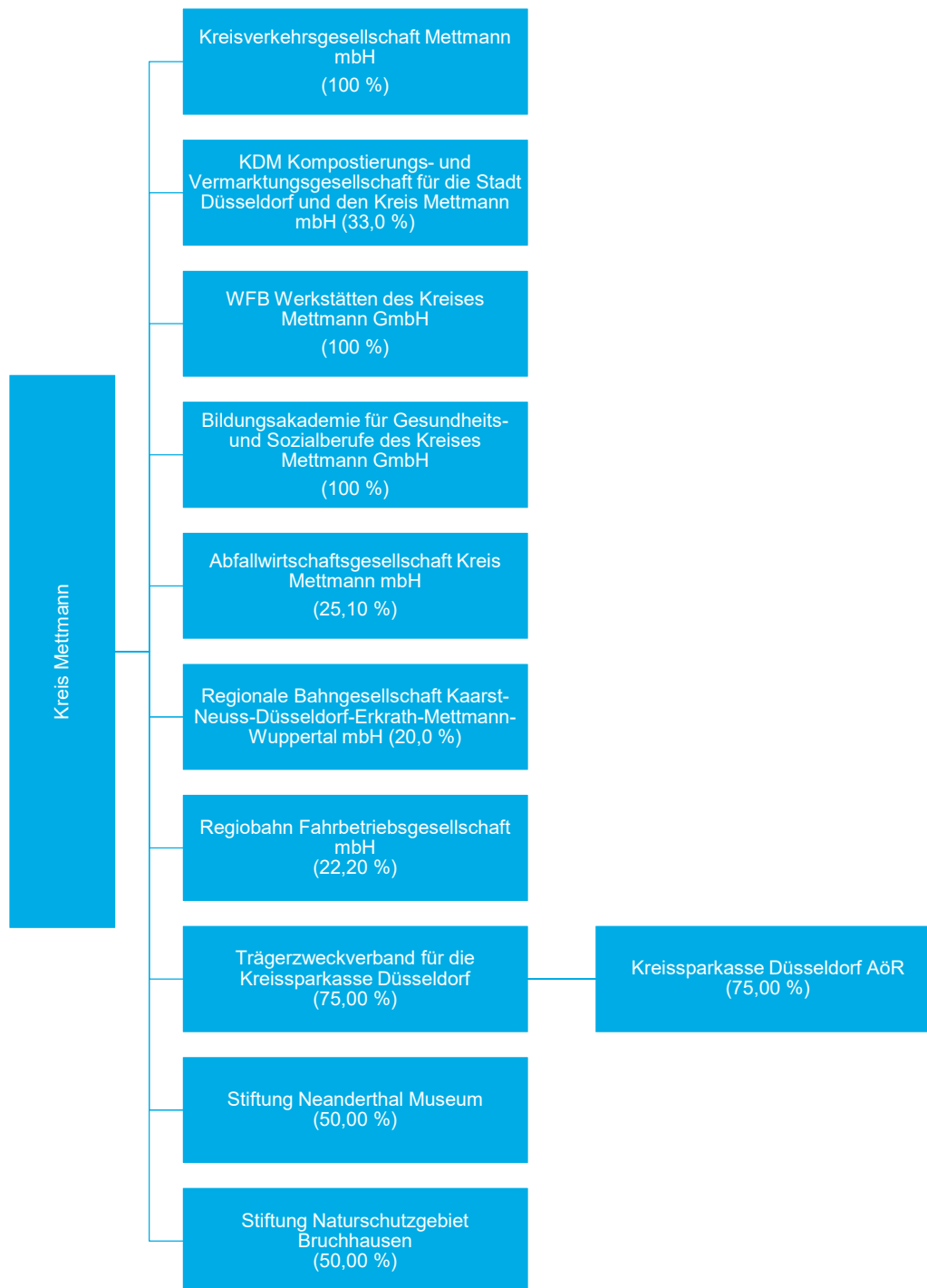
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2020



Grundsätzlich sind durch den Kreis bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann der Kreis einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat er bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die Interessen des Kreises zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für den Kreis. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen der Kreis mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei dem Kreis Mettmann handelt es sich zum 31. Dezember 2020 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹⁰ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2020



¹⁰ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend vom Kreis, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Zum 05. Oktober 2020 ist der Kreis Mettmann der Zeittunnel Wülfrath eG beigetreten. Es wurden vier Genossenschaftsanteile zu je 250 Euro erworben. Dies entsprach einem Anteil von 17,39 Prozent, zum 31. Dezember 2021 einem Anteil von 16,0 Prozent.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für den Kreis Mettmann auf einem niedrigen Niveau. Zu den wirtschaftlich bedeutendsten Beteiligungen zählen die Regionale Bahngesellschaft Kaarst -Neuss –Düsseldorf –Erkrath –Mettmann –Wuppertal mbH, die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH sowie die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des Kreishaushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des Kreishaushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die der Kreis seinen Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den Kreishaushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. der Kreis kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den Kreishaushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den Kreishaushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum Kreishaushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für den Kreis von Bedeutung sein. In kommunalen Konzernstrukturen werden beispielsweise Gewinne eines Unternehmens zur Deckung von Verlustbetrieben genutzt.

Die Auswirkungen auf den Kreishaushalt des **Kreises Mettmann** stellen sich wie folgt dar:

Auswirkungen auf den Kreishaushalt in Tausend Euro

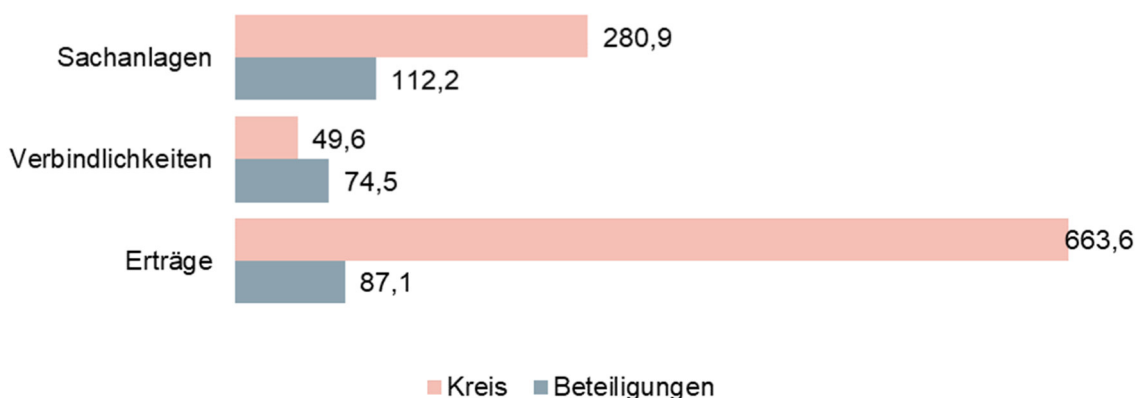
Art der Erträge und Aufwendungen	2018	2019	2020
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	481	387	331
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen	26.180	34.373	33.831
= Ergebnisbelastung	-25.699	-33.986	-33.500

Bei den Aufwendungen handelt es sich zum ganz überwiegenden Teil um Umlagen für die Zweckverbände. Im Jahr 2020 beispielsweise wurden lediglich 858 Tausend Euro an Zuschüssen gezahlt (hier für das Neanderthal Museum). Bei diesen Umlagen handelt es sich um Aufwendungen für Dienstleistungen, die das Ergebnis zwar belasten, denen aber durch die Zweckverbände erbrachte Leistungen gegenüberstehen (z.B. EKOCity Abfallwirtschaftsverband).

Die Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden verteilen sich auf die Abfallwirtschaftsgesellschaft Kreis Mettmann mbH (251 Tausend Euro) und die RWE AG (80 Tausend Euro).

Neben den direkten Auswirkungen auf den Kreishaushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Kreises Mettmann anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2020. Hierbei lässt die gpaNRW die Kreissparkasse Düsseldorf AöR sowie den Trägerzweckverband für die Kreissparkasse Düsseldorf außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen. Ebenfalls werden die rechtlich selbstständigen Stiftungen Stiftung Neanderthal Museum und Stiftung Naturschutzgebiet Bruchhausen nicht in die nachfolgende Betrachtung einbezogen, da der Kreis über die Mittel der Stiftungen nicht frei verfügen kann.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen¹¹ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2020



Die Beteiligungen halten im Vergleich zum Kreis ein geringes Sachanlagevermögen und generieren geringe Erträge. Die von den Beteiligungen gehaltenen Verbindlichkeiten sind zwar etwas höher als die des Kernhaushaltes, bewegen sich allerdings insgesamt auf einem niedrigen Niveau.

Das Sachanlagevermögen ist geprägt durch die Regionale Bahngesellschaft Kaarst -Neuss – Düsseldorf –Erkrath –Mettmann –Wuppertal mbH (88 Mio. Euro) und die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH (11,2 Mio. Euro). Zusammen halten sie damit ca. 88 Prozent des Sachanlagevermögens aller Beteiligungen.

Bei den Verbindlichkeiten der Beteiligungen ist die ebenfalls die Regionale Bahngesellschaft Kaarst -Neuss –Düsseldorf –Erkrath –Mettmann –Wuppertal mbH mit einem Anteil von 80 Prozent (60 Mio. Euro) prägend.

¹¹ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

Die Erträge werden zu ca. 38 Prozent durch die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH generiert (32,7 Mio. Euro). Weitere Anteile entfallen auf die Regiobahn Fahrbetriebsgesellschaft mbH (ca. 22 Prozent) und auf die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH (14 Prozent).

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für den Kreis Mettmann wirtschaftlich bedeutend:

- Regionale Bahngesellschaft Kaarst -Neuss –Düsseldorf –Erkrath –Mettmann –Wuppertal mbH – hoher Anteil am Sachanlagevermögen der Beteiligungen sowie an den Verbindlichkeiten
- WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH – hoher Anteil am Sachanlagevermögen und an den Erträgen der Beteiligungen
- Regiobahn Fahrbetriebsgesellschaft mbH – ebenfalls hoher Anteil an den durch die Beteiligungen generierten Erträgen
- Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH – hoher Anteil an generierten Erträgen.

3.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der Beteiligungen des Kreises zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Kreistag als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

3.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht größtenteils den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entschei-

ditionen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement des **Kreises Mettmann** ist zentral dem Sachgebiet 20-42 Bilanz und Anlagenbuchhaltung der Kämmerei (Amt 20) im Dezernat II zugeordnet. Es entfällt ein Stellenanteil von einer vollzeitverrechneten Stelle auf das Beteiligungsmanagement, der einer Person zugeordnet wird. Die Vertretung ist sichergestellt.

Unterstützt wird das zentrale Beteiligungsmanagement bei der Sitzungsvorbereitung durch das Büro des Landrates sowie die Stabsstelle Mobilität. Außerdem wirken die Fachämter auf fachlicher Ebene mit. Das zentrale Beteiligungsmanagement stellt dabei den Knotenpunkt der Beteiligungsverwaltung innerhalb des Kreises dar und bündelt alle Informationen.

3.4.1.1 Vorhaltung von Unterlagen der Beteiligungen

Beim Beteiligungsmanagement werden alle grundlegenden Unternehmensdaten zentral vorgehalten. Dazu gehören unter anderem Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Wirtschaftspläne, Satzungen, Gesellschaftsverträge, Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen sowie teilweise Anstellungsverträge und Befristungen für Geschäftsführende. Auf Daten, die in Fachämtern vorgehalten werden (z.B. Daten der Gremienvertreter und –vertreterinnen des Kreistags im Kreistagsbüro), hat das Beteiligungsmanagement jederzeit Zugriff. Die genannten Unterlagen liegen für fast alle Beteiligungen vor. Bei einigen Kleinstbeteiligungen (< fünf Prozent) liegen die Wirtschaftspläne nicht vor. Aus Sicht der gpa NRW ist es ausnahmsweise ausreichend, für diese Beteiligungen zumindest die Entwicklung der Jahresergebnisse im Blick zu behalten.

Der Kreis Mettmann hält die Unterlagen zu den Beteiligungen größtenteils digital vor. Wichtige Unterlagen, die nur in Papierform vorliegen, werden eingescannt und digital abgelegt. Die Ablage erfolgt dabei in der Ordnerstruktur der Kämmerei. Der Austausch von Unterlagen erfolgt über E-Mails, Sharepoint, gemeinsame Ordnerstrukturen mit dem Büro des Kreisdirektors und entsprechende Programme. Papierunterlagen werden über den Dienstweg an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet.

3.4.1.2 Public Corporate Governance Kodex

Der Kreis Mettmann hat bisher keinen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erlassen. Auch eine Beteiligungsrichtlinie existiert aktuell nicht.

Grundsätzlich sollte jeder kommunale Konzern allgemeine grundsätzliche Regelungen zur Unternehmensführung und zu Wertmaßstäben innerhalb des Konzerns aufstellen (Public Corporate Governance Kodex). Hierdurch wird sichergestellt, dass die Unternehmen einheitlich nach den Vorstellungen des Kreises geführt werden. Durch das comply-or-explain Prinzip wird den Besonderheiten einzelner Unternehmen und den damit einhergehenden notwendigen Abweichungen von solchen grundsätzlichen Regelungen Rechnung getragen. Durch die nach diesem Prinzip verlangte Erklärung von Abweichungen von den grundsätzlichen Regelungen, wird die notwendige Transparenz der Unternehmensführung hergestellt. Bereits im Public Corporate Governance Kodex werden Regelungen für das Zusammenwirken von Beteiligungsmanagement und Unternehmensführung und Organen verankert (z.B. Regelungen zum unterjährigen Berichtswesen). Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt diese Regelungen durch weitergehende interne Regelungen (z.B. Verfahren zur Einbindung des Kreistages in das unterjährige Berichtswesen, spezielle inhaltliche Vorgaben zu dem Berichtswesen an den Kreistag). In den nachfolgenden Berichtsteilen werden weitere Hinweise zur Aufnahme von Regelungen in den Public Corporate Governance Kodex bzw. die Beteiligungsrichtlinie gegeben.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Kreis Mettmann durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt diesen durch kreisinterne Vorgaben. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.

3.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger des Kreises rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und dem Kreis sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Kreistag.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Kreistag durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabchluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Kreistag einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligung und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Kreistag über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Kreistag unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für den Kreis erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Kreistag als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

3.4.2.1 Erstellung der Beteiligungsberichte

Der Beteiligungsbericht des **Kreises Mettmann** wurde in den vergangenen Jahren als Anlage zum Gesamtabschluss in den Kreistag eingebracht. Auch nach neuer Rechtslage ist der Kreis nach § 116 Absatz 1 GO NRW grundsätzlich verpflichtet, einen Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht aufzustellen. § 116a Absatz 1 GO NRW ermöglicht jedoch eine Befreiung hiervon, soweit die im Gesetz festgelegten Tatbestände vorliegen und der Kreistag einen entsprechenden Beschluss fasst. Dann hat der Kreis gemäß § 116a Absatz 3 i. V. m. § 117 GO NRW stattdessen einen Beteiligungsbericht zu erstellen.

Für die Jahre 2019 bis 2021 liegen beim Kreis Mettmann die Befreiungstatbestände gemäß § 116 a GO NRW vor. Der Kreistag hat entsprechend entschieden, von der Regelung Gebrauch zu machen und auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses zu verzichten. Auch zukünftig hat der Kreistag jährlich darüber zu entscheiden, ob die Befreiungstatbestände zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses gem. § 116a Absatz 2 Satz 1 GO NRW vorliegen. Der Beschluss ist für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu fassen.

Der Beteiligungsbericht 2020 wurde dem Kreistag am 13. Dezember 2021 vorgelegt. Er entspricht bereits dem im April 2021 veröffentlichten Muster (Anlage 32 der Verwaltungsvorschriften, Muster zur GO NRW und zur Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW)). Zum Prüfungszeitpunkt lag der Bericht für 2021 ebenfalls bereits vor.

3.4.2.2 Unterjähriges Berichtswesen

Die Beteiligungen des Kreises Mettmann erstellen regelmäßig unterjährige Berichte. Dabei handelt es sich, je nach Beteiligung, um Projektstandsberichte, Geschäftsberichte oder um Monats- und Quartalsberichte aus dem Controlling. Entsprechend werden diese Berichte monatlich, quartalsweise oder anlassbezogen zu den Gremiensitzungen erstellt. Die im Bericht enthaltenen Daten können daher wenige Tage oder ein bis zwei Monate alt sein. Adressaten sind die Gremienmitglieder und Gesellschafter der Beteiligungen.

Zusätzlich zur Vorlage des Beteiligungsberichtes im Kreistag berichtet das Beteiligungsmanagement in Zusammenarbeit mit den Beteiligungen jährlich in den Ausschüssen des Kreises. Dabei berichten diejenigen Beteiligungen, an denen der Kreis mit mehr als 20 Prozent beteiligt ist im Wechsel mündlich und schriftlich in den Fachausschüssen, denen sie aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit zugeordnet sind. Darüber hinaus erfolgen anlassbezogene Berichte. Bei Beteiligungen unter 20 Prozent erfolgt die Berichterstattung im Kreisausschuss. Stichtag der im Bericht enthaltenen Daten ist der 30. Juni. Sollten sich in der Zeit zwischen Stichtag und Bereitstellung der Berichte im Kreisinformationssystem noch Änderungen ergeben, wird auf diese Entwicklungen noch eingegangen. Bei mündlichen Berichten wird auf mögliche Fragen und Entwicklungen direkt eingegangen.

Grundlage der Berichte ist ein Muster, welches durch das Beteiligungsmanagement bereitgestellt wird. Dabei sind neben Basisangaben (Beteiligungsverhältnis, öffentliche Zwecksetzung) Angaben zum Geschäftsverlauf (01. Januar bis 30. Juni) inklusive Erläuterungen zu Abweichungen bei größeren Abweichungen, Angaben zu Geschäftsvorfällen größerer Bedeutung sowie Angaben zum Stand der Investitionen und zur Prognose des weiteren Geschäftsverlaufs zu machen. Zusätzlich sind mögliche Auswirkungen auf den Kreishaushalt darzulegen. Ergänzt wird

der Bericht durch Angaben des zentralen Beteiligungsmanagements (bei Bedarf). Vor der Versendung des Berichtes an die Ausschussmitglieder erfolgt eine endgültige Abstimmung mit dem Beteiligungsmanagement.

Vor allem vor dem Hintergrund der eher geringen Bedeutung der Beteiligungen für den Kreis Mettmann wird die einmalige unterjährige Berichterstattung zum 30. Juni (zusätzlich zum Beteiligungsbericht) von der gpaNRW als vertretbar angesehen. Allerdings findet diese lediglich auf Ebene der Ausschüsse statt. Das bedeutet, dass der Kreistag als Gremium nur einmal jährlich durch den Beteiligungsbericht über die Entwicklung der Beteiligungen informiert wird. Hier sollte der Kreis Mettmann nachbessern und überlegen, wie auch dieses Gremium zumindest für die bedeutenden Beteiligungen, in die Berichterstattung, die in den Ausschüssen sowieso erfolgt, eingebunden werden kann.

→ **Empfehlung**

Auch der Kreistag sollte unterjährig, zumindest über die Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen, unterrichtet werden. Hierzu bietet das bestehende Berichtswesen an die Ausschüsse eine gute Grundlage und sollte weiter ausgebaut werden.

Bei wesentlichen Planabweichungen und Risiken erstatten die Geschäftsführungen gegenüber der Verwaltungsführung umgehend Bericht. Das Beteiligungsmanagement wird ebenfalls in Kenntnis gesetzt und arbeitet eng mit den entsprechenden Stellen im Haus zusammen. Die Informationen werden dann aufbereitet und mit einer Einschätzung an die Verwaltungsführung und den Kreistag weitergegeben. Ebenfalls wird der Kreistag durch die zuständigen Dezernenten bei Entwicklungen, die den Bestand oder die Ziele des Beteiligungsunternehmens gefährden, unverzüglich anhand von Ad-hoc-Berichten informiert.

3.5 Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich ein Kreis u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit des Kreises steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit des Kreises abhängig gemacht (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich der Kreis nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Nach § 9 Abs. 1 KrO NRW haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen. Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens des Kreises gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit

des Kreises sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 3.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH
- WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH

3.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- ➔ Die Einflussnahme des Kreises Mettmann auf die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH sowie die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH wird durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen sichergestellt.

Der Kreis sollte rechtlich sicherstellen, dass er bei seinen Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der KrO NRW i.V.m. der GO NRW bzw. der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat der Kreis seinen Einfluss nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte er entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

3.5.1.1 Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH

Der **Kreis Mettmann** ist alleiniger Gesellschafter der Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH (KVGGM). Der Kreis kann damit einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, sofern dieser nicht durch den Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

3.5.1.1.1 Gesellschaftsorgane

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrages sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung Organe der Gesellschaft.

Aktuell sind zwei Geschäftsführer bestellt. Sie vertreten die Gesellschaft gemeinschaftlich (§ 8 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Bei den Geschäftsführern handelt es sich um den Kämmerer des Kreises und den stellvertretenden Leiter der Kämmerei.

Der Aufsichtsrat besteht aus neun Mitgliedern. Diese werden vom Kreis Mettmann entsandt und sind an die Weisungen des Kreistages gebunden (§ 9 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschafterversammlung besteht aus dem Kreisdirektor (§ 12 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Der Kreis kann somit seinen Einfluss hierüber vollumfänglich sicherstellen.

3.5.1.1.2 Zustimmungsvorbehalte

Gemäß § 11 (Aufsichtsrat) und § 13 (Gesellschafterversammlung) des Gesellschaftsvertrages unterliegen bestimmte Handlungen und Geschäfte der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates oder der Gesellschafterversammlung. Dazu zählen für den Aufsichtsrat unter anderem die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplans, die Übernahme von Bürgschaften und Garantien, die Gewährung von Darlehen, Änderung, Abschluss und Aufhebung von Kooperations- und Einnahmeaufteilungsverträgen im Rahmen des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR), sowie die Festlegung der Verkehrslinien und Festsetzung der Beförderungstarife gegenüber dem VRR. Der vorherigen Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedürfen unter anderem Abschluss, Änderung und Aufhebung von Unternehmensverträgen und die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen oder zu wesentlichen Teilen.

3.5.1.1.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Gemäß § 14 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung jedes Jahr so rechtzeitig einen Wirtschaftsplan aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung diesem vor Beginn des Geschäftsjahres seine Zustimmung erteilen kann. Zuvor bedarf es der Zustimmung des Aufsichtsrates. Die Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Ergebnisses bzw. die Abdeckung von Verlusten obliegt ebenfalls der Gesellschafterversammlung (§ 13 Abs.1 d)).

Die Vorgaben des § 108 Abs. 5 GO NRW werden damit erfüllt.

3.5.1.2 WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH

Der Kreis Mettmann ist alleiniger Gesellschafter der WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH (WFB). Damit kann er einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, sofern dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

3.5.1.2.1 Gesellschaftsorgane

Nach § 9 des Gesellschaftsvertrages sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung die Organe der Gesellschaft.

Aktuell sind ein Geschäftsführer sowie ein stellvertretender Geschäftsführer bestellt. Jeder von ihnen ist alleine vertretungsberechtigt (§ 13 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Bei den Geschäftsführern handelt es sich um einen externen Geschäftsführer und den Dezernenten des Bereiches Gesundheit und Soziales, dem die Gesellschaft fachlich zugeordnet ist.

Der Aufsichtsrat besteht aus 15 stimmberechtigten Mitgliedern, die von der Gesellschafterversammlung bestellt werden. Der Landrat oder seine Vertretung sind immer stimmberechtigte Mitglieder. Die von der Gesellschafterversammlung entsandten Mitglieder müssen Mitglied des Kreistages oder in diesen wählbar sein. Sie sind an die Weisungen des Kreistages gebunden. Den Vorsitz des Aufsichtsrates und seine Stellvertretung können nur Mitglieder des Kreistages wahrnehmen (§ 12 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschafterversammlung besteht aus dem Hauptverwaltungsbeamten. Dieser kann auch seinen Vertreter entsenden (§ 10 Gesellschaftsvertrag). Der Einfluss des Kreises ist in den Organen der Gesellschaft somit sichergestellt.

3.5.1.2.2 Zustimmungsvorbehalte

Gemäß § 12 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages unterliegen bestimmte Rechtshandlungen der Geschäftsführung der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates. Dazu gehören unter anderem Grundstücksgeschäfte aller Art, Aufnahme von Krediten über 26 Tausend Euro sowie die Übernahme von Bürgschaften, der Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellungen sonstiger Sicherheiten für andere. Ausgenommen von der vorherigen Zustimmung sind Geschäfte, die im Einzelnen bereits durch den Wirtschaftsplan beschlossen sind.

3.5.1.2.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Gemäß § 13 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan im Sinne der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) aufzustellen. Über diesen beschließt die Gesellschafterversammlung (§ 10 Abs. 2 Nr. 14 Gesellschaftsvertrag). Die Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresergebnisses obliegt ebenfalls der Gesellschafterversammlung (§ 10 Abs. 2 Nr. 7).

Die Anforderungen des § 108 Abs. 5 GO NRW sind damit vollumfänglich erfüllt.

3.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

- Der Kreis Mettmann nimmt sowohl durch die Einbindung von Verwaltungsvorstand und Beteiligungsmanagement, als auch durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag der WFB, ausreichend Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH und der WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte der Kreis in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden stehen. Daher sollte der Kreis insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

3.5.2.1 Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH

Gegenstand des Unternehmens ist der Öffentliche Personennahverkehr im Kreis Mettmann. Nach dem ÖPNV-Gesetz NRW ist der Kreis Aufgabenträger und hat hierzu zum 09. Juni 1999

die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH gegründet. Mit der Betriebsdurchführung ist die Rheinbahn AG Düsseldorf beauftragt.

3.5.2.1.1 Wirtschaftliche Situation

Die Kreisverkehrsgesellschaft Mettmann mbH hat in den Jahren 2018 bis 2020 Jahresüberschüsse erwirtschaftet (2020: 7,6 Mio. Euro). Um die Finanzlage der Gesellschaft jederzeit stabil zu halten, wurden die Jahresüberschüsse jeweils auf neue Rechnung vorgetragen und mit Verlustvorträgen vergangener Jahre verrechnet. Insgesamt ist die Vermögenslage der KVGM stark von den dort eingelegten RWE Aktien geprägt. Dies hat im Jahresabschluss des Kreises Mettmann für 2020 sogar eine Wertzuschreibung für die Gesellschaft zur Folge. Das Geschäftsmodell der KVGM sieht vor, dass die entsprechenden Erträge aus den Aktien zur Abdeckung der operativen Verluste aus dem Verkehrsbereich verwendet werden. Diese wiederum sind abhängig vom Buskilometerpreis, den die KVGM von der mit der Betriebsdurchführung beauftragten Rheinbahn AG Düsseldorf aushandelt.

Trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie war es der KVGM auch im Jahr 2021 möglich einen Jahresüberschuss zu erwirtschaften. Der Jahresabschluss lag zum Berichtszeitpunkt bereits vor. Allerdings besteht immer das Risiko der Kursschwankungen der RWE-Aktien, da hierüber, wie beschrieben, die Finanzierung des Einkaufs der Leistungen (Buskilometer) erfolgt. Die KVGM ist daher einerseits von der nachhaltigen Entwicklung der RWE AG und deren Dividendenpolitik abhängig. Andererseits aber auch von der Betriebskostenentwicklung der Rheinbahn AG sowie von der Entwicklung von Fahrgastzahlen.

Gerade um diese verschiedenen Aspekte im Blick zu behalten, sollte der Kreis Mettmann auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung direkten Einfluss nehmen.

3.5.2.1.2 Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplanes

Gemäß § 14 Abs. 1 und 2 des Gesellschaftsvertrages ist von der Geschäftsführung so rechtzeitig ein Wirtschaftsplan mit fünfjähriger Finanzplanung aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres zustimmen kann. Der Wirtschaftsplan umfasst den Erfolgsplan, den Vermögensplan und die Stellenübersicht. Der Aufsichtsrat hat dem Wirtschaftsplan zuzustimmen (§ 11 Abs. 3 g) Gesellschaftsvertrag).

Laut Auskunft des Kreises Mettmann wird der Wirtschaftsplan von den Geschäftsführern erstellt. Da es sich dabei um den Kämmerer des Kreises und den stellvertretenden Leiter der Kämmererei handelt und das Beteiligungsmanagement dort organisatorisch zugeordnet ist, findet ein stetiger Austausch statt. Die Vertretung der Interessen des Kreises ist also von Beginn an sichergestellt. Da das Dezernat II, zu dem die Kämmererei gehört, dem Kreisdirektor als Dezernenten zugeordnet ist, erfolgt auch hier ein ständiger Informationsfluss. Auch die Verwaltungsführung ist demnach bei der Erstellung des Wirtschaftsplanes eingebunden bevor der Wirtschaftsplan zur Zustimmung zunächst dem Aufsichtsrat und zur Beschlussfassung dann der Gesellschafterversammlung (Landrat) zugeleitet wird. Alle Vorlagen erhält zudem das Beteiligungsmanagement.

Konkrete Vorgaben seitens des Kreises bezüglich der Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen existieren insoweit, dass der Kreis jährlich im Blick behält, dass das Verhältnis zwischen Dividendenerträgen und Buskilometern ausgeglichen bleibt. § 15 des Gesellschaftsvertrages regelt zudem, dass der Kreis Mettmann die nicht durch Erträge gedeckten Kosten ausgleicht. Die Verlustabdeckung wird auf Basis des ausgehandelten Buskilometerpreises und der erbrachten Leistung (der mit der Betriebsführung beauftragten Verkehrsunternehmen) pro Jahr begrenzt.

3.5.2.1.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes

Regelungen für ein unterjähriges Berichtswesen an den Kreis Mettmann sind im Gesellschaftsvertrag der KVGM nicht enthalten. Allerdings finden regelmäßige Gespräche (ca. einmal wöchentlich) zwischen Beteiligungsmanagement und stellvertretender Kämmereileitung im Hinblick auf die Beteiligungen statt. Da es sich bei der stellvertretenden Kämmereileitung gleichzeitig um einen der Geschäftsführer der KVGM handelt, ist der Informationsfluss und somit die Überwachung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes durch den Kreis, sichergestellt. Bei wesentlichen Abweichungen vom Wirtschaftsplan muss außerdem gemäß § 14 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag ein Nachtrag aufgestellt werden.

Zudem berichtet die KVGM zum 30. Juni eines Jahres anhand einer Vorlage, die vom Beteiligungsmanagement des Kreises zur Verfügung gestellt wird, über den Geschäftsverlauf. Dabei werden auch Abweichungen vom Wirtschaftsplan thematisiert (siehe auch Ausführungen im Kapitel 3.4.2.2 Unterjähriges Berichtswesen).

Die zusätzliche Einführung eines Public Corporate Governance Kodex könnte auch hier trotzdem zur schriftlichen Fixierung von der Verpflichtung zu regelmäßigen unterjährigen Berichten hilfreich sein (siehe Kapitel 3.4.1.2 Public Corporate Governance Kodex).

3.5.2.1.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung

Gemäß § 16 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss unverzüglich nach Eingang des Prüfberichtes den Gesellschaftern zur Feststellung und gleichzeitig dem Aufsichtsrat zur Zustimmung vorzulegen. Innerhalb von acht Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres hat daraufhin die Gesellschafterversammlung über die Ergebnisverwendung zu beschließen (§ 16 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag). Für das Jahr 2020 erfolgte der Beschluss zur Ergebnisverwendung am 18. Juni 2021.

Auch hier ist der Kreis aufgrund der bereits erläuterten personellen Besetzung stets eingebunden und informiert.

Insgesamt stellt der Kreis seinen Einfluss damit in Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung sowie durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements sicher.

3.5.2.2 WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH

Gegenstand des Unternehmens ist die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb der Werkstätten des Kreises Mettmann. Alle Maßnahmen dienen der Eingliederungshilfe und Arbeitsförde-

rung im Sinne des SGB III, des SGB IX sowie des SGB XII. Für Personen, die wegen ihrer Behinderung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes keine Arbeit finden, stellen die Werkstätten Dauerarbeitsplätze zur Verfügung.

Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige und mildtätige Zwecke im Sinne von §§ 52f der Abgabenordnung (AO). Sie ist selbstlos tätig (§ 55 AO) und verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke. Da erzielte Gewinne gemäß Gesellschaftsvertrag (§ 3 Abs. 2) ausschließlich für die satzungsmäßigen Zwecke der Gesellschaft zu verwenden sind, erhält der Kreis Mettmann als alleiniger Gesellschafter keine Gewinnanteile (§ 3 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag).

3.5.2.2.1 Wirtschaftliche Situation

Die WFB Werkstätten des Kreises Mettmann GmbH hat in den Jahren 2018 bis 2020 stetig positive Jahresergebnisse erzielt (2020: 480 Tausend Euro). Aufgrund der im Gesellschaftsvertrag festgelegten Regelung werden die Gewinne jährlich der Gewinnrücklage zugeführt. Bei entstehenden Verlusten ist der Kreis gemäß Gesellschaftsvertrag allerdings verpflichtet, diese auszugleichen. Die Ausgleichsverpflichtung des Kreises ist auf maximal 1,534 Mio. Euro je Geschäftsjahr begrenzt (§ 8 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag). Im Betrachtungszeitraum war ein solcher Ausgleich trotz der Einbußen und Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht nötig. Aufgrund des breiten Tätigkeitsspektrums (Montage- und Konfektionierungsbereich, Metall- und Holzbearbeitung, Textilservice sowie Garten- und Landschaftsbau) wird davon ausgegangen, dass die WFB auch zukünftig mit ihren angebotenen Dienstleistungen und Produkten am Markt bestehen können. Der zum Berichtszeitpunkt bereits vorliegende Jahresabschluss 2021 zeigt einen im Vergleich zum Vorjahr wieder gestiegenen Jahresüberschuss (783 Tausend Euro).

Trotzdem sollte der Kreis Mettmann die Entwicklungen der WFB weiterhin eng begleiten. Vor allem vor dem Hintergrund von Gesetzesänderungen und sozialpolitischen Entwicklungen in Zusammenhang mit der Wettbewerbsposition der WFB als Unternehmen ist eine Einflussnahme im Rahmen der Möglichkeiten des Kreises unabdingbar.

3.5.2.2.2 Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplanes

Der gemäß § 13 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres von der Geschäftsführung aufgestellte Wirtschaftsplan ist nach §10 Gesellschaftsvertrag inklusive Finanz-, Investitions- und Stellenplan von der Gesellschafterversammlung zu genehmigen. Weiterhin ist festgelegt, dass die fünfjährige Finanzplanung, die der Wirtschaftsführung zugrunde zu legen ist, dem Kreis gesondert zur Kenntnis zu bringen ist (§ 13 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag).

Auskunftsgemäß wird der Wirtschaftsplan der WFB von der Geschäftsführung in enger Zusammenarbeit mit dem Beteiligungsmanagement erstellt. Da einer der Geschäftsführer zudem der Dezernent des Kreises Mettmann für Gesundheit und Soziales ist, ist von Beginn an sichergestellt, dass der Kreis seine Interessen vertreten kann und über alle notwendigen Informationen verfügt. Vor Beschluss des Wirtschaftsplanes durch die Gesellschafterversammlung (gemäß § 10 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag Landrat oder Kreisdirektor) erhält das Beteiligungsmanagement zudem alle Sitzungsunterlagen bzw. erstellt sogar die entsprechenden Vorlagen, so dass auch

hier eine nochmalige Einbindung gewährleistet ist. Über die Gesellschafterversammlung in Personalunion mit der Verwaltungsführung ist in jedem Fall auch hier die Einflussnahme sichergestellt.

Da die WFB gemeinnützig tätig ist und im Gesellschaftsvertrag entsprechende Regelungen enthalten sind (Ausführungen oben), existieren keine weiteren Vorgaben des Kreises hinsichtlich der Gewinnausschüttungen. Auch die Verlustübernahmen sind im Gesellschaftsvertrag gedeckelt. Bei der Erstellung des Wirtschaftsplanes wird demnach in den Blick genommen, dass ein Verlustausgleich, soweit durch den Kreis überhaupt beeinflussbar, vermieden werden kann.

3.5.2.2.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes

Der Gesellschaftsvertrag der WFB enthält keine Regelungen zur unterjährigen Berichtserstattung an den Kreis Mettmann. Durch die Vertretung der Verwaltung in Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sowie Einbindung des Beteiligungsmanagements ist jedoch sichergestellt, dass der Kreis jederzeit über die entsprechenden Informationen verfügt und bei sich ergebenden Risiken eingreifen könnte.

Auch hier werden außerdem zum 30. Juni eines Jahres Berichte, gemäß des durch das Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellten Musters, erstellt. Sofern es zu Abweichungen vom Wirtschaftsplan kommt, müssen diese dargestellt und erläutert werden.

Auch an dieser Stelle wird noch einmal auf die Vereinheitlichung von Abläufen durch Regelungen eines PCGK hingewiesen (siehe Ausführungen in Kapitel 3.4.1.2).

3.5.2.2.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung

Der durch die Geschäftsführung nach den Vorschriften des 3. Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufgestellte Jahresabschluss ist nach Prüfung innerhalb der gesetzlichen Frist der Gesellschafterversammlung zum Beschluss vorzulegen (§ 10 Abs. 2 Nr. 7 i.V.m. § 13 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag). In diesem Zusammenhang wird auch gleichzeitig ein Beschluss zur Ergebnisverwendung gefasst. Für das Jahr 2020 wurde der Beschluss am 18. Juni 2021 gefasst.

Die entsprechenden Vorlagen werden hier ebenfalls (wie beim Wirtschaftsplan) durch das Beteiligungsmanagement erstellt, die Einbindung und Information des Kreises ist demnach gewährleistet.

Die Einflussnahme des Kreises ist durch die dargestellte personelle Besetzung und Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie Regelungen im Gesellschaftsvertrag damit in vollem Umfang sichergestellt.

3.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht größtenteils den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.	117	E1	Der Kreis Mettmann sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Kreis Mettmann durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt diesen durch kreisinterne Vorgaben. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.	119
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Mettmann ergeben.	119	E2	Auch der Kreistag sollte unterjährig, zumindest über die Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen, unterrichtet werden. Hierzu bietet das bestehende Berichtswesen an die Ausschüsse eine gute Grundlage und sollte weiter ausgebaut werden.	121

4. Tax Compliance Management System

4.1 Managementübersicht

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

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Mettmann hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Mit dem Inkrafttreten der Dienstanweisung zum 01. Juni 2021 wurden verbindliche Regelungen eingeführt und grundlegende Strukturen geschaffen. Für die erfolgreiche Einführung des TCMS wurde eine Projektgruppe gegründet. Diese hat bereits wesentliche Projektschritte zur Einführung des TCMS, teilweise durch die Unterstützung von einer Steuerberaterkanzlei, abgeschlossen.

Die Projektgruppe hat einen Projekt- und Zeitplan aufgestellt. Der Kreis Mettmann hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarfe bestehen hinsichtlich der Vollständigkeit des Vertragsscreenings und der Spezifizierung der Risikobereiche. Die Prozessabläufe zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen sind umfangreich erarbeitet worden. In Hinblick auf die Überwachung und Verbesserung des TCMS hat der Kreis Mettmann bereits zusätzlich zu der Evaluierung und der frühzeitigen Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes konkrete Kontrollprozesse in der Dienstanweisung festgeschrieben.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Mettmann im Juni 2022 ab.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Ausgangslage

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

Der Kreis Mettmann hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Mettmann bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Mettmann zählen unter anderem der „BgA Altpapier“, der „BgA Messebetrieb“ sowie der „BgA Feinstaubplaketten“.

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

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

- Der Kreis Mettmann hat zur Einführung eines TCMS einen Zeit- und Projektplan erstellt. Der Projektplan ist konkret und die Verantwortlichkeiten sind klar geregelt.

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

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

Der **Kreis Mettmann** hat eine schriftliche Zeit- und Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS und zur Umsetzung der Neuregelung des §2b UStG erstellt.

Die Erstellung der Zeitpläne erfolgte durch eine Projektgruppe bestehend aus 15 Mitgliedern aus verschiedenen Verwaltungsbereichen. Die Projektleitung obliegt der Steuerabteilung. Die Projektgruppe hat unter anderem die Aufgabe, regelmäßig den Landrat, den Kreisdirektor, die Dezernenten und die Amtsleitungen zur informieren und einzubinden.

Die Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS wurde im Mai 2020 begonnen und sollte zunächst im 4. Quartal 2021 enden. Die Projektplanung wurde mit einer Projekt- Kick-Off Sitzung im Juni 2020 dem Landrat und dem Verwaltungsvorstand vorgestellt. Bereits im Dezember 2020 hat der Kreis erkannt, dass der Zeitplan nicht eingehalten werden kann. Insgesamt wurde der Zeitplan zweimal angepasst und bis zum 4. Quartal 2023 ausgeweitet. Der Landrat erteilte jeweils die Zustimmung zur Aktualisierungen des Projektplans.

Die Projektplanung wurde in mehrere Meilensteine mit einzelnen Aufgaben und Projektschritten zum TCMS unterteilt. Die Implementierung des TCMS soll bis zum 4. Quartal 2022 erfolgen. Die Qualitätssicherung, wie z.B. Erstellung von Arbeitsanweisungen, Checklisten, Fertigstellung des Steuerhandbuchs und weitere Schulungen, ist für das Jahr 2023 vorgesehen. Zusätzlich zum Projektplan wurde noch ein TCMS Umsetzungskonzept ausgearbeitet. Das Konzeptpapier umfasst die wichtigsten Bestandteile des TCMS, dazu gehören die vier Meilensteine: Risikoidentifikation, - beurteilung, Implementierung von Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen und die Dokumentation.

Die Zeitplanung für die Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG startete im Oktober 2020 mit einer Einnahmehinvention durch einen Steuerberater und soll im Dezember 2022 mit der Umstellung der Buchführung auf § 2b UStG beendet werden.

4.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



4.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- Der Kreis Mettmann hat eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind umfassend und konkret.

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

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*

- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Mettmann** hat eine Dienstanweisung für die steuerlichen Angelegenheiten erstellt und erlassen. Der Entwurf der Dienstanweisung wurde den Amtsleitungen mit der Einführungsveranstaltung zum TCMS in der Kreisverwaltung im September 2020 vorgestellt. Vor der Veranstaltung hatten die Amtsleitungen den Entwurf zur Durchsicht erhalten. Die Amtsleitungen hatten die Möglichkeit Änderungen vorzuschlagen und somit aktiv bei der Erstellung der Dienstanweisung mitzuwirken. Nach Inkrafttreten zum 01. Juni 2021 wurde die Dienstanweisung den weiteren Mitarbeiterenden des Kreises in einer weiteren Schulung vorgestellt.

Die Dienstanweisung beinhaltet die Organisation der Steuerfunktionen in der Kämmerei und in den Fachämtern. Zur Umsetzung der Regelungen der Dienstweisung wurden Richtlinien und Merkblätter wie z.B. zur Bauabzugssteuer, Spenden etc. erlassen. Alle Verfügungen sowie erläuternde Unterlagen werden im Intranet veröffentlicht. Zusätzlich zu den Verfügungen werden auch kurze Erklärvideos für die Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt.

Die Gültigkeit der Dienstanweisung wurde bis zum 31. Dezember 2023 befristet. Sechs Monate von dem Ablauf der Gültigkeit soll eine Evaluation der Umsetzungspraxis zwischen Kämmerei, Personalvertretung und dem gesetzlichen Vertreter mit dem Ziel einer unbefristeten Verlängerung erfolgen. Bereits im laufenden Prozess hat der Kreis festgestellt, dass sich Änderungen in der Organisationsstruktur ergeben haben und die Grundsteuer nicht aufgenommen wurde. Die Anpassungen der Dienstanweisung sollen im Sommer 2022 erfolgen und dem Verwaltungsvorstand vorgelegt werden.

Zusätzlich zu der Dienstanweisung hat der Kreis eine Übersicht der TCMS-Organisation der gesamten Kreisverwaltung Mettmann unter Einbezug des Landrates, der einzelnen Dezernate, Amtsleitungen, Abteilungen etc. und der jeweiligen Aufgaben erstellt. Demnach obliegen die steuerlichen Aufgaben, wie die Abgabe von Steuererklärungen oder die Würdigung steuerlicher Sachverhalte, der Kämmerei. Innerhalb der Kämmerei wurde eine Organisationseinheit „Steuerabteilung“ eingerichtet. Die Leiterin der Steuerabteilung und ein weiterer Mitarbeiter sind die Projektleiter bzw. Projektleiterin der oben erwähnten Projektgruppe. Die Steuerabteilung ist zuständig für die dauerhafte Sicherstellung der Steuerfunktion. Darüber hinaus ist die Kämmerei der zentrale Ansprechpartner für sämtliche steuerlichen Angelegenheiten. In den Fachämtern wurden Ansprechpersonen und die dazugehörigen Vertretungen für steuerlichen Fragestellungen bestimmt. Als Ansprechpersonen wurden in der Regel die Abteilungsleitungen eingesetzt.

Die Vertretung wurden von den Amtsleitungen benannt und der Steuerabteilung mitgeteilt. Die Ansprechpersonen tragen eine Mitverantwortung gegenüber der Steuerabteilung bei der steuerlichen Verpflichtung, diese vollständig und fristgerecht zu erfüllen. Die Dezernats- und Amtsleitungen überwachen dagegen alle steuerrelevanten Prozesse innerhalb ihres Verantwortungsbereiches. Diese sind auch für die Vermittlung einer einheitlichen Grundeinstellung und Verhaltensweise zur Erfüllung steuerrechtlicher Pflichten (Tax Compliance Kultur) zuständig.

Mit der Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG sowie der Einführung und Weiterentwicklung des TCMS wurde die Projektgruppe beauftragt. Die beiden hauptverantwortlichen Projektleiter koordinieren die Projektschritte. Ein Projektleiter hat als Diplom-Finanzwirt vertieftes Wissen im Steuerrecht. Zur Unterstützung wurden im laufenden Jahr zwei weitere Mitarbeiter mit Qualifikationen im Steuerrecht eingestellt. Darüber hinaus besteht ein Rahmenvertrag mit einer Steuerberatungsgesellschaft.

Den dezentralen Ansprechpersonen (Abteilungsleitungen) in den Fachämtern, den Amts – und Dezernatsleitungen wurden Basisinformationen in Einführungsseminaren vermittelt. Im Herbst 2022 sollen weitere Detailschulungen für die dezentralen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner erfolgen.

4.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarfe bestehen hinsichtlich der Vollständigkeit des Vertragsscreenings und der Spezifizierung der Risikobereiche.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Kreis Mettmann** hat in 2018 eine erstmalige Ertrags- und Vertragsanalyse, die nicht vollständig abgeschlossen wurde, durchgeführt. In 2018 wurde ein SharePoint für die Ablage der Verträge eingerichtet. Ende 2020 wurde eine neue Ertragsanalyse auf Grundlage der Buchführungsdaten 01. Januar 2020 bis 30. September 2020 durch die Steuerberatergesellschaft Rödl und Partner durchgeführt. Dieser Zeitraum wurde als ein repräsentativer Zeitraum betrachtet.

Die weitere Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- vom 03. bis 07. Mai 2021 fanden Informationsveranstaltungen für alle Mitarbeitenden zur Neuregelung des § 2b UStG statt. In der Auftaktveranstaltung wurde ein Grundverständnis für die Erfassung von steuerrelevanten Sachverhalten vermittelt. Dadurch sollen die Mitarbeitenden in die Lage versetzt werden steuerliche Sachverhalte zu erkennen.
- Die Ertrags- und Vertragsanalyse aus 2018 wurde nochmals analysiert und in Zusammenarbeit mit den Fachämtern auf ihre Aktualität hinterfragt.
- Die Auflistung über die interkommunale Zusammenarbeit wurde ebenfalls in die Betrachtung miteinbezogen.
- Basierend auf dem Haushaltsplan 2022/2023 wurde die Erfassungsliste ergänzt, so dass insgesamt 430 verschiedene zu beurteilende Leistungskategorien entstanden sind.
- Die Erfassungsliste wurde nochmals durch eine technische Revision im Buchungsprogramm auf ihre Vollständigkeit geprüft.
- Die Amtsleitungen wurde in Bezug auf das Verständnis der Erfassungsliste geschult.
- Die vorausgefüllte Erfassungsliste wurde im Anschluss zur Überprüfung auf Vollständigkeit durch die Fachämter im Mai 2022 abgeschlossen.

In Rahmen der Einnahmenanalyse wurde ein Vertragsscreening durchgeführt. Soweit Verträge durch die Fachämter mit der Erfassungsliste eingereicht wurden, wurden diese in die steuerliche Beurteilung der Einnahmen einbezogen. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Die Überprüfung lediglich von Verträge, die als relevant eingeschätzt wurden, birgt das Risiko, das Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben.

Der Kreis Mettmann führt derzeit ein zentrales Vertragsmanagement mit einer zentralen Vertragsdatenbank ein. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen. Das Konzept für die Einführung wird zurzeit ausgearbeitet. Geplant ist, dass die Steuerabteilung bei Einpflege eines neuen Vertrages automatisch beteiligt wird. Zurzeit ist es die Aufgabe der Ansprechpersonen, vor Abschluss von neuen Verträgen zwingend die Steuerabteilung zur steuerlichen Würdigung einzubeziehen.

→ **Empfehlung**

Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Mettmann die geplante Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah umsetzen. Die Steuerabteilung sollte bereits beim Entwurf eines neuen Vertrages eingebunden werden.

Risikoanalyse

Der Kreis Mettmann führte mit Hilfe der Steuerberaterkanzlei eine Risikoanalyse durch. Die Ergebnisse wurden in einer Risikomatrix dargestellt. Insgesamt wurden über 89 Risiken erfasst. Die Risiken wurden nach Prozessen, Tax Compliance-Risiko Steuerarten, Eintrittswahrscheinlichkeiten und Tax-Compliance Maßnahmenkategorie definiert. Die Oberkategorien unterteilen sich in weitere einzelne Kategorien wie z.B. Steuerart, kurze Risikobeschreibung, Transaktionshäufigkeit, Komplexität und Kontrollaktivitäten. Der Kreis hat einzelnen Risiken bewertet und die dazugehörigen Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeitet.

Fortschreibung

Für die aktuelle Bestandsanalyse des Kreises Mettmann ist eine halbjährliche Aktualisierung im Form einer Vollständigkeitsprüfung zusammen mit den Fachämtern geplant. Die Risikoanalyse soll jährlich fortgeschrieben werden. Anschließend ist jeweils die Berichtserstattung mit den Änderungen bzw. Handlungsbedarfen an den Landrat vorgesehen.

4.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**

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

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

- *Zur Bekanntmachung des Themas „Tax Compliance“ und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*
- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue*

Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.

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

Der **Kreis Mettmann** nutzt für die Beschaffung der steuerlichen Informationen Newsletter verschiedener Organisationen z.B. Kommunsense, Juris, Haufe. Soweit Informationen für Fachdienste des Kreises Mettmann für die Ansprechpersonen in den Fachämtern relevant sind, werden diese per Email bekanntgegeben. Eine Intranetplattform ist für die Zukunft geplant. Dort sollen alle Informationen abgelegt werden.

Der Kreis Mettmann hat bereits zu dem Thema „befristete Umsatzsteuersenkung“ einen Newsletter im Intranet publiziert. Es sind noch weitere Newsletter geplant, um die Mitarbeitenden bei übergreifenden allgemeinen Themen zu informieren.

Der Kreis Mettmann hat ein Fortbildungskonzept ausgearbeitet, das für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, Sachgebietsleitungen und Amtsleitungen unterschiedliche Fortbildungsbedarfe vorsieht. Das Fortbildungskonzept sieht auch diverse InHouse- und Videoschulungen durch den TCMS- Beauftragten vor. Das Fortbildungskonzept beinhaltet eine Fortbildungs- und Dokumentationspflicht.

Die Projektgruppe berichtet dem Verwaltungsvorstand anlassbezogen zu steuerlichen Themen. Dies wird in Protokollen der Vorstandssitzung dokumentiert. Ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand ist derzeit nicht eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen einrichten, durch das der Verwaltungsvorstand umfassend informiert wird.

4.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

- Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet.

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

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

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

- *Unterschriftenregelungen,*
- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Kreis Mettmann** hat für die Arbeitsprozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung einen Leitfa- den und ein Flussdiagramm erstellt. Der Verantwortungsbereich wurde breit gestreut. Ein ver- antwortlicher Mitarbeiter aus der Steuerabteilung erstellt und ein weiterer kontrolliert die Erklä- rung. Das Vier-Augen Prinzip wird gewahrt. Die Daten werden größtenteils jeweils am 25. des je- weiligen Monats aus der Finanzsoftware gezogen. Lediglich für den BgA Parkraum wird ein Teil der Daten durch die Ansprechpersonen aus den Fachämtern gemeldet. Daraufhin werden alle Daten in einer Excel Tabelle aufbereitet und in der Umsatzvoranmeldung zusammengeführt.

Für die Umsatzsteuererklärung werden die bereits gemeldeten Daten aus den Voranmeldungen mit den Daten aus der Finanzsoftware abgeglichen. Etwaige Abweichungen und Ergebnisse werden in Aktenvermerken festgehalten. Die Leitung der Steuerabteilung überprüft die Erklärun- gen vor der Abzeichnung stichprobenartig. Der Kämmerer stellt die abschließende Kontrol- linstanz dar. Der komplette Prozess wird mit einem Laufzettel begleitet. Durch die Abzeichnung und Weiterleitung des Laufzettels ist nachvollziehbar, wer welche Aufgabe wann erledigt hat. Ende des Jahres erhält der Landrat alle Umsatzsteuervoranmeldung zur Kenntnis. Die Umsatz- steuerjahreserklärung wird vor der Übersendung an die Finanzverwaltung beim Landrat zur Un- terschrift vorgelegt.

Im Juni 2022 wurde ein gemeinsames Projekt des Kreises Mettmann mit dem Kommunalen Re- chenzentrum Niederrhein gestartet. Die definierten Geschäftsbereiche werden in Umsatzsteuer- einheiten umgewandelt und mit dem richtigen Steuerschlüssel versehen. Das Ziel ist für die Er- stellung der Umsatzsteuervoranmeldungen oder –erklärungen alle relevanten Daten aus der Fi- nanzsoftware zu ziehen und direkt die jeweiligen Erklärungen auszufüllen. Die Steuerabteilung und die Buchhaltung begleiten gemeinsam das Projekt. Im Herbst 2022 soll hierzu eine detail- lierte Schulung für die Haushaltssachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter der Fachämter und die Buchhaltung erfolgen.

Die Haushaltssachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter sind durch eine Musterrechnung über die Pflichtangaben aus Ausgangsrechnungen informiert worden. Die Erstellung der Ausgangs- rechnungen wird durch die Haushaltssachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter in den Fachäm- tern vorgenommen. Die Rechnungen werden von der Steuerfachabteilung stichprobenartig überprüft.

Der Kreis Mettmann hat die relevanten Fristen und Termine für umsatzsteuerrelevanten Sach- verhalte verbindlich in der Dienstanweisung geregelt. Die Steuerabteilung überwacht die Ter- minplanung.

4.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung ei- nes TCMS an. Die Überwachung dient dazu, sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelun- gen des TCMS eingehalten werden.

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

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat das Rechnungsprüfungsamt frühzeitig einbezogen. Kontrollen und Regelungen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS sind in der Dienstanweisung geregelt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

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

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

Der **Kreis Mettmann** hat sich bereits in der Planungsphase mit dem Thema Überwachung und Verbesserung befasst.

In der Projektgruppe zur Einführung des TCMS wirkt eine Mitarbeiterin des Rechnungsprüfungsamtes beratend mit. Die frühe Zusammenarbeit ist auf Wunsch des Rechnungsprüfungsamtes entstanden. Das Ziel war, einen Überblick über die Prüfungsergebnisse und Erkenntnisse in Hinblick auf die steuerliche Relevanz zu erlangen. Im Rahmen der Planung wurde eine detaillierte Checkliste zur Einordnung steuerlich relevanter Prüfungsergebnisse für das Rechnungsprüfungsamt erstellt.

Darüber hinaus beabsichtigt der Kreis regelmäßig die Gültigkeit und Umsetzungspraxis der TCMS Prozesse zu überprüfen. Die erstmalige Evaluation ist für den 31. Dezember 2023 vorgesehen und wird zwischen der die Kämmerei, der Personalvertretung und dem Landrat abgestimmt.

In der Dienstanweisung sind weitere Kontrollen festgeschrieben:

- Die Steuerabteilung überprüft einmal jährlich die Regelungen und Prozesse zur Erfüllung der steuerrechtlichen Pflichten auf ihre Wirksamkeit.
- Die Steuerabteilung ist damit beauftragt, die Steuerfunktion dauerhaft sicherzustellen und Änderungsbedarfe gegenüber dem Landrat zu melden.
- Die Dezernats- und Amtsleitungen koordinieren und überwachen alle steuerrelevanten Prozesse innerhalb ihres Verantwortungsbereichs. Jede Führungsebene überwacht darüber hinaus die steuerliche Pflichterfüllung und leitet bei Bedarf Optimierungsmaßnahmen ein.
- Die abteilungsinternen Ansprechpersonen stellen den Informationsfluss zu und aus der Steuerabteilung sicher. Sie tragen dazu bei, dass die Steuerabteilung ihre steuerlichen Verpflichtungen vollständig und fristgerecht erfüllen kann. Die Ansprechpersonen überwachen die Einhaltung der Abläufe nach der geltenden Dienstanweisung.

Zum Umfang und der genauen Ausgestaltung der Kontrollen hat der Kreis noch keine Planung.

Nach Auskunft des Kreises ist angedacht, insbesondere die in der Risikomatrix aufgeführten Handlungsanweisungen zu kontrollieren und die Ergebnisse zu dokumentieren. Zurzeit erarbeitet der Kreis gemeinsam mit dem Steuerberater die Verantwortlichkeiten und die Kontrollaktivitäten der Steuerabteilung zur Umsetzung der Maßnahmen. Geplant ist, einmal jährlich die Maßnahmen auf Aktualität zu prüfen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

4.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS				
F 1	Der Kreis Mettmann hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Spezifizierung der Risikobereiche.		E1 Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Mettmann die geplante Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah umsetzen. Die Steuerabteilung sollte bereits beim Entwurf eines neuen Vertrages eingebunden werden. und die Steuerabteilung bereits im Entwurfsstadium einbinden.	137
F2	Der Kreis Mettmann hat das Rechnungsprüfungsamt frühzeitig einbezogen. Kontrollen und Regelungen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS sind in der Dienstanweisung geregelt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	140	E 3 Der Kreis Mettmann sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	141

5. Informationstechnik

5.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik

Die überörtliche Prüfung der Informationstechnik des **Kreises Mettmann** ist während eines noch andauernden Veränderungsprozesses hinsichtlich seiner IT-Strukturen erfolgt. Dies betrifft insbesondere seinen Betritt zum Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) im Jahr 2019 und der damit verbundenen vollständigen Auslagerung des operativen IT-Betriebs. Infolgedessen muss sich der Kreis Mettmann seither veränderten rechtlichen und organisatorischen Anforderungen stellen. Hinzu kommt, dass er zwischenzeitlich seine IT-Steuerung für die Kernverwaltung und seine Schulen neu strukturiert hat. Nach der bereits erfolgten aufbauorganisatorischen Veränderung stehen Anpassungen in der Ablauforganisation sowie konzeptionelle Arbeiten teils noch aus. Insofern können nicht alle dargestellten Ergebnisse die Dynamik dieses Prozesses erfassen. Gleichwohl nimmt die gpaNRW wahr, dass der Kreis Mettmann in vielen der geprüften Handlungsfelder zwar kein optimales Ergebnis erzielt, aber auf einem guten Weg ist.

So zeigt das IT-Profil des Kreises Mettmann derzeit annähernd durchschnittlich ausgeprägte Steuerungs- und Qualitätsaspekte bei hohem Kostenniveau auf. Die gpaNRW kann die IT-Kosten aufgrund der Preisfestschreibung in der laufenden Migrationsphase des Zweckverbandes

inhaltlich nicht hinreichend bewerten. Auch die weitere Kostenentwicklung ist noch nicht prognostizierbar. Aber es gibt konkrete Ansatzpunkte, die der Kreis Mettmann im Rahmen seiner IT-Steuerung für die Zeit nach der Migrationsphase berücksichtigen sollte. Dabei geht es darum, über die Gremienarbeit im Zweckverband auf eine transparentere und verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung hinzuwirken.

Aber auch im unmittelbaren Einflussbereich des Kreises Mettmann bestehen Ansätze, die IT-Steuerung zu optimieren. So sollte er die strategische Ausrichtung seiner IT in einer IT-Strategie formalisieren. Diese ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu steuern. Dies betrifft ebenso die strategischen Vorgaben und Planungen für die digitale Transformation, die in weiten Teilen nicht mehr aktuell sind.

Auch wenn die Sachstände in der digitalen Transformation des Kreises Mettmann vergleichsweise gut sind, sollten die konzeptionellen Grundlagen aufgearbeitet werden. Als Bestandteil der Digitalisierungsstrategie sollte der Kreis Mettmann insbesondere seine Projektplanungen konkretisieren und vervollständigen. Denn er steht durch drohenden Personalabgang der nächsten Jahre infolge des demografischen Wandels unter Druck. So wird der Kreis Mettmann innerhalb der nächsten zehn bis zwölf Jahre fast ein Drittel seiner Belegschaft verlieren, ohne dies durch nachrückende Altersgruppen kompensieren zu können. Dies gibt ihm einen dringenden Anlass, kompensierende Digitalisierungsmaßnahmen innerhalb seiner Verwaltung mit Priorität weiter voranzutreiben.

In diesem Zusammenhang ist positiv, dass der Kreis Mettmann ein solide ausgebautes Prozessmanagement besitzt. Ein solches ist erforderlich, um vorhandenes Wissen zu sichern und die digitale Transformation über prozessuale Anforderungsbeschreibungen an die IT zu unterstützen. Allerdings kann der Kreis Mettmann diese Grundlage durch strategische und operative Vorgaben weiter ausbauen. Zudem sollte er das Prozessmanagement noch enger mit der IT verzahnen, um den Anforderungen der digitalen Transformation noch besser gerecht werden zu können.

Das IT-Sicherheitsniveau des Kreises Mettmann ist insbesondere hinsichtlich technischer IT-Sicherheitsaspekte gut ausgeprägt. Dabei profitiert er von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN. Bestehende Optimierungsansätze im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der IT-Notfallvorsorge liegen im Verantwortungsbereich des Kreises Mettmann. Positiv ist dabei, dass er diese bereits initiativ aufgegriffen hat.

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann sind mittlerweile gut. So kann sie künftig über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beitragen. Darüber hinaus besteht Potenzial, sämtliche Prüfhandlungen durch eine noch stärkere IT-Unterstützung effizienter zu gestalten.

Die Eindrücke zur Steuerung der Schul-IT des sind insgesamt positiv. Auch hier stehen ausschließlich fehlende Formalisierungen, insbesondere bei der Medienentwicklungsplanung sowie dem Ausstattungsprozess, einem besseren Ergebnis entgegen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

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

5.3 IT-Profil

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

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

ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

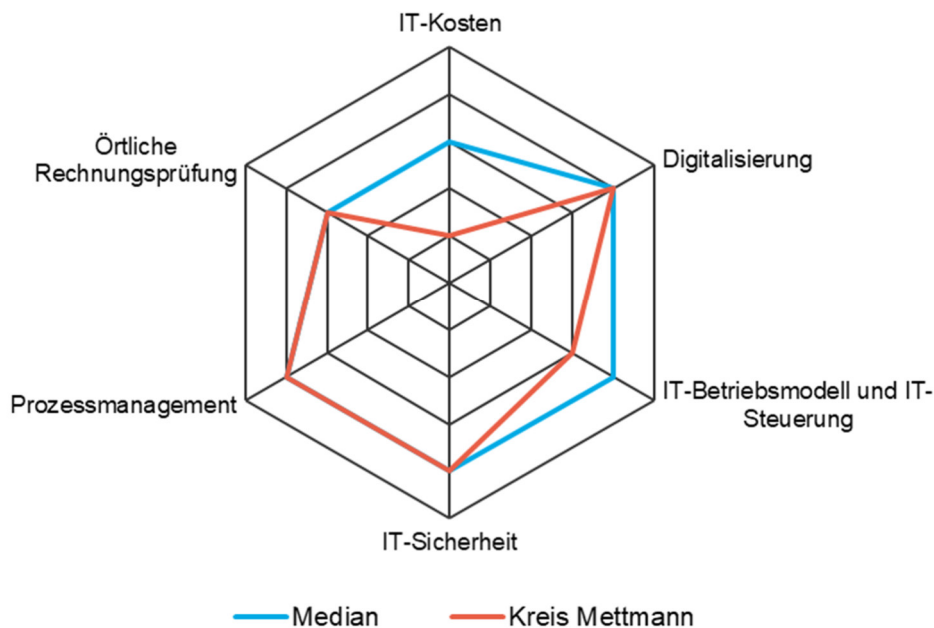
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des Kreises Mettmann. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- Das IT-Profil des Kreises Mettmann weist annähernd durchschnittlich ausgeprägte Steuerungs- und Qualitätsaspekte bei hohem Kostenniveau auf. Es fällt damit insgesamt solide aus, ist aber auf allen Ebenen ausbaufähig.

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

5.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die IT-Steuerung des Kreises Mettmann ist dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert ist. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes eingeschränkt. Dies gilt für die Phase der Eingliederung ebenso wie darüber hinaus.

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

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

Seit der letzten überörtlichen Prüfung hat der **Kreis Mettmann** sein IT-Betriebsmodell weitreichend verändert. So hat er die vollständig eigenverantwortliche Bereitstellung von IT-Leistungen zugunsten einer interkommunalen Zusammenarbeit innerhalb eines IT-Zweckverbandes aufgegeben. Im Dezember 2018 hat der Kreistag den Beitritt des Kreises Mettmann zum Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) mit Wirkung zum 01. Januar 2019 beschlossen.

In diesem Zusammenhang hat der Kreis Mettmann den gesamten operativen IT-Betrieb an das KRZN übertragen. Das ehemalige Amt für Informationstechnik (Amt 16) wurde aufgelöst und ein separater Bereich zur IT-Steuerung innerhalb der Kämmerei eingerichtet. Das KRZN hat die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Mettmann übernommen und die Organisationsstruktur des Amtes 16 in die eigene Aufbauorganisation eingegliedert. Somit ist auch der Rechenzentrumsstandort Mettmann erhalten geblieben.

Weitere Mitglieder des KRZN sind die Städte Bottrop und Krefeld sowie die Kreise Wesel, Viersen und Kleve. Darüber hinaus bedienen sich insgesamt 38 kreisangehörige Kommunen als sogenannte „Anwenderkommunen“ an den Leistungen des Zweckverbandes. Grundlage dafür sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedskreisen und ihren kreisangehörigen Kommunen. Im Kreis Mettmann gilt das bislang nur für die kreisangehörigen Städte Erkrath und Mettmann.

Der Kreis Mettmann hat sich zum Wechsel seines IT-Betriebsmodells entschieden, um bei wachsenden Aufgaben rund um die Digitalisierung bei gleichzeitigem Personal- und Fachkräftemangel handlungsfähig zu bleiben. Zudem möchte er mit der interkommunalen Zusammenarbeit dem Bedarf nach Standardisierung Rechnung tragen und Synergieeffekte realisieren.

Im Jahr 2022 hat der Kreis Mettmann auch die IT-Steuerung neu strukturiert. Diese ist aufbauorganisatorisch zwar weiterhin im Dezernat II des Kreisdirektors verortet, allerdings als Stabsstelle „IT-Steuerung und Digitalisierung“ organisiert. Der Leiter der Stabsstelle steuert die Leistungsanforderungen zum IT-Betrieb ebenso wie die Maßnahmen zur digitalen Transformation der Kreisverwaltung. Er unterstützt den Kreisdirektor in seiner Rolle als zuständiger IT-Dezernent bei Entscheidungen rund um die Themen IT und Digitalisierung.

Dass der Kreis Mettmann die Verantwortung für beide Bereiche zusammengefasst hat, ist vorteilhaft. Zwar können beide Themen inhaltlich voneinander abgegrenzt werden, dennoch bedingen sie sich gegenseitig. So steht im Fokus einer IT-Strategie die Technologie, also der reibungslose und effiziente IT-Betrieb als Mittel, um die Verwaltungsziele zu erreichen. Eine Digitalisierungsstrategie nimmt hingegen eher eine organisatorische Perspektive ein. Sie hat mitunter die Optimierung ganzer Verwaltungsprozesse zum Ziel. Damit ist sie nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch eine Möglichkeit, um neue Verwaltungsziele zu definieren.

Die strategische Ausrichtung des Kreises Mettmann basiert überwiegend noch auf informellen Strukturen und einzelnen Beschlüssen. Eine verbindliche und zugleich allen Beteiligten bekannte IT-Strategie existiert indes nicht.

Eine IT-Strategie dient dazu, allen Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu steuern. Die fehlende Formalisierung birgt Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal beim Kreis Mettmann ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen. Der Kreis Mettmann ist sich dieser Notwendigkeit bewusst und plant bereits einen entsprechenden Strategieprozess.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.

Der Kreis Mettmann besitzt eine solide Basis für die Entscheidungsunterstützung der strategischen Steuerungsebene. So finden neben anlassbezogenen Rücksprachen auch Jour fix-Termine zwischen der Verwaltungsführung und der Stabstelle statt. Auch die für eine Steuerung relevanten Haushaltsdaten können größtenteils zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT ausgewertet werden. Gleichwohl arbeitet die Stabstelle IT-Kosten, Projektplanungen und -Sachstände sowie IT-Sicherheitsinformationen nur bedarfsweise auf. Ein systematisches Berichtswesen dazu besteht nicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.

Die Wirkung der IT-Steuerung des Kreises Mettmann findet ihre Grenzen in den Rahmenbedingungen, die durch den Zweckverband gesetzt sind. Dies betrifft die temporäre Preisfestschreibung infolge des Beitritts, aber auch darüber hinaus die verpflichtende Abnahme von Leistungen ebenso wie deren Abrechnung.

Der Beitrittsvertrag zwischen dem Kreis Mettmann und dem KRZN sieht eine Migrationsphase von sechs Jahren, also bis zum 31. Dezember 2024 vor. In dieser Phase trägt der Kreis Mettmann die Kosten des Zweckverbandes über eine sogenannte „Grundfinanzierung“, die einer Preisfestschreibung gleichkommt. Diese entspricht 90 Prozent des nach Vollkosten berechneten Aufwandes des ehemaligen Amtes 16, abzüglich Leistungen und Vermögen, die auf das KRZN übergegangen sind. Während der Migrationsphase erhöht sich die Grundfinanzierung seit 2020 gemäß der Entwicklung der Produktionsentgelte des KRZN für die Kreise sowie durch Kosten für neu bezogene Leistungen. Der Kreis Mettmann kann auf die IT-Kosten in dieser Phase daher kaum Einfluss nehmen. Allerdings ist diese Form der temporären Übergangsfinanzierung nachvollziehbar und unkritisch.

Auch nach der Migrationsphase hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Kreises Mettmann für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT maßgeblich von den Rahmenbedingungen des KRZN ab.

Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes hat der Kreis Mettmann über die Gremienarbeit. Hier nimmt er in der Verbandsversammlung, im Verwaltungsrat sowie im Koordinierungskreis Stimmrechte wahr. Somit hat der Kreis Mettmann die Möglichkeit, zusammen mit den anderen Mitgliedern die Rahmenbedingungen im Zweckverband mitzugestalten und auf eine transparente und möglichst verursachungsgerechte Leistungsabrechnung hinzuwirken.

Auch wenn es in dieser Hinsicht innerhalb des Zweckverbandes in den letzten Jahren positive Entwicklungen gab, bestehen aus Sicht der gpaNRW weiterhin Optimierungsansätze in der Abrechnungssystematik des KRZN. Denn das KRZN ordnet Mitglieder und Anwender in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl in unterschiedliche Preisgruppen ein. Die vier Mitgliedskreise sind derselben Preisgruppe zugeordnet. Für jeden Kreis sind infolge der vergleichbaren Aufgabenstruktur die gleichen Kernprodukte und optionalen Produkte maßgeblich. Die damit einhergehenden IT-Kosten sind nach wie vor überwiegend von der Einwohnerzahl oder der Änderung des Grundpreises durch das KRZN abhängig, nicht aber von der tatsächlichen quantitativen Inanspruchnahme.

Zudem rechnet das KRZN auch Entwicklungskosten pauschal mit seinen Mitgliedern ab. So tragen die Verbandsmitglieder die Entwicklungskosten des KRZN gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung ebenfalls im Verhältnis ihrer Einwohner. Sie wurden durch den Beschluss der Verbandsversammlung des KRZN am 25. November 2005 in Form eines Betriebskostenzuschusses auf einen jährlichen Festbetrag von 4,0 Mio. Euro festgeschrieben. Der Kreis Mettmann übernimmt aufgrund der Vereinbarung über Beitritt in den Zweckverband Entwicklungsentgelte erst ab dem 01. Januar 2025. Die dadurch entstehende finanzielle Belastung wäre für den Kreis Mettmann, bei unveränderter Abrechnungssystematik, sehr groß. Denn mit rund 485.000 Einwohnern im Kreisgebiet hätte er rund ein Viertel der gesamten Entwicklungskosten, also annähernd eine Million Euro zu tragen. Diesen Kosten stehen keine unmittelbar bezogenen IT-Leistungen gegenüber.

Optimierungsansätze bestehen auch im Hinblick auf die Abrechnungstransparenz des KRZN. Aktuell besitzt der Kreis Mettmann hier noch eine gute Ausgangsposition, da er im Zuge der Beitrittsverhandlungen Preis- bzw. Kostenbestandteile detailliert aufgearbeitet hat. In der Regel wissen die Mitglieder und Anwender des KRZN, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht hinreichend transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation

größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen auch der Kreis Mettmann vertreten ist, nachvollzogen werden. Nach Angaben vieler Mitglieder und Anwender geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen wieder verloren und kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW, mit der Bewertung der Situation die Sinnhaftigkeit und die Vorteile der Zweckverbandszugehörigkeit des Kreises Mettmann in Frage zu stellen. Wir stellen Möglichkeiten heraus, die Leistungsabrechnung im Hinblick auf eine höhere Steuerbarkeit sowie eine noch verursachungsgerechtere Kostenverteilung im Sinne aller Mitglieder und Anwender weiter zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.

5.3.2 IT-Kosten

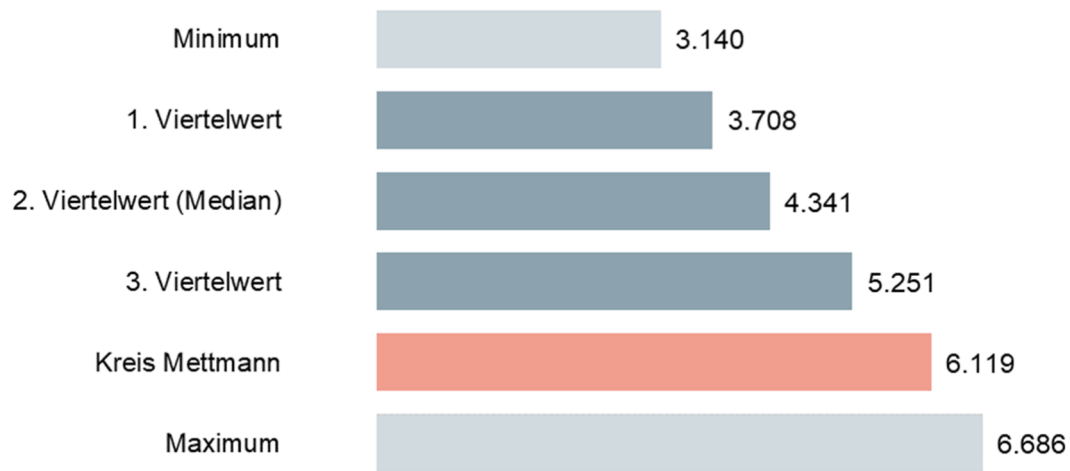
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die IT-Kosten des Kreises Mettmann sind vergleichsweise hoch. Da der mit Abstand größte Kostenanteil von der Preisfestschreibung in der laufenden Migrationsphase betroffen ist, kann gpaNRW die IT-Kosten inhaltlich nicht hinreichend bewerten. Die weitere Entwicklung der Kosten ist noch nicht abzusehen.

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

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

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



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



Die IT-Kosten des Kreises Mettmann liegen auf einem hohen Niveau. Nur einer der geprüften Kreise stellt einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

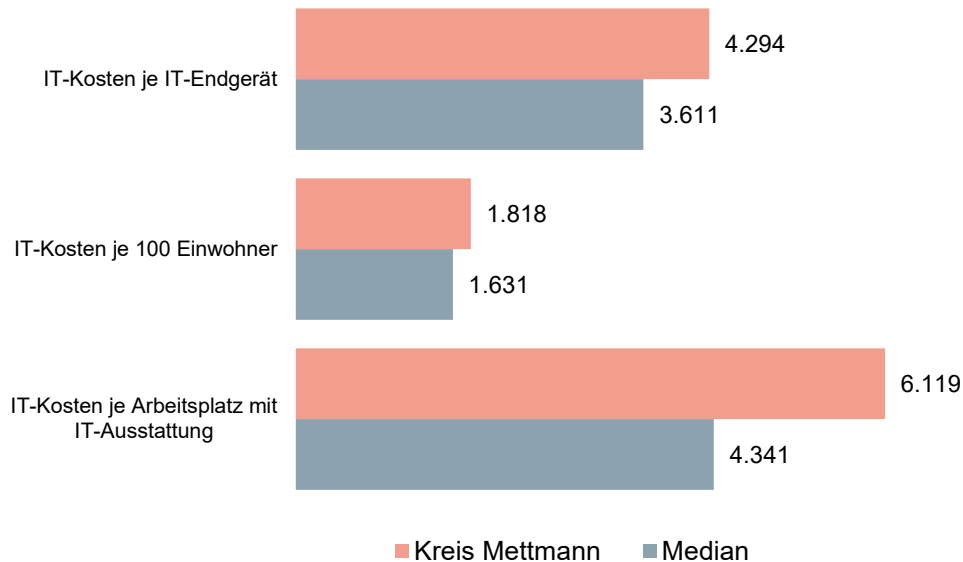
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Mettmann weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. So fällt dessen Kennzahl insbesondere im Einwohnerbezug deutlich günstiger aus. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Mettmann muss innerhalb seiner Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten Vergleichskreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Mettmann mit 29,72 unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern. Insgesamt 22 Vergleichskreise haben bezogen auf die Einwohnerzahl mehr Arbeitsplätze, die mit IT ausgestattet werden müssen.
- Für jeden dieser Arbeitsplätze stellt der Kreis Mettmann mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. So entfallen beim Kreis Mettmann auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 1,42 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigeren Ausstattungsmengen, wie bei den Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung des Kreises Mettmann, tendenziell höher aus.

- ➔ Realistisch sind die IT-Kosten des Kreises Mettmann infolge der schwächer ausfallenden Fixkostendegression niedriger einzuordnen als es sich aus der arbeitsplatzbezogenen Kennzahl ergibt. Sie tendieren näher in Richtung des dritten Quartils, fallen damit jedoch immer noch hoch aus.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Mettmann	6,75	92,09	1,16
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Der deutlich niedrigere Anteil an Personalkosten bei zugleich höherem Sachkostenanteil des Kreises Mettmann ist Ausdruck des vollständig ausgelagerten IT-Betriebs. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursachen würde, werden die Kosten eines Dienstleisters, wie die des KRZN, als Sachkosten gebucht. Die meisten Kreise haben weniger IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen höher und deren Sachkostenanteile niedriger.

Aufgrund des geringfügigen Gemeinkostenanteils legen wir den Fokus im Folgenden nur auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Mettmann stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	Kreis Mettmann	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	413	774	912	1.149	31
Sachkosten	5.635	2.793	3.214	3.994	31

Infolge der Aufgabenauslagerung fallen auch die Sachkosten des Kreises Mettmann in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher aus als bei drei Viertel der Vergleichskreise. Die Personalkosten sind hingegen umso geringer.

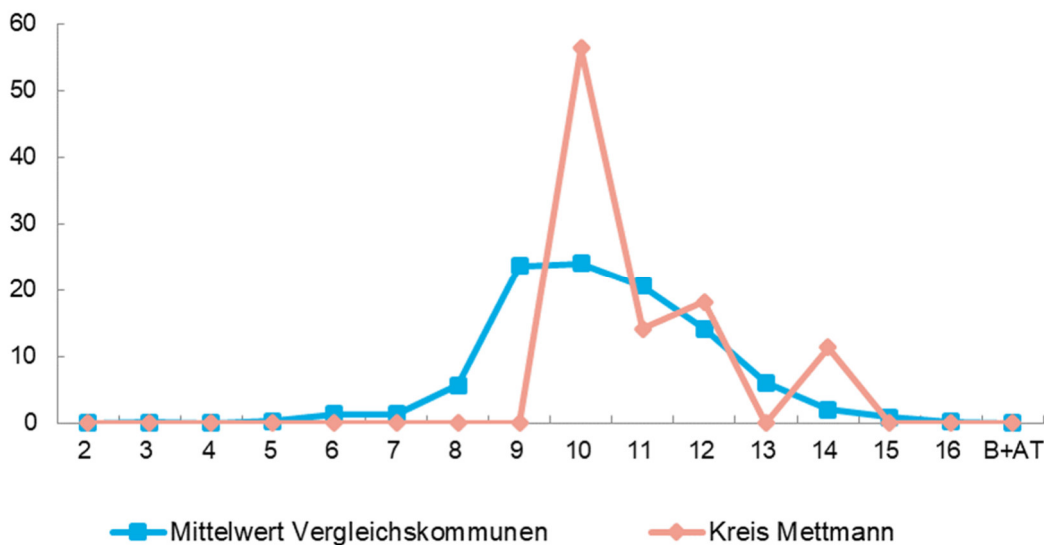
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab. Beide Aspekte sind beim Kreis Mettmann unauffällig.

Dass die eingesetzten Personalressourcen gering sind, belegt ein Blick auf die Betreuungsquote. Der Kreis Mettmann betreut weniger Vollzeitstellenanteile mit originären IT-Aufgaben als alle anderen Kreise. So entfallen auf eine IT-Vollzeitstelle rechnerisch rund 204 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung und rund 291 IT-Endgeräte. Der Median liegt je IT-Vollzeitstelle bei knapp 84 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung und rund 96 IT-Endgeräten. Dass die meisten Kreise mehr Personal einsetzen ist logisch, da sie auch mehr operative IT-Aufgaben wahrnehmen. Allerdings weisen auch die zwei Kreise, deren Betriebsmodell zumindest annähernd vergleichbar ist, deutlich geringere Quoten auf. Eine derart konsequente Aufgabenauslagerung wie beim Kreis Mettmann gibt es bei keinem der Vergleichskreise.

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

Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Kreises Mettmann ist im Vergleich zum interkommunalen Durchschnitt etwas stärker zugunsten höherer Entgelt- bzw. Besoldungsstufen verschoben. Das liegt daran, dass der Kreis Mettmann im Unterschied zu allen anderen Kreisen ausschließlich Aufgaben der IT-Steuerung wahrnimmt. Diese sind erfahrungsgemäß höher bewertet als die meisten operativen IT-Tätigkeiten. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur korrespondiert daher mit dem gewählten IT-Betriebsmodell.

Ursächlich für die interkommunal auffällige Gesamtkostensituation sind vielmehr die Sachkosten. Gut 80 Prozent der Sachkosten des Kreises Mettmann entfallen auf die Grundfinanzierung des KRZN. Sie bieten derzeit allerdings keinen geeigneten Ansatz für aussagekräftige Analysen. Auch die Kostensituation nach der Migrationsphase kann nicht hinreichend genau abgeschätzt werden.

Wie zuvor beschrieben, muss der Kreis Mettmann im Verhältnis zur Einwohnerzahl weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten Vergleichskreise. Auch die Mitgliedskreise Wesel und Viersen haben hier einen höheren Ausstattungsbedarf. Umso ungünstiger ist die Abrechnung im Einwohnerbezug für den Kreis Mettmann. Insofern liegt in unserer Empfehlung zum IT-Betriebsmodell im Hinblick auf eine verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des

KRZN¹² ein wesentlicher Ansatzpunkt, um überhaupt über die eingesetzten IT Ressourcen urteilen zu können.

Grundsätzlich sind selbst höhere Kosten, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Kosten auch die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern der IT-Einsatz des Kreises Mettmann dessen Verwaltungsprozesse unterstützt, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind neben einer Kostentransparenz auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement im Abschnitt 5.3.4 näher ein.

5.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich

¹² s. Seite 10

notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

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

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

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

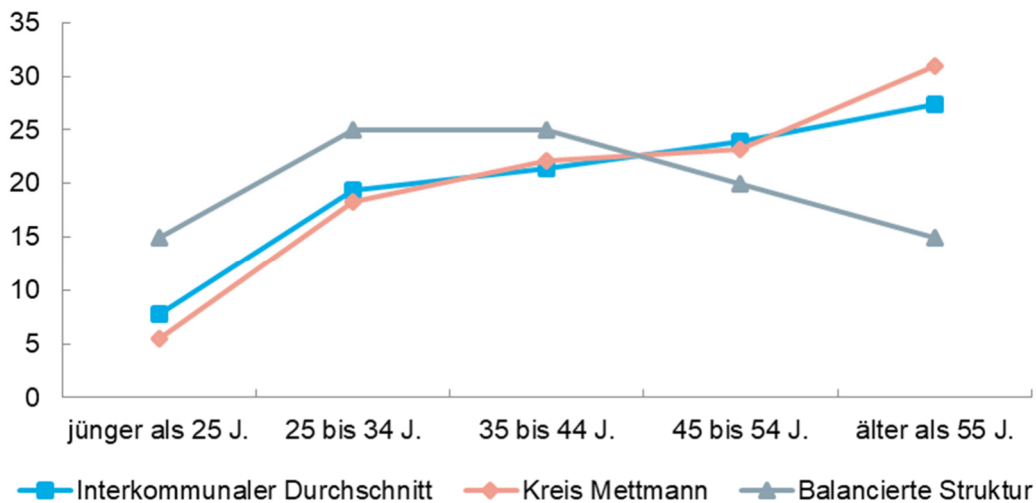
5.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹³ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Mettmann der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

¹³ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Mettmann ist kritischer einzuschätzen als die der meisten Vergleichskreise. Denn sie ist noch stärker alterszentriert als es im Durchschnitt der Kreis der Fall ist. So wird der Kreis Mettmann innerhalb der nächsten zehn bis zwölf Jahre fast ein Drittel seiner Belegschaft verlieren. Diesen Personalabgang kann er nicht durch nachrückende Altersgruppen kompensieren. Dies gibt dem Kreis Mettmann einen dringenden Anlass, die Digitalisierung innerhalb seiner Verwaltung mit Priorität voranzutreiben.

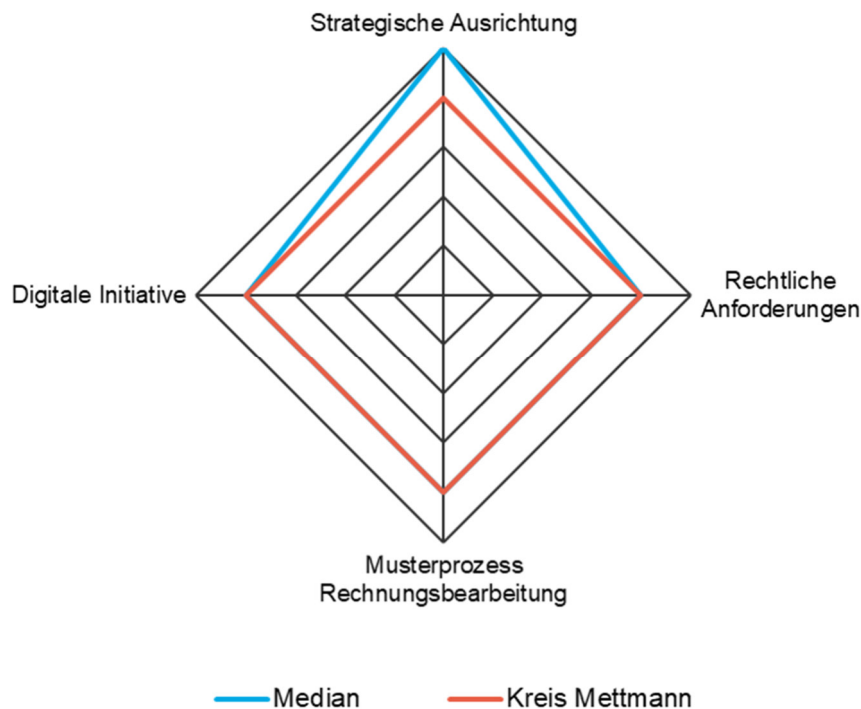
5.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des Kreises Mettmann in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Mit Ausnahme der etwas schwächer ausgeprägten strategischen Ausrichtung liegen alle geprüften Aspekte beim Kreis Mettmann auf den jeweiligen Medianwerten der Vergleichskreise. Damit erreicht der Kreis Mettmann einen soliden, aber ausbaufähigen Stand.

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

5.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

➔ Feststellung

Mit der aufbauorganisatorischen Neustrukturierung hat der Kreis Mettmann eine gute Basis für eine zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie, um eine einheitliche Zielausrichtung besser gewährleisten zu können.

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

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*

- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung erläutert, hat der **Kreis Mettmann** die Aufgabe der digitalen Transformation zusammen mit der Steuerung des IT-Betriebs in der Stabstelle „IT-Steuerung und Digitalisierung“ im Dezernat II verortet. Der Leiter der Stabstelle unterstützt den Verwaltungsvorstand fachlich bei seinen Entscheidungen. Gleichzeitig gewährleistet die Aufbauorganisation eine systematische Verzahnung von Digitalisierung und IT-Betrieb.

Der Kreis Mettmann besitzt mit dem „Masterplan E-Government 2020“ eine formale Digitalisierungsstrategie, die 2015 vom Kreistag verabschiedet worden ist. Der zwischenzeitliche Beitritt zum KRZN und die damit einhergehende Fusion des ehemaligen Amtes für Informationstechnik erfordert allerdings in weiten Teilen eine Neuausrichtung. Der Kreis Mettmann plant daher bereits eine aktualisierte Fassung. Diese soll auch eine mit Zeitzielen unterlegten Projektplanung (Roadmap) enthalten, die bislang ebenfalls nicht hinreichend formalisiert ist.

Die gpaNRW bestärkt den Kreis Mettmann in den geplanten konzeptionellen Nacharbeiten. Denn die Aktualität der strategischen Grundlage ist wesentlich für eine zielgerichtete Digitalisierung. Eine Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine Roadmap ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, um die notwendigen Ressourcen zu bemessen und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich ein Kreis bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie er Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des drohenden Personalabgangs infolge des demografischen Wandels. Ohne strategische Festlegungen besteht für den Kreis Mettmann die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden und digitale Maßnahmen zu spät realisiert werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine Digitalisierungsstrategie vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen überarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte er in einer Roadmap festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen.

Um seine Belegschaft in die digitale Transformation einzubeziehen, nutzt der Kreis Mettmann unterschiedliche Maßnahmen. So setzt er beispielsweise sogenannte „Digitallotsen“ als Multiplikatoren und Kontaktpersonen in den Fachbereichen ein. Darüber hinaus stellt der Kreis Mett-

mann, unter anderem bei veränderten Prozessabläufen und neuen Fachverfahren, die Schulung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicher. Darüber hinaus plant er, das Veränderungsmanagement noch stärker zu fokussieren.

5.3.3.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

- ➔ Der Kreis Mettmann erfüllt formalrechtlich alle geprüften Anforderungen. Allerdings kann er der Intention des Gesetzgebers im Bereich des Online-Angebots noch besser gerecht werden.

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

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

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

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

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

Der Kreis Mettmann erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten

Kreise. Dennoch bestehen Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese Anforderungen erfüllen. Die Optimierungsansätze liegen beim Kreis Mettmann, ebenso wie bei den meisten Kreisen, in der Umsetzungsplanung des OZG und dem bislang resultierenden Onlineangebot.

Auch wenn die Frist des OZG zwischenzeitlich abgelaufen ist, besteht die Intention des Gesetzes weiter fort. So ist der Kreis Mettmann verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Dabei geht es nicht nur darum, dass Leistungen online verfügbar sind. Das OZG zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot des Kreises Mettmann basiert noch in nennenswertem Umfang auf PDF-Formularen. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis für den Großteil seines Leistungsangebotes derzeit noch darauf, elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Darauf arbeitet der Kreis Mettmann allerdings systematisch hin.

Zur Erfüllung der OZG-Vorgaben hat der Kreis Mettmann ein Content-Management-System gewählt, das über eine sogenannte xZuFi-Schnittstelle (XZuständigkeitsfinder) verfügt. Diese standardisiert einen Produkt- und Herstellerunabhängigen Austausch von Informationen zu Verwaltungsdienstleistungen, Online-Diensten, Gebieten, Formularen und den hierfür zuständigen Organisationseinheiten im Kontext von Zuständigkeitsfindern, Bürger- und Unternehmensinformationssystemen und Leistungskatalogen. Je nach Leistung nutzt der Kreis Mettmann ein eigenes Formular oder ein Portal (z.B. KFZ-Portal, Wirtschaftsserviceportal). Damit hat er eine Verbindung zu den erforderlichen Basisdiensten hergestellt und eine gute Grundlage geschaffen, sein Online-Angebot im Sinne des OZG weiter auszubauen.

Um eine Umsetzung zu unterstützen, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des „Einer für Alle“-Prinzips (EfA) ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Der Kreis Mettmann hat eine Übersicht über die relevanten OZG-Leistungen erstellt und diese für sich priorisiert. Eine konkrete Projektplanung mit zeitlichen Festlegungen und einer Ressourcenschätzung (auch zum Eigenanteil bei EfA-Leistungen) fehlt derzeit noch. Schwierigkeiten ergeben sich für den Kreis Mettmann, wie für alle anderen Kreise auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen. Der Kreis Mettmann zieht daher auch in Erwägung, in einzelnen Fällen von der Übernahme der EfA-Leistungen abzusehen und mit dem krzn an einer eigenen bzw. verbandsweiten Lösung zu arbeiten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten.

5.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

Beim Kreis Mettmann sowie bei drei weiteren Kreisen haben wir in einem ergänzenden Prüfmodul zudem den Prozessablauf aus organisatorischer Perspektive geprüft.

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der Verknüpfung zum Bestellprozess und im Hinblick auf die Organisation einzelner Prozessschritte bestehen Optimierungsansätze. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.

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

- **Scannen:** Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.
- **Optische Texterkennung:** Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.

- **Automatisierte Datenergänzung:** Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisch ergänzen.
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

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

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

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

Mehr als die Hälfte der Kreise hat bereits einen IT-gestützten Workflow zur Bearbeitung von Eingangsrechnungen implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Während wenige Kreise ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, sind in den übrigen Kreisverwaltungen mehrere manuelle Eingriffe vorgesehen. Dies gilt auch für den Kreis Mettmann, wenngleich er nur einen der geprüften Aspekte nicht erfüllen kann.

In der Schnittstelle zum Bestellprozess entscheidet sich bereits, inwiefern ein schlanker und weitgehend medienbruchfreier Prozessablauf realisierbar ist. Die Voraussetzung dafür ist, dass Informationen, die im Bestellprozess vorliegen, direkt im Finanzverfahren hinterlegt werden. Dies kann auch ohne eine technische Schnittstelle, beispielsweise über eine Mittelreservierung, umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage kann der Prozess dann so organisiert werden, dass

die eingehenden Rechnungen mit den Mittelreservierungen abgeglichen werden. Aus den Mittelbindungen können erforderliche Kontierungsinformationen wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto entnommen werden. Im Idealfall lässt sich ein automatisierter Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung realisieren, um auch die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit technisch zu unterstützen.

Der Kreis Mettmann besitzt die Möglichkeit, Mittelreservierungen dafür zu verwenden. Bislang hat er diese allerdings nicht für alle Bestellungen verpflichtend gemacht. Zudem müssten nach eigenen Angaben noch technische Anpassungen durch den Dienstleister vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.

Der Kreis Mettmann scannt eingehende Papierrechnungen unmittelbar in der Poststelle. Dort werden sie gesichtet, mit einer Scannummer zur eindeutigen Identifizierung versehen, gescannt und elektronisch im Scanverfahren ausgelesen. Dazu nutzt der Kreis Mettmann die Möglichkeiten der optischen Texterkennung (OCR) sowie die automatisierte Datenergänzung.

Rechnungen im PDF-Format gehen per Mail entweder zentral oder in den Fachämtern ein. Auch in diesen Fällen sichten die Mailempfänger die Rechnungen und leiten sie anschließend manuell an das technische Postfach. Damit stehen sie dann ebenso wie die eingescannten Papierrechnungen im elektronischen Workflow zur Verfügung. Im Unterschied dazu haben einige Kreise ein zentrales Mail- bzw. Funktionspostfach zum Rechnungseingang pflichtig vorgegeben und lesen dieses auch automatisiert aus. Hierin liegt für den Kreis Mettmann ein Ansatzpunkt, manuelle Tätigkeiten im Prozessablauf weiter zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte prüfen, inwiefern ein zentrales Funktionspostfach zum Rechnungseingang vorgegeben und automatisiert ausgelesen werden kann.

Rechnungen im XRechnungsformat gehen für den Kreis Mettmann über das E-Rechnungsportal NRW ein. Das E-Rechnungsportal NRW nimmt diese an und prüft sie auf Einhaltung des Standards XRechnung sowie auf Virenfreiheit. Im Erfolgsfall wird die E-Rechnung in das Abholungspostfach zugestellt und von dort durch den Kreis Mettmann manuell abgeholt und in den elektronischen Workflows überführt.

Rechnungen im XRechnungsformat bieten die bessere Grundlage für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung. Denn sofern seitens des Rechnungsstellers alle durch den Kreis Mettmann definierten Pflichtfelder bedient werden, entfallen mindestens der Scanvorgang sowie die manuelle Datenvervollständigung. Nach eigenen Angaben gehen beim Kreis Mettmann allerdings kaum Rechnungen im XRechnungsformat ein.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.

Der weitere Workflow gestaltet sich unabhängig vom Eingangsformat gleich. Zunächst nimmt die zentrale Geschäftsbuchführung eine manuelle Validierung im Hinblick auf Vollständigkeit im Anordnungsmonitor des Finanzverfahrens vor. Manuelle Korrekturen sind beim Kreis Mettmann nach eigenen Angaben allerdings lediglich in fünf Prozent aller Rechnungsfälle erforderlich. Insofern stellt die technische Unterstützung hier bereits eine deutliche Effizienzsteigerung dar. Darüber hinaus ordnet die zentrale Geschäftsbuchführung die Rechnung einer Bearbeitergruppe in den Fachämtern zu. Eine Person aus dieser Gruppe greift die Rechnung im Finanzsystem ab, prüft die sachliche und rechnerische Richtigkeit und nimmt die Kontierung vor.

Im Rahmen der Kontierung stellt der Kreis Mettmann im Finanzverfahren sicher, dass inhaltsgleiche Datensätze identifiziert werden, um Doppelbuchungen zu vermeiden. Wie die meisten Kreise nutzt auch der Kreis Mettmann bereits elektronische Bearbeitungshinweise, um Verzögerungen im Prozessablauf zu vermeiden und gewährleistet den digitalen Belegzugriff.

Insgesamt fällt auf, dass im gesamten Prozess des Kreises Mettmann noch etwas mehr manuelle Eingriffe und Prüfschritte erforderlich sind als in Kommunen mit einem sehr gut etablierten Rechnungsworkflow. Die Ursachen liegen weniger in den technischen Möglichkeiten, als vielmehr in der Anordnung einzelner Prozessschritte. Aber auch die eingangs beschriebene Verknüpfung mit dem Bestellprozess könnte in den Regelfällen einen Teil der manuellen Prozessschritte entbehrlich machen oder diese zumindest im Prozess vorziehen. Dazu gehören beispielsweise die manuelle Validierung und Vervollständigung, Kontierung sowie die sachliche und rechnerische Prüfung. Die gpaNRW hat mit dem Kreis Mettmann daher außerhalb dieses Berichtes einen möglichen Sollprozess kommuniziert. Dieser kann als Unterstützung für eine eigene Prozessanalyse dienen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte den Prozess auch unter organisatorischen Aspekten evaluieren. Dabei sollte er die Anordnung einzelner Prozessschritte prüfen, um Kontrollschritte und resultierende Prozessschleifen weiter zu reduzieren. Das Ziel sollte sein, die sachlich und rechnerische Kontrolle möglichst weit an den Anfang des Prozesses zu legen und technisch zu unterstützen.

5.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ **Feststellung**

Die digitale Transformation des Kreises Mettmann ist, auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus, auf einem guten Weg. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.

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

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

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

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in der Einführungsphase. Auch der **Kreis Mettmann** nutzt bereits die E-Aktenfunktionalitäten aus diversen Fachverfahren. Ergänzend dazu hat er ein zentrales DMS für das allgemeine Schriftgut eingeführt. Hierzu hat der Kreis Mettmann eine Dienstanweisung für die Schriftgutverwaltung erstellt und ein Aktenplanmodell vorgegeben. Auf dieser Grundlage führt er nun die verwaltungsweite elektronische Aktenführung ein. Neben diversen Fachakten stehen DMS-bezogene Akten bereits in den Bereichen Kreisintegrationsmanagement, Schwerbehindertenangelegenheiten und dem Prüfungsamt zur Verfügung. Darüber laufen weitere Einführungen, beispielsweise im Amt für Kultur und Tourismus.

Der Kreis Mettmann geht projektbezogen im Rahmen seiner Möglichkeiten vor. Es fehlt indes ein konsequenter Projektplan, der verbindliche Umsetzungszeitpunkte und Priorisierungen bei der Einführung der elektronischen Akte vorschreibt. Dadurch besteht das Risiko, dass die Einführung nicht effizient und zeitgerecht erfolgt. Vor dem Hintergrund des drohenden Personalabgangs infolge des demografischen Wandels ist dies nicht unkritisch. Schließlich ist die E-Akte ein wesentlicher Bestandteil der digitalen Verwaltungsarbeit. Gut die Hälfte der Vergleichskreise kann mittlerweile einen solchen Projektplan vorweisen.

➔ **Empfehlung**

Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Mettmann einen verbindlichen Projektplan aufstellen.

Im Hinblick auf die Anzahl der Verwaltungsleistungen, die der Kreis Mettmann bereits medienbruchfrei erstellt, erreicht er im interkommunalen Vergleich einen guten Stand. Es gibt nur wenige Kreise, die auffällig weiter sind.

5.3.4 **Prozessmanagement**

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Das Prozessmanagement des Kreises Mettmann bietet eine solide Grundlage für die digitale Transformation. Dennoch bestehen Optimierungsansätze, um den resultierenden Anforderungen noch besser gerecht werden zu können.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.
- **Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁴ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.

¹⁴ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

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

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

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erst vollständig erfüllt, wenn alle enthaltenen Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich allerdings die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Kreis Mettmann, wenngleich die bisherigen Strukturen schon eine solide Grundlage bieten.

Bereits 2019 hat der Kreis Mettmann unter externer Begleitung eine Potenzialanalyse durchgeführt, die als Entscheidungsgrundlage für den Verwaltungsvorstand zur weiteren Ausgestaltung des Prozessmanagements gedient hat. Es ist erklärtes Ziel, ein systematisches Prozessmanagement sukzessive aufzubauen. Im ersten Schritt hat die Verwaltungsführung Prozessen mit OZG-Relevanz eine Priorität eingeräumt. Im Rahmen eines sogenannten OZG-Verwaltungs-screensings läuft derzeit eine Priorisierung OZG-relevanter Prozesse über verschiedene Kenngrößen wie Anzahl, Komplexität, Digitalisierungsgrad etc.

Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen und Bedarfsbetrachtungen erfolgt eine Erhebung und Analyse von Kernprozessen. Das sind beispielsweise solche, die erhebliche Ressourcen binden oder organisationsübergreifend ablaufen. Auch hinsichtlich der Dokumentation von Handlungsweisen werden Prozesse erhoben, analysiert, optimiert und verbindlich als Soll-Prozess festgeschrieben, z.B. im Rahmen des Tax Compliance.

Die Entscheidungen dazu sind schriftlich dokumentiert, aber nicht vollumfassend im Sinne einer Strategie, die sich an alle Beteiligten bzw. Mitarbeiter richtet. Dennoch ist die Ausrichtung grundsätzlich klar und der gewählte Ansatz pragmatisch gut. Nachvollziehbar, aber nicht opti-

mal ist dabei, dass sich die Möglichkeiten für Prozessanalysen ausschließlich nach den verfügbaren Ressourcen richten. Zudem ist der Fokus nur auf einen Teil der Verwaltungsprozesse gerichtet. Damit hat das Prozessmanagement des Kreises Mettmann eher einen projekt- bzw. anlassbezogenen Charakter.

Ein systematisches Prozessmanagement befasst sich hingegen projektunabhängig mit den Prozessen einer Verwaltung. So können Prozesskenntnisse selbst den Bedarf und die Priorität von Digitalisierungsprojekten aufzeigen. Der Kreis Mettmann sieht die Notwendigkeit ebenfalls, kann nach eigenen Angaben die dafür erforderlichen Personalressourcen derzeit aber nicht bereitstellen. Umso wichtiger ist es, dass die begrenzten Ressourcen, die für das Prozessmanagement aktuell zentral im Bereich Organisation des Dezernates I zur Verfügung stehen, verwaltungsweit entsprechend der festgelegten Priorität eingesetzt werden. Die essentielle Grundlage dafür ist aber eine vollständige Übersicht über alle Prozesse der Verwaltung. Eine solche Übersicht hat der Kreis Mettmann noch nicht. Auch die OZG-relevanten Prozesse sind hinsichtlich ihrer Priorisierung noch nicht vollständig aufgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Das Ergebnis ist zugleich Grundlage für eine anschließende Personalbemessung.

Bislang hat der Kreis Mettmann sein Prozessmanagement zentral organisiert. Dies begünstigt nicht nur den abteilungs- und fachbereichsübergreifenden Einsatz seiner Ressourcen. Es erleichtert auch, dass alle Prozesse einheitlich und mit gleicher Qualität erhoben und dokumentiert werden. Dennoch ist es sinnvoll, formal und verbindlich zu regeln, welche Prozesse mit welcher Methodik, mit wie vielen Beteiligten und in welcher Tiefe aufzunehmen sind. Gleiches gilt für die Methodik der Dokumentation. Zumal der Kreis Mettmann beabsichtigt, sein Prozessmanagement zukünftig auch dezentral zu verankern. Im Hinblick auf die Dokumentationsmethodik bezieht sich der Kreis Mettmann bislang auf das Modellierungshandbuch zum eingesetzten Fachverfahren. Ein Ansatz, um die Qualitätssicherung zu optimieren, besteht für den Kreis Mettmann darin, die Regelungen aus diesem Handbuch auf sich zuzuschneiden, zu ergänzen und als verbindlich zu erklären.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.

Die Aufgabe des Prozessmanagements ist beim Kreis Mettmann in einem anderen Dezernat angesiedelt als die Stabstelle „IT-Steuerung und Digitalisierung“. Um bei dieser Aufbauorganisation zu gewährleisten, dass IT-Belange und -Potenziale bei allen organisatorischen Veränderungen und Prozessoptimierungen adäquat Berücksichtigung finden, bestehen hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Nach eigenen Angaben funktioniert die gegenseitige Einbindung derzeit auch ohne verbindliche Regelungen gut. Institutionalisierte Abstimmungsrunden und klar definierte Beteiligungsregeln könnten den Kreis Mettmann allerdings dabei unterstützen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte verbindliche Beteiligungsregeln und -prozesse definieren, um die gegenseitige Einbindung von IT und Organisation möglichst personenunabhängig zu gewährleisten.

5.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Im Hinblick auf die technischen IT-Sicherheitsaspekte profitiert der Kreis Mettmann von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN. Es bestehen allerdings Optimierungsansätze im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der IT-Notfallvorsorge im Verantwortungsbereich des Kreises Mettmann.

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

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

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

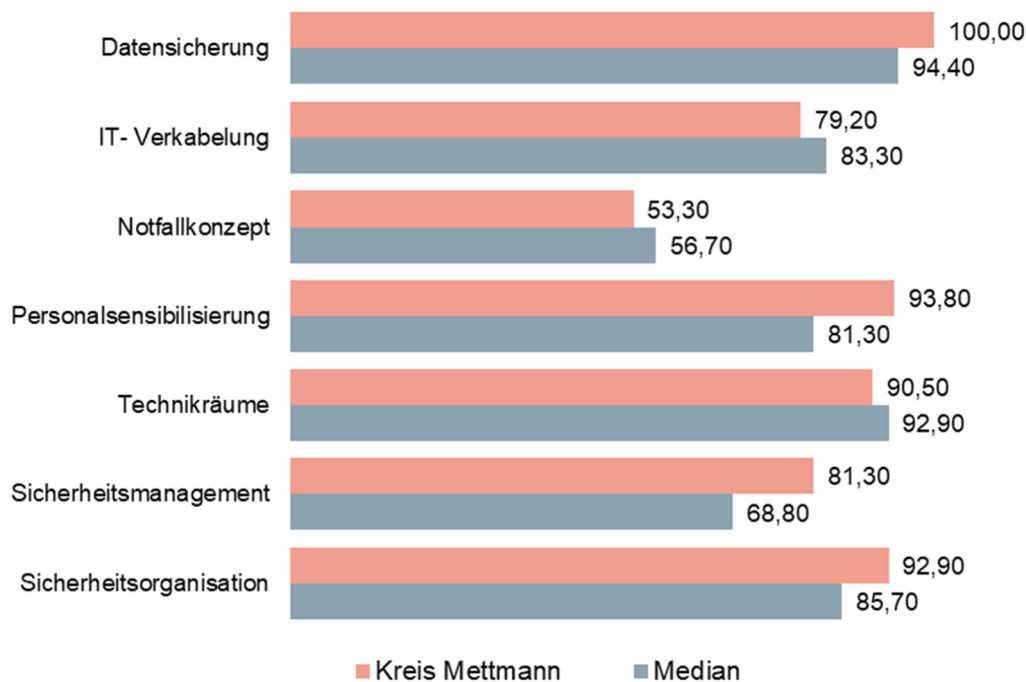
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Mettmann im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 81,9 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Mettmann wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Einem noch besseren Ergebnis für den Kreis Mettmann stehen in erster Linie konzeptionelle Optimierungsansätze im IT-Notfallmanagement entgegen. Dies umfasst insbesondere Dokumente, die eine angemessene Reaktion auf Krisen und Notfälle mit dem Ziel unterstützen sollen, eine Fortführung des IT-gestützten Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements hat der Kreis Mettmann kürzlich eine IT-Sicherheitsleitlinie verabschiedet, ein daraus abzuleitendes Konzept steht noch aus. Allerdings hat der Kreis Mettmann eine Arbeitsgruppe zu den Themen Datenschutz- und Informationssicherheitsmanagement

(DSMS/ISMS) implementiert, um vorhandene Defizite aufzuarbeiten. Damit ist er auf einem guten Weg, das IT-Sicherheitsniveau weiter zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte ein IT-Sicherheitskonzept formulieren. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.

5.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann ist nach einer längeren Stellenvakanz dabei, eine systematische IT-Prüfung wieder aufzubauen. Die Rahmenbedingungen dazu sind inzwischen gut. Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht Prüfgegenstand ist, könnten durch eine starke IT-Unterstützung noch effizienter gestaltet werden.

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

- *Ein Kreis sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*

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

Die örtliche Rechnungsprüfung des **Kreises Mettmann** konnte in den letzten fünf Jahren keine systematischen IT-Prüfungen durchführen. Allerdings kann sie sich in Teilbereichen auf Prüfhandlungen des KRZN stützen. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

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

Das KRZN übernimmt insbesondere die rechtlich verpflichtende Prüfung der Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz. Darüber hinaus prüft der Zweckverband unter anderem auch die Software im laufenden Einsatz (Updates etc.).

Damit ist der gesetzlich vorgegebene Mindestumfang an Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik erfüllt. So hat der Gesetzgeber mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft

eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben aber alle oben aufgeführten Prüfasperte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfasperte, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Es gibt auch nur zwei Kreise, die alle Prüfasperte aufgreifen könnten. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Insofern handelt es sich um eine interkommunal typische Situation und nicht ausschließlich um ein Problem des Kreises Mettmann.

Wie bei den meisten Kreisen waren die Möglichkeiten des Kreises Mettmann für IT-Prüfhandlungen in erster Linie durch mangelnde Personalressourcen und fachliche Qualifikation eingeschränkt. Allerdings konnte der Kreis Mettmann 2021 eine lange vakant gebliebene IT-Prüferstelle wieder neu besetzen. Derzeit baut die örtliche Rechnungsprüfung ihre Prüfhandlungen im Zusammenhang mit der Informationstechnik wieder systematisch aus. Insofern ist sie hier nun auf einem guten Weg.

Der Kreis Mettmann ist auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen auch für die örtliche Rechnungsprüfung von vier kreisangehörigen Kommunen zuständig. Damit könnten perspektivisch auch diese Kommunen von den verbesserten Rahmenbedingungen des Kreises Mettmann profitieren.

- Die gpaNRW begrüßt die Bemühungen des Kreises Mettmann in der interkommunalen Zusammenarbeit ausdrücklich. Nur wenige Kommunen können die für IT-Prüfungen erforderlichen Personalressourcen und Qualifikationen selbst bereitstellen. Dies gilt umso mehr für Kommunen kleinerer Größenordnungen. Insofern kann der Kreis Mettmann mit seinen Ressourcen sowie seiner Fachkompetenz perspektivisch interkommunal einen großen Mehrwert schaffen und dabei Synergieeffekte (insbesondere Prüfaufwand bei gleichen Verfahren, Updates) nutzen, die allen beteiligten Kommunen zugutekommen.

Positiv ist auch, dass sich die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann bereits mit den Möglichkeiten unterstützender IT-Verfahren auseinandergesetzt hat. Denn 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. Der Kreis Mettmann hat derweil ein entsprechendes Fachverfahren eingeführt und mit der Einbindung in die eigenen Prüfhandlungen begonnen.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er in Zusammenarbeit mit dem KRZN sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen. Dabei sollte der Kreis Mettmann auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

5.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

→ **Feststellung**

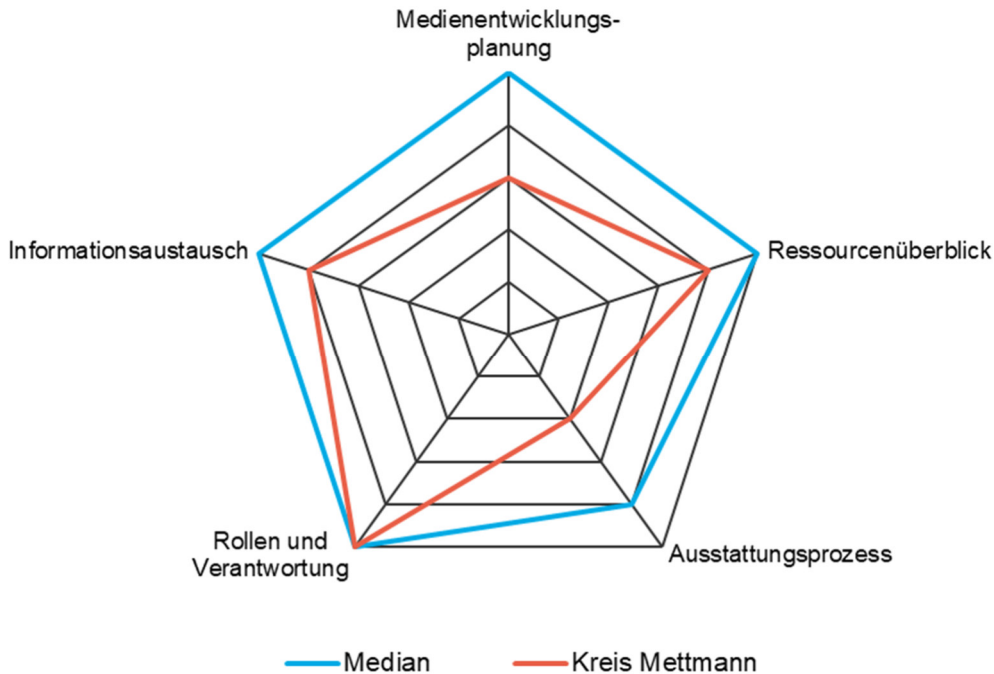
Der Kreis Mettmann hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Allerdings kann er die überwiegend informellen Strukturen durch formalisierte Konzepte und verbindliche Vorgaben besser absichern.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Ausstattungsprozess:** *Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*
- **Informationsaustausch:** *Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Kreises Mettmann** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Die einzelnen Ergebnisse des Kreises Mettmann sind überwiegend schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskreisen. Die Eindrücke aus dieser Prüfung sind dennoch besser, als es sich aus der Darstellung ergibt.

Der **Kreis Mettmann** hat die Steuerung seiner Schul-IT im März 2023 aufbauorganisatorisch neu verortet. Nachdem bislang das Amt für Schule und Bildung zuständig gewesen ist, hat nun die Stabstelle „IT-Steuerung und Digitalisierung“ diese Aufgabe übernommen. Insofern befindet sich der Kreis Mettmann noch in einem Umstellungsprozess, in dem Abstimmungswege und Beteiligungen neu geregelt werden müssen. Infolge der zentralen Bündelung sämtlicher IT-Steuerungsaufgaben besitzt der Kreis Mettmann aber gute Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete und effektive Steuerung.

Analog zur Kernverwaltung hat der Kreis Mettmann auch den operativen IT-Betrieb für seine Schulen an das KRZN ausgelagert. Der IT-Ausstattung seiner Berufskollegs und Förderschulen liegen pädagogische Medienkonzepte der Schulen zugrunde. Eine darauf aufbauende, vollumfängliche Ausstattungsstrategie im Sinne eines formalen Medienentwicklungsplans (MEP) besitzt der Kreis Mettmann aktuell noch nicht bzw. nicht mehr. Für die Berufskollegs ist der MEP kürzlich erst ausgelaufen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein, birgt aber ein höheres Risiko von Fehlplanungen und eines unwirtschaftlichen IT-Einsatzes. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont und zahlreichen Beteiligten auf Seiten des Schulträgers und der Schulen.

So sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Damit geht der Prozess der Medienentwicklungsplanung inhaltlich weit über die Aspekte einer üblichen Haushaltsplanung hinaus. Daher ist es sehr positiv, dass der Kreis Mettmann beabsichtigt, erneut einen formalen Medienentwicklungsprozess zu initiieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte erneut einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.

Auch den idealerweise auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Mettmann noch nicht verbindlich geregelt. In jedem Fall kommt er dem Ausstattungsbedarf aber mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach. Alle Beschaffungsanforderungen laufen zentral in der Stabstelle zusammen. Diese prüft die Anforderungen und berät die Schulen. Dabei zu berücksichtigende Aspekte der IT-Sicherheit resultieren im Bereich der pädagogischen Netze, wie bei fast allen Kreisen, noch nicht aus einem formalen IT-Sicherheitskonzept. Soweit möglich, werden einheitliche technische Sicherheitsmaßnahmen ergriffen. Dazu gehören beispielsweise die KRZN-Firewall, der KRZN-Jugendschutzfilter, die zentrale Antivirus-Lösung im KRZN-Client und -Server sowie die Berechtigungssteuerung über Gruppenrichtlinien bzw. Rollen je nach Anwendung. Eine formale Regelung beschaffungsrelevanter IT-Sicherheitsaspekte, wie beispielsweise Verschlüsselungsstandards, steht noch aus.

Eine Formalisierung des gesamten Ausstattungsprozesses kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten besser zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Auch ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.

Im Hinblick auf einen schulübergreifenden Überblick der IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten arbeitet der Kreis Mettmann bereits an einer besseren Grundlage. Denn bis zuletzt konnte der Gesamtüberblick nur mit höherem Aufwand gewährleistet werden.

Ein systematischer Informationsaustausch zwischen Schule und Schulträger ist beim Kreis Mettmann grundsätzlich gewährleistet. Es gibt regelmäßig und auch anlassbezogen Abstimmungsgespräche mit den jeweiligen Schulleitungen, den Medienbeauftragten und dem Schulträger. Zusätzlich bestehen meist projektbezogene Abstimmungsrunden mit allen relevanten Akteuren auf Seiten des Schulträgers, der Schulen und dem KRZN. Einen schulübergreifenden, institutionalisierten Austausch, z.B. zur Harmonisierung der IT-Ausstattung, gibt es indes nicht.

Infolge der aufbauorganisatorischen Umstrukturierung besteht zudem Bedarf, den bisherigen Informationsaustausch in Teilen neu zu organisieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.

5.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Die IT-Steuerung des Kreises Mettmann ist dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert ist. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes eingeschränkt. Dies gilt für die Phase der Eingliederung ebenso wie darüber hinaus.	147	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.	149
			E1.2	Der Kreis Mettmann sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.	149
			E1.3	Der Kreis Mettmann sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.	151
F2	Mit der aufbauorganisatorischen Neustrukturierung hat der Kreis Mettmann eine gute Basis für eine zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie, um eine einheitliche Zielausrichtung besser gewährleisten zu können.	159	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte seine Digitalisierungsstrategie vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen überarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte er in einer Roadmap festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen.	160
			E2.2	Der Kreis Mettmann sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten	162

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Mettmann unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der Verknüpfung zum Bestellprozess und im Hinblick auf die Organisation einzelner Prozessschritte bestehen Optimierungsansätze. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.	163	E3.1	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.	165
			E3.2	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, inwiefern ein zentrales Funktionspostfach zum Rechnungseingang vorgegeben und automatisiert ausgelesen werden kann.	165
			E3.3	Der Kreis Mettmann sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.	165
			E3.4	Der Kreis Mettmann sollte den Prozess auch unter organisatorischen Aspekten evaluieren. Dabei sollte der die Anordnung einzelner Prozessschritte prüfen, um Kontrollschritte und resultierende Prozessschleifen weiter zu reduzieren. Das Ziel sollte sein, die sachlich und rechnerische Kontrolle möglichst weit an den Anfang des Prozesses zu legen und technisch zu unterstützen.	166
F4	Die digitale Transformation des Kreises Mettmann ist, auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus, auf einem guten Weg. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	166	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Mettmann einen verbindlichen Projektplan aufstellen.	167
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Mettmann bietet eine solide Grundlage für die digitale Transformation. Dennoch bestehen Optimierungsansätze, um den resultierenden Anforderungen noch besser gerecht werden zu können.	168	E5.1	Der Kreis Mettmann sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Das Ergebnis ist zugleich Grundlage für eine anschließende Personalbemessung.	170
			E5.2	Der Kreis Mettmann sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.3	Der Kreis Mettmann sollte verbindliche Beteiligungsregeln und -prozesse definieren, um die gegenseitige Einbindung von IT und Organisation möglichst personenunabhängig zu gewährleisten.	171
F6	Im Hinblick auf die technischen IT-Sicherheitsaspekte profitiert der Kreis Mettmann von den guten Sicherheitsstrukturen des KRZN. Es bestehen allerdings Optimierungsansätze im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der IT-Notfallvorsorge im Verantwortungsbereich des Kreises Mettmann.	171	E6	Der Kreis Mettmann sollte ein IT-Sicherheitskonzept formulieren. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.	173
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann ist nach einer längeren Stellenvakanz dabei, eine systematische IT-Prüfung wieder aufzubauen. Die Rahmenbedingungen dazu sind inzwischen gut. Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht Prüfgegenstand ist, könnten durch eine starke IT-Unterstützung noch effizienter gestaltet werden.	173	E7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er in Zusammenarbeit mit dem KRZN sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen. Dabei sollte der Kreis Mettmann auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	176
IT an Schulen					
F8	Der Kreis Mettmann hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Allerdings kann er die überwiegend informellen Strukturen durch formalisierte Konzepte und verbindliche Vorgaben besser absichern.	177	E8.1	Der Kreis Mettmann sollte erneut einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.	179
			E8.2	Der Kreis Mettmann sollte seine Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.	179
			E8.3	Der Kreis Mettmann sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.	180

6. Hilfe zur Pflege

6.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die Hilfe zur Pflege ist zunehmend geprägt vom **demografischen Wandel** und den grundlegenden gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren. Im Kreis Mettmann leben im Vergleich zu den anderen Kreisen sehr viele ältere Menschen. Mit zunehmendem Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Der Kreis hat damit bereits jetzt viele Einwohnerinnen und Einwohner mit einem hohen Pflegerisiko. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird nach den Prognosen von IT.NRW zukünftig noch weiter steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Wenn der steigende pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln, bspw. durch familiäre Pflege oder Nachbarschaftshilfe, Einkommen und Vermögen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Schon jetzt können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreis Mettmann die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegekasse sicherstellen. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung. Der Kreis Mettmann sollte deshalb Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Der Kreis Mettmann beschäftigt sich schon seit vielen Jahren mit den Entwicklungen in der Hilfe zur Pflege und den Auswirkungen des demografischen Wandels. Unter anderem hat der Kreis im Sozialamt eine Stabsstelle für Soziale Planung eingerichtet und stellt sich in seinen Planungen sowie durch verschiedene Maßnahmen auf die bevorstehenden Veränderungen ein. Der Kreis Mettmann berücksichtigt die strukturellen Gegebenheiten unter anderem in der örtlichen Planung der pflegerischen Angebotsstruktur. Diese **kommunale Pflegeplanung** ist Grundlage für die Steuerung der Pflegelandschaft. Der Kreis Mettmann zeigt hier die Versorgungsstruktur auf, bewertet diese und formuliert Handlungsbedarfe.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden können, wird das zu steigenden **Transferaufwendungen** und damit auch einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege führen. Bereits jetzt hat der Kreis Mettmann überdurchschnittliche **Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant**. Die

Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege werden zunehmend von den Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften ist die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Auch im Kreis Mettmann ist die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Im Vergleichsjahr 2020 ist der Anteil an Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften aber noch vergleichsweise gering. Der Kreis Mettmann sollte deshalb die Ursachen für die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen ermitteln und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten. Potenziale könnten sich aus der Überprüfung der Bedarfsfeststellungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege durch eine Pflegefachkraft sowie aus der Überprüfung der Abrechnungen ambulanter Pflegedienste ergeben.

Neben steigenden Transferaufwendungen hat auch der Rückgang von Erträgen negative Auswirkungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege. Das Angehörigen-Entlastungsgesetz hat die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt. Auch beim Kreis Mettmann sind in der Folge die **Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege** stark zurückgegangen. Nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben die weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers an Bedeutung gewonnen. Hierzu zählt z. B. die Überleitung und Verfolgung von **sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen** nach § 93 SGB XII. Der Kreis Mettmann erzielt im interkommunalen Vergleich die niedrigsten Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege. Der Kreis Mettmann sollte deshalb Ursachen für dieses Ergebnis ermitteln und die Verfolgung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche durch die spezialisierten Fachkräfte intensivieren

Die vorhandenen Organisationsstrukturen des Kreises Mettmann bieten eine gute Grundlage zur effektiven Aufgabenwahrnehmung. Optimierungspotenziale bestehen noch bei den **Verfahrensstandards** für die Hilfe zur Pflege stationär sowie dem **Softwareeinsatz**. Eine umfassende Arbeitsanweisung für die Hilfe zur Pflege stationär sowie die Nutzung der Vordruckverwaltung könnten die Sachbearbeitung beispielsweise noch weiter vereinheitlichen und die Einarbeitung von neuen Fachkräften unterstützen. Auch das **Finanz- und Fachcontrolling** im Bereich Hilfe zur Pflege sollte noch weiter ausgebaut werden. Der Kreis Mettmann sollte auch für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen einen Monatsbericht entwickeln und die Steuerung mithilfe von konkreten Produktzielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung intensivieren.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabefelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),

- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW¹⁵),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefere Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

6.3 Demografische Entwicklung

- Der Kreis Mettmann hat aufgrund seiner Einwohnerstruktur belastende Rahmenbedingungen in der Hilfe zur Pflege. Die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung wird den Kreis damit auch in Zukunft vor Herausforderungen stellen.
- Der Kreis Mettmann beschäftigt sich bereits seit Jahren mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die pflegerische Versorgung im Kreisgebiet. Der Kreis hat unter anderem eine Stabsstelle für Sozialplanung eingerichtet sowie verschiedene Maßnahmen initiiert, um den bevorstehenden Herausforderungen zu begegnen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.

¹⁵ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2021

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,38	27,23	30,19	30,54	31,01	32,02	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,83	12,87	14,57	14,92	15,41	16,30	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	24,07	18,78	21,53	22,05	22,82	24,09	31

Im **Kreis Mettmann** leben vergleichsweise viele ältere Menschen. In mehr als 75 Prozent aller Kreise ist der Bevölkerungsanteil in der Altersgruppe „ab 65 bis unter 80 Jahre“ niedriger. Auch in der Altersgruppe „ab 80 Jahren“ gehört der Kreis Mettmann zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Anteilen. Mit zunehmenden Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Insbesondere die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre alt sind.¹⁶ Eine zunehmende Alterung in der Bevölkerung bedeutet folglich einen erhöhten Bedarf an (vor-)pflegerischen Angeboten. Wenn der pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln, bspw. durch familiäre Pflege oder Nachbarschaftshilfe, Einkommen und Vermögen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Im Kreis Mettmann ist gleichzeitig der Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen von 45 bis unter 65 Jahre unterdurchschnittlich. Mehr als die Hälfte der Kreise im interkommunalen Vergleich hat höhere Anteile an Einwohnerinnen und Einwohnern in dieser Altersgruppe. Im Kreis Mettmann gibt es damit eine unterdurchschnittliche Zahl an potenziellen Pflegepersonen, wie z. B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte, usw. Inwieweit die Pfl-

¹⁶ Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflege-Thermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf)

gebedürftigen im Kreis Mettmann die Pflege tatsächlich aus eigenen Mitteln sicherstellen können, zeigt das Kapitel 6.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung des Kreises Mettmann in der Altersgruppe der über 65-Jährigen von 2018 bis 2040 um rund 26 Prozent zunehmen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 65 Jahre wird zeitgleich um rund zwölf Prozent sinken.¹⁷ Aller Voraussicht nach wird der Bedarf an Pflegeleistungen im Kreis Mettmann somit zukünftig weiter steigen und parallel dazu die Anzahl potenzieller Pflegepersonen weiter abnehmen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Nicht zuletzt werden die steigenden Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung zu höheren Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege führen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung und deren Finanzierung den Kreis Mettmann in den nächsten Jahren vor weitere Herausforderungen stellen. Der Kreis sollte deshalb Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar. Hierzu zählen z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziostrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen.

Der Kreis Mettmann hat für die Analyse der sozialen Lage sowie Beobachtung von Entwicklungen im Kreisgebiet eine Stabsstelle Soziale Planung im Sozialamt eingerichtet. Diese ist unter anderem für die Pflegebedarfsplanung zuständig, in welcher der Kreis die strukturellen Gegebenheiten berücksichtigt. Der Senioren- und Pflegeplan zeigt beispielsweise die demografischen Auswirkungen auf den Pflegebereich im Kreis Mettmann auf.¹⁸ Die statistischen Grundlagen für die Pflegebedarfsplanung stellt unter anderem die kreiseigene Statistikstelle zur Verfügung. Diese unterstützt den Kreis sowie die kreisangehörigen Städte z. B. bei der wissenschaftlich fachgerechten Verwendung, Anwendung und Interpretation von statistischen Daten, Methoden und Instrumenten. Zwischen der Statistikstelle und der Sozialen Planung gibt es deshalb eine enge Zusammenarbeit. Der Kreis Mettmann beschäftigt sich darüber hinaus schon seit vielen Jahren mit den Entwicklungen in der Hilfe zur Pflege und den Auswirkungen des demografischen Wandels. Seit 2007 ist das Thema Hilfe zur Pflege ein gemeinschaftlicher Schwerpunkt von Sozialamt und Sozialausschuss des Kreises. Ausflüsse hieraus waren beispielsweise die Stärkung der Pflege- und Wohnberatung, die Untersuchung von möglichen Steuerungsinstrumenten im Zusammenhang mit der Aufnahme in einer vollstationären Pflegeeinrichtung und der Aufbau von kreisweiten Netzwerken und Angeboten. Die vorhandenen Strukturen wurden und werden in Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Städten stetig weiter ausgebaut, beispielsweise über das Programm ALTERnativen 60plus. Aktuelle Schwerpunkte sind unter anderem die Themen haushaltsnahe Dienstleistungen, Wohnen im Alter, Unterstützung im Alltag und

¹⁷ IT.NRW - Kommunalprofil Kreis Mettmann (<https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofil/05158.pdf>)

¹⁸ Senioren- und Pflegeplan für den Kreis Mettmann 2019

seniorengerechte Quartiersentwicklung. Das Gesamtthema wird regelmäßig im Senioren- und Pflegebedarfsplan zusammenfassend aufbereitet. Der Kreis Mettmann stellt sich somit auf die durch den demographischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein und berücksichtigt diese umfassend in seinen Planungen. Auf die Steuerung des Kreises geht das Kapitel 6.6 Steuerung und Controlling noch näher ein.

Der Kreis Mettmann berücksichtigt in der Sozialplanung die für den Kreis relevanten Themen. Hierzu zählt beispielsweise die Schaffung einer wohnortnahen und zufriedenstellenden Infrastruktur für ältere Menschen sowie ihre Angehörigen. Teilweise führen die kreisangehörigen Städte ebenfalls eine Sozialplanung für ihre eigenen Belange durch. Eine einheitliche Sozialplanung für das gesamte Kreisgebiet gibt es bislang nicht. Nach den Angaben des Sozialamtes wurde eine Einführung in der Vergangenheit bereits angestrebt. Diese ist aber an unterschiedlichen Konzepten bzw. Zielvorstellungen des Kreises und der kreisangehörigen Städte gescheitert.

6.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

6.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Mettmann hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre von 356 Euro. Der Fehlbetrag ist seit 2017 gestiegen.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Organisation und Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Der **Kreis Mettmann** setzt beispielsweise kein eigenes Personal für die Pflege- und Wohnberatung ein. Diese wird ausschließlich von den kreisangehörigen Städten durchgeführt. Außerdem hat der Kreis Mettmann die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Hilfe zur Pflege ambulant auf die kreisangehörigen Städte delegiert.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	356
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	20.164

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege des Kreises Mettmann ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „050201 Heimleistungen“, „050203 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit a. E.“, „050402 Unterstützungsleistungen / Heimaufsicht“ und „050403 Soziale Dienstleistungen“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Das Sozialamt des Kreises Mettmann hat die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Pflege belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 22 Mio. Euro. Davon entfallen rund 20 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für das von der gpaNRW definierte Produkt Hilfe zur Pflege beispielsweise die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 272.000 Euro.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Euro	2.742.755	2.670.686	3.051.278	3.037.872	2.163.444
Ordentliche Aufwendungen HzP in Euro	38.619.846	38.806.946	42.758.839	44.476.424	45.727.863
EW ab 65 Jahre	114.668	115.359	115.649	116.363	116.596
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	313	313	343	356	374

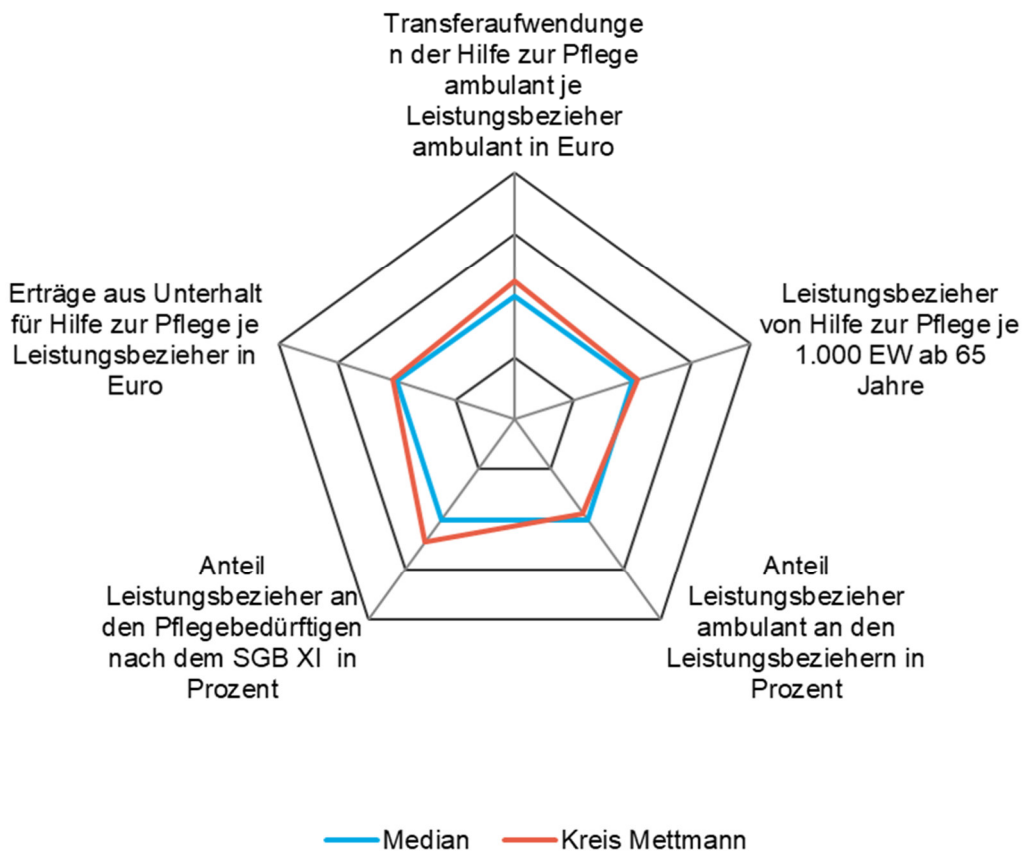
Der einwohnerbezogene Fehlbetrag ist von 2017 bis 2021 um rund 19 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung lässt sich zum einen auf die um rund 18 Prozent gestiegenen ordentlichen Aufwendungen und zum anderen auf die um rund 21 Prozent gesunkenen ordentlichen Erträge zurückführen. Weitere Analysen zu den Aufwendungen und Erträge für Hilfe zur Pflege folgen im Berichtsverlauf.

6.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des **Kreises Mettmann** außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.

- Eine Steuerung der Pflege Landschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020,
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

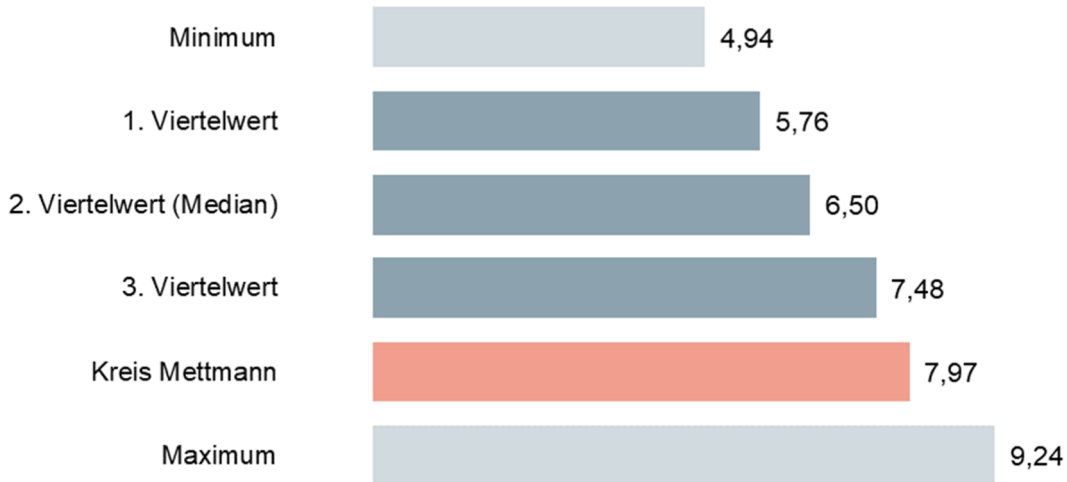
Die Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren wird in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

6.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- Der Kreis Mettmann hat in 2020 einen sehr hohen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent



Quelle IT.NRW: Pflegebedürftige nach dem SGB XI lt. Pflegestatistik SGB XI 2019

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



Der **Kreis Mettmann** hat einen sehr hohen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben niedrigere Anteile. Im Kreis Mettmann können folglich vergleichsweise viele pflegebedürftige Menschen die Kosten der Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken. Inwieweit nicht-pflegeversicherte Leistungsbezieher das Ergebnis des Kreises Mettmann beeinflussen, ist nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Personenkreis aufgrund der grundsätzlichen Versicherungspflicht nur eine untergeordnete Rolle spielt. Außerdem beschäftigt sich der Kreis nach eigenen Angaben schon seit Jahren intensiv mit den Fällen, in denen keine Kranken- bzw. Pflegeversicherung besteht. Der Kreis arbeitet hier eng mit den kreisangehörigen Städten zusammen, um eine Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige nach § 264 SGB V zu vermeiden. Unter anderem gibt es eine jährliche Schulung zum Thema Krankenversicherung. Durch intensive Prüfung der Fälle kann oftmals doch ein Krankenversicherungsschutz (und damit auch ein späterer Pflegeversicherungsschutz) erreicht werden.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegewohngeld nach dem APG NRW in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Der Kreis Mettmann zeichnet

sich durch seine zentrale Lage zwischen den Großstädten Düsseldorf, Köln, Wuppertal, Remscheid und Solingen sowie dem Ruhrgebiet aus. Das führt unter anderem dazu, dass der Kreis ein bedeutsamer Wirtschaftsstandort ist. Alle kreisangehörigen Kommunen haben Stadtstatus und nehmen beispielsweise die Zuständigkeit in der Jugendhilfe selbst wahr. Die besondere regionale Lage hat nach den Einschätzungen des Sozialamtes unter anderem Einfluss auf den Arbeitsmarkt, die Mobilität und die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die Anzahl der Bezieher von existenzsichernden Leistungen und wirtschaftliche Strukturmerkmale wie die Kaufkraft der Einwohner. Der Kreis Mettmann hat eine sehr hohe SGB II-Quote und auch die Anzahl der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen nach dem 4. Kapitel SGB XII steigt stetig an. Von 2017 bis 2020 hat die Zahl dieser Leistungsbezieher um rund 12 Prozent zugenommen¹⁹. Gerade dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf Hilfe zur Pflege angewiesen sein, weil das Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung der Pflegekosten ausreicht. Bei den wirtschaftlichen Strukturen zeigen sich im Kreis Mettmann allerdings ausschließlich positive Abweichungen von den Durchschnittswerten aller Kreise. Die Kaufkraft ist beispielsweise höher als bei drei Vierteln aller Kreise. Bei den allgemeinen Deckungsmitteln stellt der Kreis sogar das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Damit zeigt sich im Kreis Mettmann ein deutlicher Gegensatz zwischen der starken Wirtschaftskraft und einer hohen Anzahl an Beziehern von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII.

Insgesamt ist der Kreis Mettmann strukturell nicht nur durch eine vergleichsweise hohe Zahl von (potenziellen) Pflegebedürftigen belastet²⁰, sondern zusätzlich auch durch einen vergleichsweise hohen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises. Das kann sich negativ auf die Leistungsdichte auswirken, welche nachfolgend näher analysiert wird.

6.4.2.2 Leistungsdichte

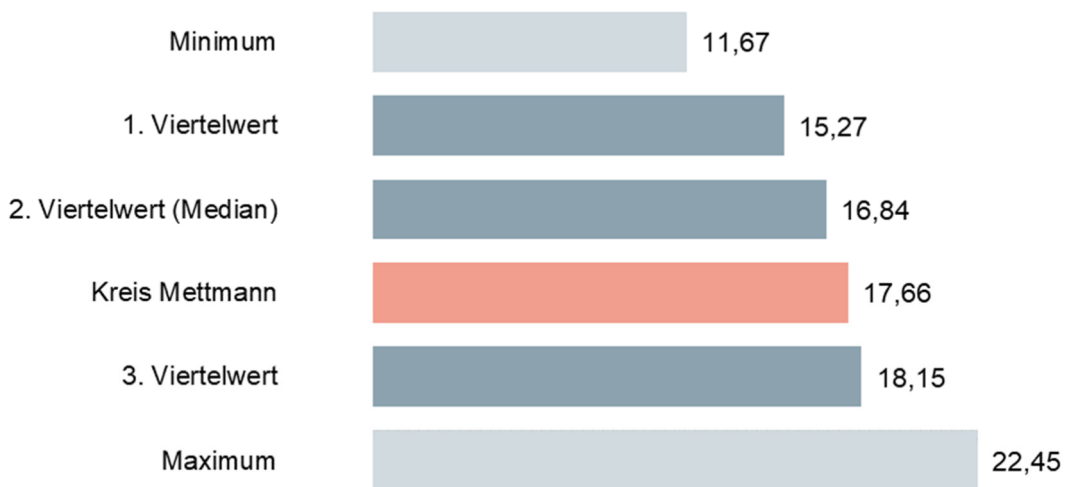
- ➔ Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist im Kreis Mettmann überdurchschnittlich.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

¹⁹ Statistik über die Empfänger von Grundsicherung, Stand: 04.05.2022

²⁰ s. Kapitel 6.3 Demografische Entwicklung

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



In 2020 ist die Leistungsdichte im **Kreis Mettmann** überdurchschnittlich. Mehr als die Hälfte der Kreise im Vergleich hat einen niedrigere Leistungsdichte. In der letzten Vollprüfung Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW lag die Leistungsdichte im Jahr 2009 bei 13,58.

Entwicklung der Leistungsdichte

	2020	2021
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege	2.055	2.098
EW ab 65 Jahre	116.363	116.596
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre (Leistungsdichte)	17,66	18,00

Die Leistungsdichte ist von 2020 auf 2021 geringfügig gestiegen. Das lässt sich auf einen Anstieg bei den Leistungsbeziehern mit stationären Hilfen zurückführen.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,83	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	15,83	9,11	13,66	15,05	16,12	19,51	29

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfgewährung hat der Kreis Mettmann durchschnittlich viele Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre gehört der Kreis Mettmann zu der Hälfte der Kreise mit den höheren einwohnerbezogenen Fallzahlen.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege,
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Wie zuvor ausgeführt gibt es im Kreis Mettmann einen hohen Anteil an älteren Menschen, die potenziell pflegebedürftig sind.²¹ Das kann sich negativ auf die Falldichte auswirken. Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen zeigen sich im Kreis Mettmann sowohl be- als auch entlastende Faktoren.²² Wie bereits festgestellt, können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Kreisgebiet ihren pflegerischen Bedarf aber tatsächlich nicht aus eigenen Mitteln decken. Das wirkt sich belastend auf die Falldichte aus. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis Mettmann wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

6.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Der Kreis Mettmann hat in 2020 überdurchschnittliche Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant. Bei den näherungsweise ermittelten Transferaufwendungen stationär gehört der Kreis dagegen zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

²¹ s. Kapitel 6.3 Demografische Entwicklung

²² s. Kapitel 6.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Beim **Kreis Mettmann** sind in den Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege stationär Aufwendungen enthalten, die nicht zu dem von der gpaNRW definierten Produkt Hilfe zur Pflege gehören. Der Kreis Mettmann konnte die Höhe dieser Aufwendungen für das Vergleichsjahr 2020 nicht valide beziffern. Das Ergebnis des Kreises Mettmann ist deshalb bei der nachfolgenden Kennzahl nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Nachrichtlich wird das Ergebnis der anderen Kreise dargestellt.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	9.679	10.604	11.070	11.972	13.136	25

Unter Berücksichtigung der produktfremden Aufwendungen ergeben sich für den Kreis Mettmann Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege von 10.822 Euro je Leistungsbezieher. Der Kreis Mettmann würde damit ein unterdurchschnittliches Ergebnis im interkommunalen Vergleich erzielen. Die höheren Aufwendungen, die nicht der Produktdefinition entsprechen, beeinflussen die Kennzahl grundsätzlich negativ.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	10.302	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	k. A.	9.525	10.964	11.392	12.126	13.332	27

Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen hat der Kreis Mettmann überdurchschnittliche Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant. Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in

ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Ein hoher Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben des Sozialamtes sind die Transferaufwendungen für die Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften tatsächlich sehr hoch. Allerdings wohnen nur rund 13 Prozent der Leistungsbezieher von ambulanter Hilfe zur Pflege im Kreis Mettmann in einer betreuten Wohngemeinschaft. Im Vergleich zu den anderen Kreisen ist der Anteil an Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften somit im Kreis Mettmann noch gering. Das wirkt sich folglich entlastend auf die Kennzahl aus.

Nach der Einschätzung des Sozialamtes vertreten einige Kreise bei der Gewährung des Pflegegeldes nach § 64a SGB XII eine andere Rechtsauffassung als der Kreis Mettmann. Diese Kreise würden in der Folge weniger Pflegegeld an die Leistungsbezieher auszahlen. Folglich seien auch die Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant bei diesen Kreisen niedriger. Nähere Erkenntnisse bzw. konkrete Erhebungen hierzu gibt es aber nicht. Selbst wenn der Kreis mehr Pflegegeld gewährt als andere Kreise, kann das nicht allein ausschlaggebend für die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Leistungsbezieher sein. Außerdem ist nicht davon auszugehen, dass alle anderen Kreise im interkommunalen Vergleich eine grundlegend andere Rechtsauffassung vertreten als der Kreis Mettmann. Es ist viel mehr wahrscheinlich, dass es andere bzw. weitere Ursachen für die überdurchschnittlichen Aufwendungen bei der ambulanten Hilfe zur Pflege gibt. Die regionale Lage könnte bspw. dafür verantwortlich sein, dass die Kosten für die (ambulante) Pflege im Kreis Mettmann vergleichsweise hoch sind und sich dies auch belastend auf die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege auswirkt. Hierzu gibt es allerdings keine Erkenntnisse. Die besondere regionale Lage des Kreises beeinflusst nach den Angaben des Sozialamtes aber z. B. auch das Mietpreisniveau. Das könnte dazu führen, dass auch bei den häuslich versorgten Pflegebedürftigen mit einer guten Einkommenssituation aufgrund der höheren Unterkunftskosten weniger finanzielle Mittel für die pflegerische Versorgung zur Verfügung stehen. Das könnte zu niedrigeren Einkommenseinsätzen dieser Leistungsberechtigten und damit höheren Transferaufwendungen des Kreises führen. Tatsächlich gehört der Kreis Mettmann bei den Kosten für die Unterkunft nach dem SGB II zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen. Nicht zuletzt könnte aber auch die Feststellung des pflegerischen Bedarfs ein Ansatzpunkt für die überdurchschnittlichen Aufwendungen sein. Der Kreis Mettmann hat die Aufgabenwahrnehmung der ambulanten Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Städte delegiert. Hier sind in der Regel sozialpädagogische Fachkräfte eingesetzt. Erfahrungswerte von anderen Kreisen zeigen, dass die Aufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege durch den Einsatz von Pflegefachkräften bei der Bedarfsfeststellung und -überprüfung gesenkt werden konnten. Der Kreis Mettmann sollte die Bedarfsfeststellungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege deshalb mithilfe einer Pflegefachkraft überprüfen. Darüber hinaus könnten sich Potenziale auch aus der Überprüfung der Abrechnungen ambulanter Pflegedienste ergeben.²³

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Ursachen für die überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant ermitteln und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten.

²³ s. a. Kapitel 6.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich sind die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Kreis Mettmann strebt den Abschluss von Vereinbarungen nach § 75 SGB XII an. Aktuell gibt es entsprechende Vereinbarungen mit fünf Anbietern. Bei Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften erfolgt außerdem im Regelfall eine Überprüfung des Mehrkostenvorbehalts. Das Sozialamt erarbeitet deshalb aktuell interdisziplinär ein Konzept, in welchem dieser Aspekt berücksichtigt wird. Grundsätzlich sollte dem Thema Wohngemeinschaften und deren Entwicklung aufgrund der zunehmenden Bedeutung ein besonderer Fokus, auch durch klarere Zuständigkeitsregelungen, zukommen.

Bei den stationären Transferaufwendungen ergibt sich unter Berücksichtigung der produktfremden Aufwendungen ein Ergebnis von 10.883 Euro je Leistungsbezieher stationär. Damit erzielt der Kreis Mettmann ein vergleichsweise niedriges Ergebnis. Obwohl sich die nicht zu dem definierten Produkt gehörenden Aufwendungen belastend auf die Kennzahl auswirken. Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) liegt mit Stand 01. Januar 2022 bei 1.010 Euro. Der EEE im Kreis Mettmann ist mit 1.060 Euro leicht überdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind in Mettmann überdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Mettmann 2.149 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise im LVR liegt bei 2.089 Euro.²⁴ Dies wirkt somit sich belastend auf die Kennzahl aus. Positiv scheinen sich hier die bereits dargestellten soziostrukturellen Rahmenbedingungen auszuwirken. Bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen scheint die gute Wirtschaftslage zu höheren Einkommenseinsätzen zu führen. Das wirkt sich entlastend auf die stationären Transferaufwendungen aus.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhil-

²⁴ siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

feträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Das Sozialamt des Kreises Mettmann hat bestätigt, dass die höheren Leistungen der Pflegeversicherung tatsächlich zu deutlichen Einsparungen bei der Hilfe zur Pflege geführt haben. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten ab dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Inwieweit sich also über das Jahr 2022 hinaus tatsächlich eine Reduzierung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt somit abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	k. A.	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegegeld je EW ab 65 Jahre in Euro	145	77,78	115	127	142	173	30

Der Kreis Mettmann konnte die Leistungsbezieher Pflegegeld nicht als Jahresdurchschnittswert ermitteln. Deshalb wird bei der Kennzahl Aufwendungen Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld nur informatorisch das Ergebnis der anderen Kreise dargestellt. Legt man die stichtagsbezogene Erhebung der Leistungsbezieher Pflegegeld zugrunde, ergeben sich Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Höhe von 8.179 €. Der Kreis Mettmann würde mit diesem Ergebnis zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher gehören. Bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre gehört der Kreis ebenfalls zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen für Pflegegeld. Die Höhe des Pflegegeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur sehr eingeschränkt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Änderungen haben sich insbesondere bei den Berechnungsgrundlagen für die Einrichtungen im sog. Mietmodell ergeben. Nach den Angaben des Sozialamtes haben in der Folge sechs Einrichtungen freiwillig auf die Gewährung von Pflegegeld nach dem APG NRW verzichtet. Der Kreis übernimmt in diesen Einrichtungen die gesondert berechenbaren Investitionskosten

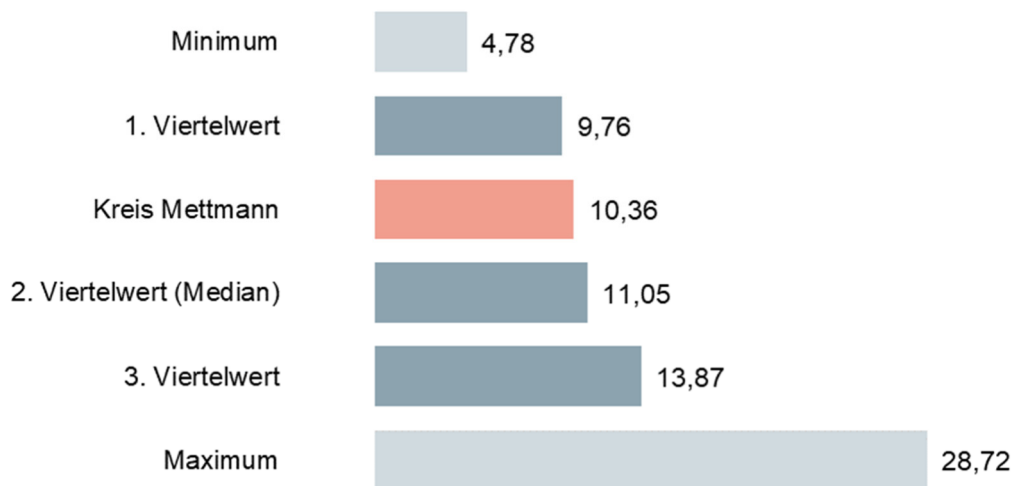
auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Diese Aufwendungen sind somit in den stationären Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege enthalten. Allerdings sind in diesen Einrichtungen nach den Angaben des Sozialamtes überwiegend Selbstzahler untergebracht, sodass die Verschiebung zu Lasten der Sozialhilfe insgesamt noch gering ist.

6.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Mettmann hat in 2020 einen unterdurchschnittlichen Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Der Kreis Mettmann verfolgt den Grundsatz „ambulant vor stationär“ unter anderem durch die Pflege- und Wohnberatung.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



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



Die ambulante Quote des **Kreises Mettmann** ist unterdurchschnittlich. Mehr als 50 Prozent der Kreise haben einen höheren Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einem wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel

kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege auswirken.

Entwicklung der Ambulanten Quote in Prozent

2020	2021
10,36	10,41

Die Ambulante Quote ist von 2020 auf 2021 geringfügig gestiegen. Diese Entwicklung ist insbesondere auf einen Anstieg der Leistungsbezieher mit ambulanten Hilfen um rund drei Prozent zurückzuführen.

Wegen der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 20,9 Prozent erreicht worden. Trotzdem ist eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung weiterhin ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung.

Der Kreis Mettmann verfolgt nach eigenen Angaben schon seit vielen Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Unter anderem steuert der Kreis diesen Grundsatz über die Pflege- und Wohnberatung in allen kreisangehörigen Städten. Diese überprüfen auch die Heimnotwendigkeit bei Pflegebedürftigen mit einem Pflegegrad 1 oder 2, die die Übernahme der Kosten für eine vollstationäre Unterbringung beantragen. Die Aufnahme in einer vollstationären Einrichtung ist zumeist Folge eines Krankenhausaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Kreis Mettmann frühzeitig von einer angedachten vollstationären Aufnahme Kenntnis erlangt. Die zeitnahe Kenntnis unterstützt eine rechtzeitige Überprüfung der Heimnotwendigkeit bzw. auch Beratung zu Möglichkeiten der ambulanten pflegerischen Versorgung. Ein Anknüpfungspunkt kann hier nicht nur die aufnehmende Pflegeeinrichtung sein, sondern auch das Krankenhaus bei einem vorherigen Aufenthalt dort. Nach den Angaben des Sozialamtes gibt es eine gute Zusammenarbeit mit den sozialen Diensten der Krankenhäuser im Kreisgebiet. Unter anderem wurde vereinbart, dass diese im Bedarfsfall vorab Kontakt zur Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege aufnehmen. So wird eine rechtzeitige Kenntnisnahme durch den Kreis gewährleistet und die Möglichkeit der Überprüfung gesichert. Das Verfahren ist allen beteiligten Stellen bekannt und wurde auch schriftlich festgehalten. Der Kreis Mettmann sollte es dennoch regelmäßig auf Aktualität und zukünftige Herausforderungen überprüfen.

Der Kreis Mettmann hat außerdem eine zentrale Stelle für die Bündelung von Aufgaben und Maßnahmen im Bereich Seniorenhilfe und –pflege geschaffen. Seit 2010 stimmt das Programm ALTERnativen60plus diese aufeinander ab und entwickelt sie gemeinsam mit den kreisangehörigen Städten weiter. Das Programm unterstützt aktiv den Aufbau von Beratungs- und Versorgungsstrukturen für ein selbstständiges Leben von Senioren und Seniorinnen in der gewohnten häuslichen Umgebung. Beispiele hierfür sind eine seniorengerechte Quartiersentwicklung, Demenznetzwerke in allen Städten sowie Seniorenbegegnungsstätten. Nach den Angaben des Sozialamtes konnte durch die verschiedenen Maßnahmen die Aufnahme in einer Pflegeeinrichtung vielfach verzögert werden. Insgesamt sind nach eigenen Erfahrungen deshalb auch die

Laufzeiten von Fällen stationärer Hilfe zur Pflege gesunken. Weitere Informationen zur Steuerung des Kreises folgen im Kapitel 6.6 Steuerung und Controlling.

6.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

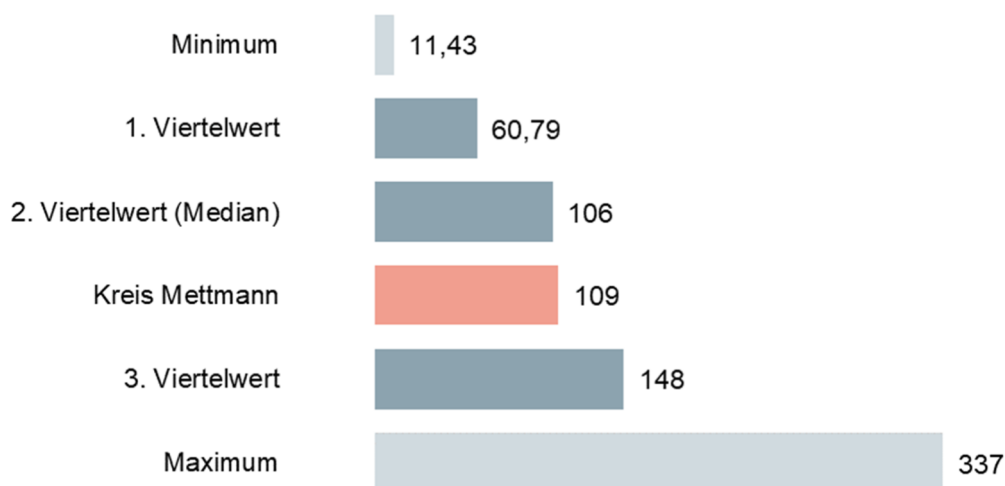
- ➔ Der Kreis Mettmann hat in 2020 durchschnittliche Erträge aus der Unterhaltsheranziehung. Die Erträge sind aufgrund des Angehörigentlastungsgesetzes massiv gesunken.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Kreis Mettmann** hat in 2020 durchschnittliche Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Diese Positionierung resultiert nach den Angaben des Sozialamtes auch aus der rückwirkenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Im Jahr 2020 wurden Bearbeitungsrückstände in der Unterhaltssachbearbeitung aufgearbeitet und in der Folge Erträge für vergangene Zeiträume generiert. Es ist zu berücksichtigen, dass auch bei den meisten anderen Kreisen Zahlungen für Vorjahre in die Betrachtung eingeflossen sind. Im Jahr 2021 liegen die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Mettmann bei nur noch 48,67 Euro.

Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär und HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär	121	15,26	72,70	121	165	382	23
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant	4,64	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21

Die Differenzierung zeigt, dass die Erträge im Wesentlichen aus der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege generiert werden. Hier erzielt der Kreis Mettmann mit 121 Euro je Leistungsbezieher stationär ebenfalls ein durchschnittliches Ergebnis. Die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant belaufen sich auf 4,64 Euro je Leistungsbezieher. Hier liegt das Ergebnis des Kreises Mettmann etwas über dem Durchschnitt. Das hängt auch damit zusammen, dass einige Kreise die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen grundsätzlich nicht zum Unterhalt heranziehen. Dies ist kritisch zu beurteilen und nicht gesetzeskonform.

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
632.220	594.290	455.957	224.712	102.125

Die Zeitreihe zeigt, dass die Erträge aus Unterhalt von 2017 bis 2021 um rund 84 Prozent deutlich gesunken sind. Das ist im Wesentlichen auf das Angehörigenentlastungsgesetz zurückzuführen. Nach den Angaben des Sozialamtes gibt es aktuell nur noch rund zehn Fälle mit einem

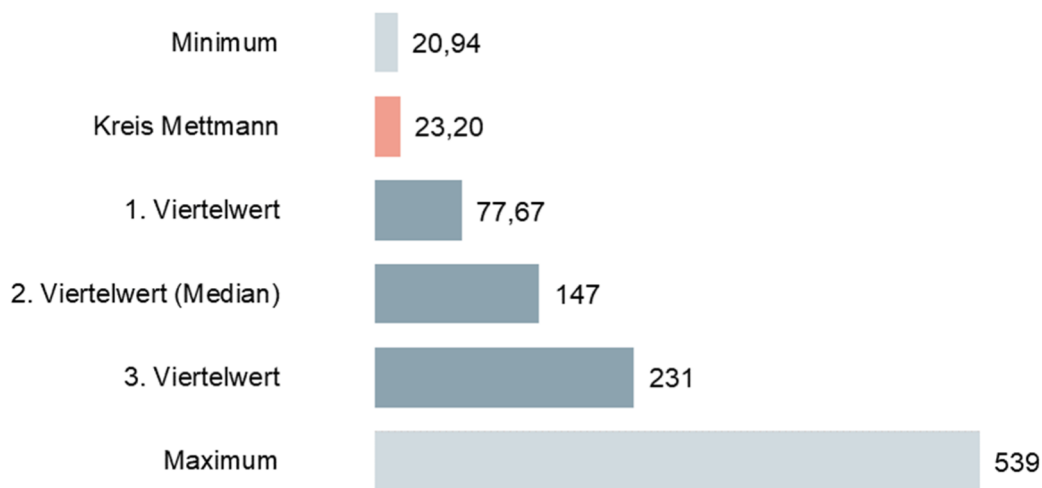
Jahreseinkommen oberhalb der Grenze von 100.000 Euro. Den Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung betrachten wir im Kapitel 6.5.2.2 noch genauer.

Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Mettmann diese auf sich überleiten und verfolgen.

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat sehr niedrige Erträge aus der Geltendmachung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die sehr niedrigen Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für die Hilfe zur Pflege stationär.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Kreis Mettmann sehr niedrig. Der Kreis gehört zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Erträgen je Leistungsbezieher.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	121	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11,89	11,89	81,09	142	250	410	19

Die Differenzierung zeigt, dass die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege sehr hoch sind. Im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege stellt der Kreis Mettmann dagegen aktuell das Minimum im interkommunalen Vergleich dar. Auch im Jahr 2021 sind die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär nur geringfügig höher und liegen bei 20,53 Euro.

Der Kreis Mettmann setzt für die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen spezialisierte Fachkräfte ein. Alle privatrechtlichen Ansprüche werden nach der Weiterleitung durch die für die Leistungsgewährung zuständigen Fachkraft durch das Sachgebiet 50-21 Zwangsbeibringung, Unterhaltsforderungen geprüft, übergeleitet und durchgesetzt. Die kreiseigenen Fachkräfte der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege stationär prüfen zunächst, ob Indizien für einen sonstigen privatrechtlichen Anspruch gegeben sind und stimmen sich bei entsprechenden Anhaltspunkten mit den Fachkräften des Sachgebiets 50-21 über die weitere Verfolgung ab. So wird ein intensiver Austausch der beiden Sachgebiete gewährleistet. Die Akten werden bei Bedarf mit einem Vorlagebericht über die Sachgebietsleitung weitergeleitet. Zusätzlich wird eine Liste mit den übergebenen Fällen geführt. Ein Austausch der beiden Sachgebiete erfolgt auch durch die Sachgebietsleitungen, bspw. durch die Teilnahme an Dienstbesprechungen. Außerdem erhalten die Fachkräfte der Leistungsgewährung eine Rückmeldung über den Ausgang der Prüfung. Der Kreis hat die Prüfung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege erst Ende 2020 aus der Delegation ausgenommen. Hier ist eine Intensivierung der Schnittstelle zu den Städten noch im Aufbau. Erfahrungsgemäß führt der Einsatz von spezialisierten Fachkräften bei der Verfolgung von Unterhalts- und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zu einer Effizienzsteigerung bei der Bearbeitung und in der Folge höheren Erträgen. Dennoch erzielt der Kreis bei den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege die niedrigsten Erträge je Leistungsbezieher.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte prüfen, weshalb die Erträge aus der Geltendmachung von privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe so niedrig sind und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten. Der Einsatz von spezialisierten Fachkräften ist sinnvoll, muss aber intensiviert werden.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis muss organisatorisch sicherstellen, dass eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Der Kreis Mettmann setzt deshalb für die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und sonstigen privatrechtlichen Ansprüche spezialisierte Fachkräfte ein. Wie die Aufgaben der Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert sind und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

6.5 Organisation und Personaleinsatz

6.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Aufgabengebiet der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist im **Kreis Mettmann** dem Sozialamt und damit dem übergeordneten Dezernat IV zugeordnet. Das Sozialamt unterteilt sich in die folgenden Abteilungen und Sachgebiete:

- 50-0 Stabsstelle Soziale Planung,
- 50-1 Rechtsstelle, Fachaufsicht, IT,
 - 50-10 Beteiligungsmanagement,
 - 50-11 Fachaufsicht, Recht,
 - 50-12 Leistungscontrolling, IT, Haushalt, Querschnittsaufgaben,
- 50-2 Soziale Leistungen,
 - 50-21 Zwangsbeitreibung, Unterhaltsforderungen,
 - 50-22 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, soziale Leistungen,
 - 50-23 Elterngeld, BaföG,
 - 50-24 ALTERnativen 60plus,
- 50-3 Betreuungsstelle,
- 50-4 Heimaufsicht (WTG-Behörde) und
- 50-5 Kreisintegrationszentrum,

- 50-51 Verwaltung,
- 50-52 Querschnitt,
- 50-53 Bildung,
- 50-54 Kommunales Integrationsmanagement.

Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe in der Leistungssachbearbeitung. Diese ist im Sachgebiet 50-22 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, soziale Leistungen angesiedelt. Verfahrensstandards sichern einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Institutionen/Personen. Aktuelle Dienstverteilungspläne sowie Stellenbeschreibungen sind nach den Angaben des Sozialamtes vorhanden. Für die Leistungssachbearbeitung gibt es außerdem einzelne Dienstanweisungen sowie Vorgaben für die Falleingabe bzw. -bearbeitung in der Fachsoftware. Rechtliche Änderungen werden innerhalb des Sachgebiets aufgearbeitet. Eine umfassende Arbeitsanweisung wie für die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant²⁵ gibt es für den stationären Bereich zurzeit aber nicht. Diese wird jedoch für zwingend notwendig erachtet. Gleiches gilt für Richtlinien für die Fallbearbeitung im Fachverfahren. Eine Erarbeitung ist deshalb geplant. Grundsätzlich ist es für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung sinnvoll auch einzelne Prozesse detailliert zu beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie zu verwendenden Arbeitsmitteln zu hinterlegen. Visuelle Darstellungen der Prozesse können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. In Bereichen mit einer in der Regel hohen Personalfuktuation wie der Hilfe zur Pflege sorgen Verfahrensstandards so für Sicherheit in den Abläufen und können als Wissensspeicher genutzt werden. Nicht zuletzt helfen sie außerdem bei der Durchführung von Prozesskontrollen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Hierfür müssen die Antragsprozesse beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es bislang keine Prozessbeschreibungen oder -visualisierungen für den Bereich Hilfe zur Pflege stationär. Es ist daher auch im Kontext OZG sinnvoll die vorhandenen Prozesse in der Hilfe zur Pflege darzustellen, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege stationär erarbeiten und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird bislang aber nicht genutzt. Eine elektronische Akte soll zeitnah eingeführt werden.

²⁵ s. a. Kapitel 6.5.1.2 Fachaufsicht

Generell sollte eine Fachsoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Der Kreis Mettmann setzt für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege eine Fachsoftware ein. Diese kann von den Fachkräften auch im Homeoffice genutzt werden. Die Möglichkeit der Homeoffice-Tätigkeit hat der Kreis Mettmann aufgrund der Corona-Pandemie ausgeweitet.

Über die Fachsoftware erzeugen die Fachkräfte unter anderem auch die Bewilligungsbescheide. Die Vordruckverwaltung der Software wird allerdings noch nicht genutzt. Bereits vorhandene Vordrucke wurden bislang nicht in der Fachsoftware hinterlegt. Die Erzeugung der Vordrucke aus der Fachsoftware könnte die Arbeitsprozesse noch verbessern. Falldaten, z. B. zur Person, Adressen, etc. könnten direkt aus dem Fall in die Vordrucke übernommen werden. Die manuelle Erfassung würde damit entfallen. Das würde den zeitlichen Aufwand sowie Übertragungsfehler minimieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können.

Darüber hinaus hat der Kreis mit der Einführung der elektronischen Akte begonnen. Außerdem wird eine Arbeitsanweisung für die entsprechenden Ordnerstrukturen erarbeitet. Grundsätzlich kann eine digitale Aktenführung die Effizienz bei der Fallbearbeitung steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Außerdem erhöht sie die zeitliche und räumliche Flexibilität bei der Bearbeitung. Zwar ist die Konzeptionierung und Einführung erfahrungsgemäß mit einem hohen zusätzlichen Personalaufwand verbunden, dieser sollte sich aber langfristig durch die positiven Effekte einer elektronischen Sachbearbeitung wieder auszahlen. Der Kreis sollte die Einführung der elektronischen Akte somit weiter intensiv verfolgen.

6.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Mettmann** hat bereits seit Jahren die Durchführung der Sozialhilfe nach den Vorschriften des SGB XII auf die kreisangehörigen Städte delegiert. Die aktuelle Satzung des Kreises Mettmann über die Heranziehung der kreisangehörigen Städte zur Durchführung des Sozialgesetzbuches XII (Sozialhilfe) im Kreis Mettmann ist am 01. Oktober 2020 in Kraft getreten.

Die Hilfe zur Pflege für Personen in Einrichtungen sowie Leistungen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII für diesen Personenkreis sind von der Delegation ausgenommen. Gleiches gilt für die Einleitung und Durchsetzung von Anspruchsübergängen nach § 93 SGB XII sowie die Einleitung und Durchsetzung von übergegangenen Ansprüchen gegen nach dem bürgerlichen Recht Unterhaltsverpflichtete nach § 94 SGB XII. Der Kreis Mettmann gehört damit zu aktuell acht von 31 Kreisen, die die ambulante Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert haben. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

Bis zu der aktuellen Satzungsänderung wurden die Ansprüche nach § 93 und § 94 SGB XII im Zusammenhang mit der ambulanten Hilfe zur Pflege ebenfalls von den kreisangehörigen Städten bearbeitet. Der Kreis hat sich aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes entschieden die Delegation zurückzunehmen. Eine Zentralisierung war aufgrund der geringen verbliebenen Fallzahlen sinnvoll. Zeitgleich wurde auch die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen von der Delegation ausgenommen und aus fachlichen Gründen innerhalb des Amtes zentralisiert. Der Kreis erhofft sich von der zentralen und spezialisierten Sachbearbeitung zukünftig höhere Erträge. Weitere Informationen zu den Erträgen Hilfe zur Pflege enthält das Kapitel 6.4.2.5.

6.5.1.2 Fachaufsicht

- Der Kreis Mettmann unterstützt die Kommunen bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben durch Arbeitshilfen, Schulungen, Workshops, usw. Die Qualitätssicherung erfolgt u. a. durch regelmäßige Prüfungen.

Ein Kreis sollte die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben durch Leitfäden, Arbeitshilfen, Verfahrensstandards, Fachtagungen usw. unterstützen. So kann eine kreisweite einheitliche Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege gewährleistet werden. Zudem sollte er eine Qualitätssicherung durchführen, die auf die recht- und zweckmäßige Durchführung der Aufgaben abzielt sowie die Gleichbehandlung aller Hilfesuchenden sicherstellt und Missbrauch verhindert. Hierzu sollte ein Kreis die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Fachaufsicht effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können.

Die Fachaufsicht im **Kreis Mettmann** ist organisatorisch der Abteilung „Rechtsstelle, Fachaufsicht, IT“ zugeordnet. Der Kreis Mettmann setzt in 2020 0,7 Vollzeit-Stellen in der Fachaufsicht für die Hilfe zur Pflege ein. Bezogen auf die 116.363 Einwohner und Einwohnerinnen über 65 Jahre ergibt sich ein Personaleinsatz von 0,06 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre. Die Fachaufsicht war von April 2021 bis April 2022 unbesetzt. Aktuell sind 0,5 Vollzeit-Stellen für die Fachaufsicht Hilfe zur Pflege im Einsatz.

Bislang erfolgte keine Differenzierung in die Fachaufsicht Hilfe zur Pflege ambulant und die Fachaufsicht Hilfe zur Pflege stationär. Der Schwerpunkt der Fachaufsicht lag aufgrund der Delegation bislang fast ausschließlich auf der Hilfe zur Pflege ambulant. Zukünftig sollte sich die Fachaufsicht deshalb breiter aufstellen und den Fokus auf die stationäre Hilfe zur Pflege richten. Unter anderem ist die Fachaufsicht auch für die Entwicklung der fehlenden Verfahrensstandards in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege stationär zuständig.²⁶ Aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind dafür auch Kenntnisse im Bereich Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII notwendig. Eine Differenzierung zwischen der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege innerhalb der Fachaufsicht ist daher sinnvoll.

Der Kreis Mettmann hat verschiedene Maßnahmen entwickelt, um die kreisangehörigen Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung Hilfe zur Pflege ambulant zu unterstützen sowie die Qualitätssicherung durchzuführen. Unter anderem steht die Fachaufsicht des Kreises über

²⁶ s. Kapitel 6.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

Workshops, Seminare und Arbeitsgruppen im ständigen Austausch mit den Fachkräften der kreisangehörigen Städte. Für neue Fachkräfte werden Ersts Schulungen angeboten, die auch eine Einweisung in die Fachsoftware umfassen. Außerdem können sich die Fachkräfte auch direkt an die Fachaufsicht wenden und so eine Einzelfallberatung in Anspruch nehmen. Als Unterstützung für die Sachbearbeitung, und um eine einheitliche Fallbearbeitung sicherzustellen, hat der Kreis eine umfangreiche Arbeitsanweisung entwickelt. Diese enthält Bearbeitungshinweise zu allen relevanten Paragraphen sowie Verfügungen zu Themenschwerpunkten. Sie wird regelmäßig überprüft, angepasst und den Fachkräften digital zur Verfügung gestellt. Auch Kommentierungen zum SGB XII können von den Fachkräften digital abgerufen werden. Außerdem gibt es verschiedene Anleitungen zur Eingabe von Sachverhalten in der Fachsoftware.

Zur Qualitätskontrolle unterliegen die Fälle zunächst der internen Kontrolle der Städte. Hierzu gehört vereinbarungsgemäß eine regelmäßige Stichprobenprüfung durch Führungskräfte oder erfahrene Fachkräfte sowie die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Fallfreigaben in der Fachsoftware. Darüber hinaus führt die Fachaufsicht regelmäßig selbst Prüfungen der laufenden Sachbearbeitung durch. Außerdem hat das Controlling des Kreises Standardauswertungen etabliert, mit denen überproportionale Entwicklungen bei den Aufwendungen und Fallzahlen schnell ermittelt werden können. Der Kreis Mettmann analysiert die Fallzahlen und Aufwendungen im Rahmen eines monatlichen Monitorings. Sofern eine Entwicklung nicht nachvollzogen werden kann, erfolgt ein direkter Austausch mit der betroffenen kreisangehörigen Stadt. Der Kreis stellt über die monatlichen Auswertungen insbesondere auch das Datenqualitätsmanagement sicher, das unter anderem für die Statistikmeldungen und eigene Auswertungen entscheidend ist.

6.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann führt zurzeit keine Personalbedarfsplanung im Sozialamt durch.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor, sondern auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Personalbedarfsplanung auch als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Der Kreis Mettmann führt keine Personalbedarfsplanung für das Sozialamt durch. Im Wesentlichen erfolgt eine jährliche Fortschreibung des Stellenplans. Eine zentrale Personalbedarfsplanung konnte in der Vergangenheit nicht etabliert werden, sodass es zurzeit nur einen zentralen Workflow für Nach- und Neubesetzungen gibt. Nach den Angaben des Sozialamtes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung aktuell aber überein. Der Kreis hat im Jahr 2017 eine intensive interne Organisationsuntersuchung der Leistungsgewährung durchgeführt. Dabei wurde auch die Personalbemessung evaluiert und zusätzliche Stellenbedarfe ermittelt. Diese wurden in den Jahren 2018 und 2019 im Stellenplan umgesetzt.

Gesetzliche Änderungen wie z. B die Einführung der Grundrente, das BTHG und die damit verbundenen Änderungen des AG SGB XII oder die Pflegereform haben zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung geführt. Daher ist es wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Hierfür ist auch die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf entscheidend.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine Personalbedarfsplanung für das Sozialamt etablieren, um sich auf zukünftige Entwicklungen vorbereiten zu können. Hierzu gehört insbesondere auch die Berücksichtigung von planbaren Fluktuationen wie Renteneintritte, Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, usw. Um Überlastungen und Stellenvakanzen zu vermeiden, könnte der Kreis anhand von Erfahrungswerten aus den Vorjahren außerdem eine Quote für ungeplante Fluktuationen in die Planung einbeziehen.

Bei der Berechnung des Personaleinsatzes sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

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

6.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Der **Kreis Mettmann** setzt in 2020 15,95 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege stationär ein. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes wurden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LVR berücksichtigt. Auch die Pflegewohngeld-Selbstzahler sind bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen. Weil der Kreis diese Leistungsbezieher nicht als Jahresdurchschnittswert erheben konnte, ist das Ergebnis des Kreises Mettmann nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

Aufgrund der Delegation der Aufgabenwahrnehmung Hilfe zur Pflege ambulant gibt es hierzu keine nähere Betrachtung.²⁷

Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2020

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	88	127	144	169	226	24

Unter Berücksichtigung der Pflegewohngeld-Selbstzahler als Mittel aus zwei Stichtagswerten (Juni und Dezember 2020) ergibt sich eine Quote von 152 Leistungsbezieher stationär je Voll-

²⁷ s. a. Kapitel 6.5.1.1 Delegation von Aufgaben

zeit-Stelle Sachbearbeitung stationär. Damit würde der Kreis ein überdurchschnittliches Ergebnis erzielen. Der interkommunale Vergleich dient grundsätzlich als Orientierung für die Personalausstattung in der Leistungsgewährung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Der Kreis Mettmann hat wie bereits dargestellt im Rahmen einer Organisationsuntersuchung eine Personalbemessung in der Leistungsgewährung durchgeführt. Diese ist auch aktuell noch Grundlage für die Personalausstattung.

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung hat der Kreis auch die Arbeitsabläufe und Aufgabeninhalte der Hilfe zur Pflege untersucht. Als Ausfluss daraus hat der Kreis unter anderem ein sogenanntes Front-Office eingerichtet. Dieses ist für die Prüfung von Antragseingängen, die Nachforderung von fehlenden Unterlagen und die Aktenvorbereitung zuständig. Auch die Abwicklung von Rückforderungen bei Sterbefällen sowie die Bearbeitung von Änderungen in laufenden Hilfefällen wie Bettengeld, Höherstufungen, usw. sind hier angesiedelt. Das Front Office ist damit auch erste Anlaufstelle für die Pflegeeinrichtungen, gesetzliche Bevollmächtigte, Betreuer, Antragsteller, andere Sozialämter, usw.

Zielwerte/Richtwerte hat der Kreis Mettmann für die Sachbearbeitung nicht definiert. Allerdings erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Fallzahlen und weiterer Daten. Hierzu zählen die Fax-Eingänge, die E-Mail-Eingänge, die Neuanträge sowie die laufenden Fälle aus der Fachsoftware. Das ermöglicht eine kurzfristige Fallumverteilung, wenn sich Veränderungen in den Fallbeständen ergeben oder Krankheitsausfälle kompensiert werden müssen.

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann plant eine Pflegefachkraft zur Unterstützung der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einzusetzen.

Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW ab 65 Jahre

Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	27

Der Einsatz von Pflegefachkräften bietet sich insbesondere für die Bedarfsfeststellung in der ambulanten Hilfe zur Pflege und die Prüfung der Heimnotwendigkeit an. Außerdem kann die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege bei Rückfragen zu Rechnungen von ambulanten Pflegediensten auf das Fachwissen der Pflegefachkräfte zurückgreifen. Die Pflegefachkräfte können damit eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung darstellen. Erfahrungen zeigen, dass der Einsatz von Pflegefachkräften in der Regel auch zu Einsparungen bei den Aufwendungen führt, weil die Kostenvoranschläge und Abrechnungen der Pflegedienste einer fachlichen Kontrolle unterzogen werden.²⁸ Mit dem Einsatz von Pflegefachkräften kann ein Kreis somit dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung tragen und die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII vorhalten.

Der Kreis Mettmann plant zukünftig den Einsatz einer Pflegefachkraft zur Unterstützung der Leistungsgewährung. Diese soll organisatorisch der Abteilung 50-1 Rechtsstelle, Fachaufsicht, IT zugeordnet werden. Bislang wird bei schwierigen Fällen auf eine Pflegefachkraft aus der

²⁸ s. a. Kapitel 6.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

WTG-Behörde zurückgegriffen. Der Personaleinsatz im Jahr 2021 beläuft sich auf 0,08 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte wie geplant eine Pflegefachkraft für die Überprüfung von Bedarfsfeststellungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege sowie die Kontrolle von Rechnungen der ambulanten Leistungsanbieter einsetzen.

6.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

→ Der Kreis Mettmann setzt für die Unterhaltsheranziehung spezialisierte Fachkräfte ein. Der Kreis hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert.

Der **Kreis Mettmann** setzt in 2020 4,89 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung ein. Im Jahr 2021 sind es 4,05 Vollzeit-Stellen. Der Kreis Mettmann hat die Unterhaltssachbearbeitung für die ambulante Hilfe zur Pflege im letzten Quartal des Jahres 2020 von den kreisangehörigen Städten zurückgeholt. Deshalb fließt das Ergebnis für das Vergleichsjahr 2020 nicht in den interkommunalen Vergleich ein. Die Gesamtzahl der Berechnungsfälle im Jahr 2021 beläuft sich auf 305.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k. A.	8	31	60	167	456	14

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Kreis Mettmann setzt für die Unterhaltssachbearbeitung deshalb spezialisierte Fachkräfte ein. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik entsprechende Berücksichtigung findet. Für das Jahr 2021 ergibt sich für den Kreis Mettmann eine Quote von 75 Unterhaltsberechnungsfällen je Vollzeit-Stelle. Im Vergleich zu den validen Werten der anderen Kreise für das Jahr 2020 würde der Kreis Mettmann damit ein überdurchschnittliches Ergebnis erzielen. Es ist zu beachten, dass im Vergleichsjahr 2020 noch nicht alle Kreise den Personaleinsatz an die gesunkenen Fallzahlen angepasst haben.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltsverpflichteten zulassen. Der Kreis Mettmann hat als Anlage zum Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit und dem Jahreseinkommen der Unterhaltsverpflichteten aufgenommen. Die Bearbeitung der Rückmeldung erfolgt durch die Unterhaltssachbearbeitung des Kreises. Wie zuvor bereits ausgeführt erfolgt die Überprüfung von Unterhalts- und sonstigen zivilrechtlichen Ansprüchen zentralisiert durch das Kreissozialamt. Diese erhält somit auch die entsprechenden Daten der kreisangehörigen Sozialämter. Sie prüft die Angaben und trifft die Entscheidung, ob eine weitere Prüfung erfolgen soll.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Kreis Mettmann waren im Jahr 2022 noch 61 Fälle in der abschließenden Bearbeitung.

6.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Mettmann** sind in 2020 3,88 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Ergänzend setzt der Kreis Pflegefachkräfte mit einem Stellenumfang von 2,11 Vollzeit-Stellen ein. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 152 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,51	0,28	0,45	0,53	0,64	0,82	29
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	25	16	27	33	45	60	29

Der Kreis Mettmann erzielt bei der Kennzahl Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre ein durchschnittliches Ergebnis. Bei den zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle gehört der Kreis dagegen zu dem Viertel der Kreise mit der niedrigsten Anzahl zu prüfender Einrichtungen je Vollzeit-Stelle. Die WTG-Behörde ist für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten zuständig. Außerdem soll sie eine angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen sicherstellen. Die WTG-Behörde trägt damit entscheidend dazu bei, ein selbstbestimmtes und der Würde des Menschen entsprechendes Leben in den Wohn- und Betreuungsangeboten zu sichern. Die WTG-Behörde wird zu diesem Zweck beratend, informierend und überwachend tätig. Der Anteil an pflegebedürftigen Menschen und damit auch Menschen in Wohn- und Betreuungseinrichtungen nimmt stetig zu. Deshalb nimmt auch die Bedeutung der

Arbeit der WTG-Behörde zum Schutz dieser Menschen stetig weiter zu. Eine angemessene Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Mettmann im Sozialamt angesiedelt. Konkret ist sie der Abteilung 50-4 Heimaufsicht (WTG-Behörde) zugeordnet. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch Fachkräfte anderer Professionen eingesetzt. Hierzu zählt eine Fachkraft der Heilerziehungspflege sowie Pflegefachkräfte. Diese unterstützen die Verwaltungskräfte insbesondere bei allen pflegfachlichen Fragen im Zusammenhang mit Regelprüfungen und Beschwerden. Die WTG-Behörde des Kreises Mettmann ist damit multiprofessionell aufgestellt. Das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Die WTG-Behörde führt die Regelprüfungen somit eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist grundsätzlich nicht notwendig. Während der Corona Pandemie gab es aber eine intensive Zusammenarbeit, unter anderem hat die WTG-Behörde Aufgaben des Gesundheitsamtes zu deren Entlastung übernommen. Das Gesundheitsamt wird außerdem bei konkreten Fragen zur Hygiene oder der Medikamentenversorgung hinzugezogen.

Gemäß § 23 Abs. 2 WTG können Regelprüfungen in Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot in einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erfolgen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Davon wird auch beim Kreis Mettmann in der Regel Gebrauch gemacht. Die Mehrzahl dieser Einrichtungen wird somit alle zwei Jahre überprüft. Die Corona-Pandemie hat die WTG-Behörde auch bei den Regelprüfungen vor Herausforderungen gestellt. Unter anderem gehörten zwei Fachkräfte zum gefährdeten Personenkreis und konnten deshalb nicht für Regelprüfungen eingesetzt werden. Darüber hinaus musste aufgrund des Ausbruchsgeschehens in den Einrichtungen vielfach auf eine Regelprüfung verzichtet werden. Stattdessen hat die WTG-Behörde vermehrt anlassbezogene Prüfungen durchgeführt. Die Mehrheit davon war auf Corona-Sachverhalte zurückzuführen. Im Übrigen ist die Anzahl der anlassbezogenen Prüfungen seit Jahren relativ niedrig. Der Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 liegt bei 16,5 anlassbezogenen Prüfungen pro Jahr. Diese gehen in der Regel auf Beschwerden zurück, aber auch auf die Prüfberichte des Medizinischen Dienstes (MD). Der Kreis Mettmann erfasst bei den eingehenden Beschwerden nicht nur die Beschwerdeführer, sondern auch die Inhalte der Beschwerde. Hierbei wird zwischen folgenden Themen unterschieden:

- Pflegerische Versorgung,
- Medikamentöse Versorgung,
- Verpflegung,
- Personaleinsatz,
- Konflikte,
- Bau,
- Sonstiges.

Im Jahr 2020 ergab sich die Mehrheit der Beschwerden im Bereich pflegerische Versorgung.

Neben den ordnungsrechtlichen Aspekten der Heimaufsicht stellen Beratungstätigkeiten einen Schwerpunkt der Arbeit der WTG-Behörde dar. So ist die WTG-Behörde für die Beratung der Einrichtungen im Rahmen der Regelprüfung oder bspw. bei Fragestellungen zur Umsetzung von rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zuständig. In der Corona-Pandemie haben diese Beratungstätigkeiten deutlich zugenommen. Insgesamt wurden 103 Beratungsgespräche mit den Einrichtungsvertretern geführt.

Eine gute Zusammenarbeit gibt es außerdem mit dem MD und dem Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung. Bestandteil der Kooperation ist beispielsweise die gegenseitige Übersendung der Prüfberichte sowie Information über die Prüftermine.

Durch die Anpassung des WTG in 2023 wird der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt werden. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Arbeits- und Personalaufwand führen werden.

6.6 Steuerung und Controlling

6.6.1 Pflegeinfrastruktur

6.6.1.1 Pflegelandschaft

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann hat ein unterdurchschnittliches Platzangebot bei der stationären Dauerpflege. Ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen besteht aber zurzeit nicht. Das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist hingegen noch ausbaufähig.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote, die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Außerdem sind Aspekte der Teilhabe einer alten-

gerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Grundsätzlich alle zwei Jahre führt der Kreis Mettmann im Sinne des § 7 APG NRW eine Bestandsaufnahme und Bewertung der pflegerischen Situation in Form eines Senioren- und Pflegeberichts durch. Für die Fortschreibung in den gesetzlich vorgeschriebenen Intervallen ist die Stabsstelle Soziale Planung des Sozialamtes verantwortlich. Diese arbeitet bei der Erstellung eng mit der Statistikstelle des Kreises, dem Sachgebiet ALTERnativen 60plus, dem Sachgebiet Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, soziale Leistungen, dem Sachgebiet Fachaufsicht, Recht sowie dem Controlling zusammen. Als statistische Grundlagen für den Bericht zieht der Kreis unter anderem die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW heran. Zudem fließen die Ergebnisse der Umfrage „Lebensqualität und Zukunftsplanung der Generation 55+ im Kreis Mettmann“ in die Planung ein. Darüber hinaus werden die Ergebnisse aus den jährlichen Gesprächen mit den städtischen Pflege- und Wohnberatern bzw. Pflege- und Wohnberaterinnen einbezogen. So finden die städtischen Gegebenheiten entsprechende Berücksichtigung. Themen der leitfadengestützten Interviews sind unter anderem die Nachfragesituation bzgl. der verschiedenen Pflegearten, die Schwerpunkte der Wohnberatung sowie eine Einschätzung hinsichtlich der zukünftigen Bedarfssituation. Außerdem besteht eine enge Verbindung zu den städtischen Sozialplanungen, die darüber ebenfalls in den Prozess eingebunden sind. Der aktuelle Senioren- und Pflegeplan ist aus dem Jahr 2019.

Der Senioren- und Pflegeplan des Kreises Mettmann umfasst die Themen demografische Entwicklung, Demografische Auswirkungen auf den Pflegebereich, Hilfe- und Pflegebedarf, Handlungsfelder und Maßnahmen des Kreises Mettmann sowie Fazit und Ausblick. Der Kreis Mettmann hat sich gegen eine verbindliche Bedarfsplanung entschieden. Der Kreis geht davon aus, dass die vorhandene örtliche Planung als Grundlage und Orientierungshilfe für die Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur ausreicht. Potenzielle Investoren werden auf Basis des Berichts beraten bzw. auf Grundlage der aktuellen Daten, die auch außerhalb der Berichtserstellung fortgeschrieben werden. Die Bauberatung führen im Wesentlichen die WTG-Behörde sowie das Sachgebiet ALTERnativen 60plus durch.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeitpflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeit-/Tagespflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,47	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	43,70	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30

Kennzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,33	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,19	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,92	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

In 2020 stehen im Kreis Mettmann insgesamt 5.085 Plätze in 59 stationären Einrichtungen zur Verfügung. Der Kreis Mettmann hat damit eine überdurchschnittliche Anzahl stationärer Plätze je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Bei der Kennzahl Stationäre Pflegeplätze je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre positioniert sich der Kreis unter dem Median. Das hängt auch mit dem vergleichsweise hohen Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen ab 65 Jahre zusammen.²⁹ Daraus könnte abgeleitet werden, dass es aktuell einen Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeeinrichtungen gibt. Allein die unterdurchschnittliche Pflegeplatzdichte lässt aber tatsächlich noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung mit Heimpflegeplätzen zu. Vielmehr spiegelt sich hier auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Bei einer guten Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten Angeboten und innerhalb fester familiärer Strukturen wird die Nachfrage nach Heimplätzen allgemein weniger stark ausgeprägt sein. Lt. Senioren- und Pflegeplan gibt es im Jahr 2019 einen Bedarf an 474 stationären Pflegeplätzen im Kreis Mettmann. Allerdings besteht nach den Rückmeldungen der städtischen Pflegeberaterinnen und Pflegeberater keine akute Mangellage. Ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen besteht nach der Einschätzung des Sozialamtes damit zurzeit nicht. Das hängt auch damit zusammen, dass die gestiegene Anzahl an ambulanten Wohngemeinschaften zu einer Entlastung der Situation beiträgt und einen Teil des Bedarfs auffängt.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Tages- und Kurzzeitpflege könnte das Angebot nach der Einschätzung des Sozialamtes aber noch erweitert werden. Die Kennzahlen bestätigen diese Einschätzung. Sowohl bei den Kennzahlen zur Versorgung mit Kurzzeitpflegeplätzen als auch bei der Kennzahl zur Versorgung mit Tagespflegeplätzen gehört der Kreis Mettmann zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Platzzahlen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Die Kurzzeitpflege hat als Entlastungsangebot für Angehörige besondere Bedeutung und kann zur Stabilisierung einer häuslichen Pflegesituation beitragen. Eine Kurzzeitpflege kommt z. B. in akuten Krisensituationen in Betracht, bspw. bei einem krankheitsbedingtem Ausfall oder seelischer Überforderung der Pflegeperson sowie einer vorübergehenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes der pflegebedürftigen Person. Außerdem kann eine Kurzzeitpflege die Zeit im Anschluss an eine stationäre Behandlung bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken. Bei der überwiegenden Mehrheit der Kurzzeitpflegeplätze im Kreis Mettmann handelt es sich zudem um eingestreute Kurzzeitpflegeplätze. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Diese Plätze sind somit nicht verlässlich planbar. Auch die Tagespflege kann als Entlastungs-

²⁹ s. a. Kapitel 6.3 Demografische Entwicklung

angebot für pflegende Angehörige an einem oder mehreren Tagen in der Woche einen wichtigen Baustein für den häuslichen Verbleib darstellen. So kann die Tagespflege pflegenden Angehörigen unter anderem die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglichen. Außerdem kann die Tagespflege dafür sorgen, dass pflegende Angehörige Abstand vom anstrengenden Pflegealltag gewinnen und die gewonnene Zeit für eigene Termine, Alltagsarbeiten, soziale Kontakte, Erholung, usw. nutzen. Tagespflege kann auch vorübergehend in Betracht kommen, um Krisen vorzubeugen oder Pflegepersonen bei bestehender Überlastung zu entlasten.

Bei allen stationären pflegerischen Angeboten wird die Versorgungssituation in den einzelnen Städten des Kreises sehr unterschiedlich bewertet. Eine besondere Herausforderung des Kreises ist es deshalb, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Städten zu schaffen. Auch der Fachkräftemangel ist nach den Ausführungen des Sozialamtes ein großes Problem bei der Sicherstellung der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet und wird den Kreis in Zukunft verstärkt vor Herausforderungen stellen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Städten den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert nicht nur eine bedarfsgerechte Bandbreite an (vor)pflegerischen Angeboten, sondern insbesondere auch Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird im Kreis Mettmann unter anderem durch die kommunale Konferenz Alter und Pflege gewährleistet. In der Konferenz sind die Pflegeeinrichtungen, Wohlfahrtsverbände und weitere Interessensvertretungen eingebunden. Darüber hinaus beschäftigen sich auch noch weitere Netzwerke/Arbeitskreise mit den Themen Pflege und Altenhilfe. Hierzu zählen z. B. die regelmäßigen Treffen der Pflege- und Wohnberatungen zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Krankenkassen, das Programm ALTERnativen 60plus, die Demenznetze, der Arbeitskreis Quartiersentwicklung, der jährliche Austausch der Seniorenbegegnungsstätten und die Treffen der Seniorennetzwerke in den kreisangehörigen Städten. Der Kreis Mettmann unterstützt die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

6.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- Im Kreis Mettmann erfolgt die trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung durch die kreisangehörigen Städte. Diese unterstützen maßgeblich die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Der Kreis fördert die Pflege- und Wohnberatungsstellen durch finanzielle Anreize und hat für und mit diesen einheitliche Qualitäts- und Leistungsstandards definiert.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. Sie ermöglicht an dieser Stelle eine qualifizierte und

beratende Zugangssteuerung unter Berücksichtigung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral durchgeführt werden. Der Kreis Mettmann hat die Pflegeberatung bereits 1997 auf die kreisangehörigen Städte übertragen und sich damit für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung entschieden. Die Städte nehmen diese Aufgabe mit eigenem Personal zusammen mit der städtischen Aufgabe der Wohnberatung wahr. Die Städte setzen überwiegend Sozialpädagogen für die Pflege- und Wohnberatung ein. Die Beratungen erfolgen nach individueller Bedarfslage schriftlich, telefonisch oder persönlich, bspw. auch in Form eines Hausbesuchs. Die Zusammenarbeit mit der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege stationär des Kreises erfolgt überwiegend telefonisch oder per Mail. Außerdem gibt es eine Teilnahme an den Sitzungen der Pflege- und Wohnberatungsstellen sowie gemeinsame Treffen aller handelnden Personen, damit ein regelmäßiger Austausch gewährleistet ist.

Der Kreis hat für und mit den kreisangehörigen Städten Qualitäts- und Leistungsstandards für die Pflege- und Wohnberatung definiert. Der Kreis Mettmann unterstützt die städtische Pflege- und Wohnberatungsstellen außerdem finanziell im Rahmen eines sog. Bonussystems. Hierfür hat der Kreis die durch die hinausgeschobenen oder vermiedenen Heimaufnahmen eingesparten Transferaufwendungen zur Hälfte an die kreisangehörigen Städte ausgeschüttet. Die Städte haben konkret einen Sockelbetrag für die Einhaltung der gemeinsam festgelegten Standards für die qualitative und quantitative Ausstattung der Wohn- und Pflegeberatungsstellen erhalten sowie eine Bonuszahlung für jede vermiedene Heimaufnahme. Die Bonuszahlung für vermiedene Heimaufnahmen ist mittlerweile entfallen und der Kreis hat sich für eine Weiterentwicklung entschieden. Aufgrund des zu erwartenden Anstiegs der Pflegebedürftigen im Kreis Mettmann hat sich der Kreis entschieden eine seniorengerechte Quartiersentwicklung bei den Städten zu fördern. Diese soll dazu beitragen den steigenden Bedarf an stationären Pflegeplätzen abzubremsen und den Wunsch älterer Menschen, möglichst lange selbstständig in der eigenen Wohnung zu leben, zu unterstützen. Der Kreis und die kreisangehörigen Städte haben deshalb eine Leistungsvereinbarung zur Quartiersentwicklung geschlossen. Die Städte haben sich verpflichtet, in einer angemessenen Frist ein Konzept zur Quartiersentwicklung vorzulegen. Der Kreis prüft, unter Einbeziehung der kreisangehörigen Städte, ob die Konzepte mit dem vom Kreistag verabschiedeten Rahmenkonzept zur seniorenrechten Quartiersentwicklung übereinstimmen. Sofern dies der Fall ist, ist eine Bezuschussung möglich. Im Jahr 2021 haben neun Städte mit unterschiedlichen Projekten an der seniorengerechten Quartiersentwicklung teilgenommen.

Die Pflege- und Wohnberatung informiert und berät ältere und pflegebedürftige Menschen sowie ihre Angehörigen zum Thema Pflege. Damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann ist entscheidend, dass die betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsangebot informiert werden. Das kann z. B. über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Der Kreis Mettmann weist unter anderem auf der Internetseite des Kreises auf die Möglichkeit der Pflege- und Wohnberatung und die Kontaktmöglichkeiten hin. Auch die städtischen Websites informieren über das Angebot. Die Pflege- und Wohnberatungsstellen bieten außerdem regelmäßig Vorträge in den Pflegeeinrichtungen an und sind auf Seniorenmessen

vertreten. Das kreiseigene Programm ALTERnativen 60 plus hat einen kreisweiten Flyer mit den Ansprechpersonen aufgelegt.

Über das Programm ALTERnativen 60plus gibt es außerdem Kurzvorträge und Fortbildungen zu aktuellen Gesetzesänderungen oder sonstigen interessanten Themen. Hierdurch soll die Vernetzung der Pflege- und Wohnberatungsstellen sowie die Beratungskompetenz gestärkt werden. Der Kreis bringt sich durch die verschiedenen Maßnahmen somit aktiv in die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Pflege- und Wohnberatung ein.

Im Kreis Mettmann gibt es ergänzend einen Pflegestützpunkt, der von der AOK betrieben wird. Zu diesem besteht grundsätzlich ein enger Kontakt und es gibt einen intensiven Austausch. Die Mitarbeitenden des Pflegestützpunktes nehmen unter anderem an den Austauschgesprächen der Pflege- und Wohnberatungsstellen teil. Während der Corona-Pandemie haben sich die Kontakte reduziert, sollen aber nun wieder intensiviert werden.

6.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann hat gute Grundlagen für das Finanz- und Fachcontrolling geschaffen. Einen Monatsbericht für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gibt es zurzeit noch nicht.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und-verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sinnvoll. Im Fokus steht dabei nicht die Reduzierung von Fallzahlen, sondern der Ausbau von präventiven Angeboten und Maßnahmen. Nur so kann auf einen verringerten Anstieg der Aufwendungen hingewirkt werden. Bei einer bereits erfolgten Aufnahme in der vollstationären Dauerpflege ist eine Rückführung in die häusliche Pflege nur sehr begrenzt möglich.

Das Finanzcontrolling beim Kreis Mettmann ist hauptsächlich dezentral in den einzelnen Fachämtern organisiert. Das Sozialamt hat das Fach- und Finanzcontrolling zusammengefasst und im Sachgebiet 50-12 Leistungscontrolling, IT, Haushalt, Querschnittsaufgaben verortet.

Das Finanzcontrolling wird kreisweit nach einheitlichen Vorgaben durchgeführt und quartalsweise erfolgen Berichte an das zentrale Finanzmanagement des Kreises. Auch darüber hinaus besteht ein regelmäßiger Austausch mit dem zentralen Finanzmanagement des Kreises.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrahmen einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele.

Der Kreis Mettmann hat im Jahr 2010 ein strategisches Zielprogramm entwickelt. Für das Politikfeld Soziales wurde u. a. das strategische Ziel „Nachhaltige soziale Absicherung und Förderung unterstützungsbedürftiger Personengruppen“ definiert. Als Handlungsschwerpunkt wurde die „Bedarfsgerechte Unterstützung und Versorgung von älteren Menschen mit Hilfe- und/oder Pflegebedarf sowie Anpassung an veränderte Versorgungsstrukturen“ festgestellt. Eine Maßnahme zur Erreichung des strategischen Ziels war die Verstärkung der im Rahmen des Programms ALTERnativen 60plus erarbeiteten Maßnahmen. Eine weitere die Steuerung der Aufwendungen der Hilfe zur Pflege im Sinne einer Stabilisierung bzw. Reduzierung, woraus unter anderem die Qualitäts- und Leistungsstandards für die Pflege- und Wohnberatung entstanden sind.

Das o. g. strategische Ziel spiegelt sich auch im Haushaltsplan wider, bspw. im Produkt 050201 Heimleistungen, in dem die stationären Leistungen der Hilfe zur Pflege geführt werden. Daran sind im Haushaltsplan folgende operative Ziele geknüpft:

- Sicherstellung eines Lebens, das der Würde des Menschen entspricht,
- Sicherung ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung und
- Sicherstellung der im Einzelfall notwendigen Hilfen bei Pflegebedürftigkeit.

Konkrete messbare Wirkungsziele sind für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nicht benannt. Als Kennzahlen erhebt der Kreis den Aufwandsdeckungsgrad in Prozent und das Netto-Ergebnis je Einwohner. Wie im Berichtsverlauf bereits dargestellt, sind viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege nur eingeschränkt steuerbar. Maßgeblicher Ansatzpunkt für die Steuerung ist deshalb weiterhin der Grundsatz ambulant vor stationär. Daneben sollte der Kreis Mettmann aber auch die Verfolgung des Nachranggrundsatz in der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII intensivieren. Das Sozialamt könnte den Nachranggrundsatz als konkretes Produktziel definieren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung etablieren. Beispielsweise könnte das Ziel „dem Nachranggrundsatz sollte durch eine zeitnahe Überprüfung und konsequente Verfolgung von vorrangigen zivilrechtlichen Ansprüchen Rechnung getragen werden“ lauten. Die Zielerreichung könnte mithilfe einer Fortschreibung der in diesem Bericht erhobenen Kennzahlen „Erträge aus Unterhalt HzP je Leistungsbezieher“ und „Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro“ überprüft werden.

Das Controlling des Sozialamtes erstellt unter anderem einen Monatsbericht für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Dieser stellt insbesondere die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher und die Entwicklung der Transferaufwendungen dar. Der Bericht vergleicht die Anzahl der Leistungsberechtigten der Monate des aktuellen Quartals mit den entsprechenden Werten des Vorjahres. Abweichungen werden in absoluten Zahlen und prozentual ausgewiesen. Außerdem stellt der Bericht die Leistungsbezieher je kreisangehöriger Stadt sowie den

Vorjahreswert dar. Die Transferaufwendungen werden ebenfalls je Stadt und Leistungsart aufgeschlüsselt. Hierfür greift das Controlling auf die Finanzsoftware sowie das Auswertungsmodul der Fachsoftware zurück. Der Kreis erhält somit einen guten Überblick über Veränderungen bei der Hilfe zur Pflege ambulant und kann bei Bedarf steuernd eingreifen. Einen Monatsbericht für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gibt es noch nicht. Dieser soll aber zukünftig ebenfalls erstellt werden. In den Monatsbericht für die Hilfe zur Pflege stationär könnten neben den Fallzahlen und Transferaufwendungen bspw. auch die Anzahl der geprüften sonstigen privatrechtlichen Ansprüche, die durchgeführten Unterhaltsberechnungen und die daraus resultierenden Erträge einfließen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte wie geplant auch für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen einen Monatsbericht entwickeln.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Der Kreis Mettmann hat in 2020 überdurchschnittliche Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant. Bei den näherungsweise ermittelten Transferaufwendungen stationär gehört der Kreis dagegen zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.	196	E1	Der Kreis Mettmann sollte die Ursachen für die überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant ermitteln und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten.	198
F2	Der Kreis Mettmann hat sehr niedrige Erträge aus der Geltendmachung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die sehr niedrigen Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für die Hilfe zur Pflege stationär.	205	E2	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, weshalb die Erträge aus der Geltendmachung von privatrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe so niedrig sind und ggfs. Gegenmaßnahmen einleiten. Der Einsatz von spezialisierten Fachkräften ist sinnvoll, muss aber intensiviert werden.	206
Organisation und Personaleinsatz					
F3	Der Kreis Mettmann hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.	207	E3	Der Kreis Mettmann sollte Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege stationär erarbeiten und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.	208
F4	Der Kreis Mettmann setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird bislang aber nicht genutzt. Eine elektronische Akte soll zeitnah eingeführt werden.	208	E4	Der Kreis Mettmann sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können.	209

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Mettmann führt zurzeit keine Personalbedarfsplanung im Sozialamt durch.	211	E5	Der Kreis Mettmann sollte eine Personalbedarfsplanung für das Sozialamt etablieren, um sich auf zukünftige Entwicklungen vorbereiten zu können. Hierzu gehört insbesondere auch die Berücksichtigung von planbaren Fluktuationen wie Renteneintritte, Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, usw. Um Überlastungen und Stellenvakanzen zu vermeiden, könnte der Kreis anhand von Erfahrungswerten aus den Vorjahren außerdem eine Quote für ungeplante Fluktuationen in die Planung einbeziehen.	212
F6	Der Kreis Mettmann plant eine Pflegefachkraft zur Unterstützung der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant einzusetzen.	213	E6	Der Kreis sollte wie geplant eine Pflegefachkraft für die Überprüfung von Bedarfsfeststellungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege sowie die Kontrolle von Rechnungen der ambulanten Leistungsanbieter einsetzen.	214
Steuerung und Controlling					
F7	Der Kreis Mettmann hat ein unterdurchschnittliches Platzangebot bei der stationären Dauerpflege. Ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen besteht aber zurzeit nicht. Das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist hingegen noch ausbaufähig.	217	E7	Der Kreis Mettmann sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Städten den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.	220
F8	Der Kreis Mettmann hat gute Grundlagen für das Finanz- und Fachcontrolling geschaffen. Einen Monatsbericht für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gibt es zurzeit noch nicht.	222	E8	Der Kreis Mettmann sollte wie geplant auch für den Bereich Hilfe zur Pflege in Einrichtungen einen Monatsbericht entwickeln.	224

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	484.770	485.409	485.684	485.570	484.322
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	151.633	150.882	150.041	148.889	147.143
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	82.190	81.226	79.632	78.114	76.650

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner ab 80 Jahre	32.478	34.133	36.017	38.249	39.946

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	286 (Stichtagswert)	280 (Stichtagswert)	313 (Stichtagswert)	213	219
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	1.615 (Stichtagswert)	1.647 (Stichtagswert)	1.750 (Stichtagswert)	1.842	1.880
Summe	1.901 (Stichtagswert)	1.927 (Stichtagswert)	2.063 (Stichtagswert)	2.055	2.098
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.837.777	2.728.415	1.862.502	2.003.547	2.145.498
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	14.917.650	14.885.418	17.501.949	19.946.854	22.665.959
Summe in Euro	16.755.427	17.613.834	19.364.452	21.950.401	24.811.457
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,00	777	0,00	989	0,00
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	632.220	593.513	455.957	223.723	102.125

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe Erträge aus Unterhalts-heranziehung in Euro	632.220	594.290	455.957	224.712	102.125
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	167.996	16.030	12.795	25.773	19.562
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	5.255	6.641	52.695	21.902	38.597
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	173.251	22.671	65.490	47.675	58.159

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Der Kreis Mettmann hat seine internen Vorgaben zum Vergabewesen und zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung in Dienstanweisungen verbindlich festgelegt.

Für größere Beschaffungs- und Investitionsmaßnahmen verfolgt der Kreis Mettmann das Prinzip der zentralen Vergabe und hat dazu eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Organisationsform sehr gut geeignet, um Vergaben unter Berücksichtigung der komplexen rechtlichen Vorgaben routiniert und rechtssicher abwickeln zu können.

Zur elektronischen Durchführung von Vergabemaßnahmen nutzt die ZVS des Kreises Mettmann eine Fachsoftware. Diese Software stellt viele Hilfsfunktionen zur Verfügung und gewährleistet manipulationssichere, elektronische Vergaben. Der Kreis Mettmann nutzt daher aktiv die Synergien, die die Digitalisierung mit sich bringen kann.

Die aktive Korruptionsprävention ist dem Kreis Mettmann ein besonderes Anliegen. Daher hat er umfangreiche interne Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen, welche jedoch nicht mehr den aktuellen gesetzlichen Vorgaben entsprechen und daher einer Überarbeitung bedürfen.

Auch wenn das Themenfeld Sponsoring für den Kreis Mettmann eine eher untergeordnete Rolle einnimmt, hat der Kreis gute und verbindliche Regelungen zur transparenten und rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen.

Aktuell verfügt der Kreis Mettmann nicht über Vorgaben zum strukturierten Bauinvestitionscontrolling. Aufgrund der jährlich hohen Investitionstätigkeit im Baubereich, ist es ratsam Strukturen zum Bauinvestitionscontrolling aufzubauen und verlässlich anzuwenden.

Für die Bearbeitung von Nachträgen hat der Kreis gute Regelungen erlassen, die sicherstellen, dass die Bediensteten des Kreises auch Nachaufträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln. Ein strukturiertes Nachtragsmanagement hat der Kreis Mettmann indes noch nicht vorgesehen.

Die im Kapitel 7.8 durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass der Kreis Mettmann interne sowie gesetzliche Vergabevorschriften konsequent anwendet. Die Maßnahmenakten sind nachvollziehbar geführt.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Mettmann aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung

mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann hat durch seine Vergabedienstanweisung interne Regelungen geschaffen, die grundsätzlich gut geeignet sind, Vergabeverfahren ordnungsgemäß und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Einige Regelungen, zum Beispiel zur nachhaltigen Beschaffung oder zur Binnenmarktrelevanz bedürfen der Überarbeitung.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der

Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Mettmann** regelt die wesentlichen Vorgaben zur Abwicklung von Vergabemaßnahmen in seiner Vergabedienst-anweisung³⁰. Die Vergabedienst-anweisung gilt für alle Fachbereiche und Ämter des Kreises Mettmann und stellt eine verbindliche Handlungsgrundlage für alle Vergaben von Liefer-, Dienst-, Bau- und Freiberuflichen Leistungen dar. Als Grundsatz legt der Kreis fest, dass der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen muss, sofern nicht gesetzliche Vorschriften oder andere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Besonderen Wert legt der Kreis Mettmann darauf, dass die Vergabeverfahren in allen Verfahrensschritten nachvollziehbar sind (Transparenzgebot). Dazu gehört im besonderem Maße die Dokumentation aller Verfahrensschritte sowie das Führen einer vollständigen Vergabeakte.

Für die Durchführung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren hat der Kreis Mettmann eine zentrale Vergabestelle (ZVS) gegründet. Diese Organisationseinheit ist im Amt für Digitalisierung, Organisation und Wirtschaftsförderung angesiedelt und fungiert als interner Dienstleister für die Fachämter und Bedarfsstellen.

Die Zuständigkeiten für die Durchführung von Vergabeverfahren hat der Kreis Mettmann wie folgt aufgeteilt:

Art der Auftragsvergabe	Abwicklung über Bedarfsstelle	Abwicklung über ZVS
Freihändige Vergabe	X	
Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb		X
Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb		X
Beschränkte Ausschreibung		X
Öffentliche Ausschreibung		X
EU-Verfahren		X

Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Bedarfsstellen sind in der Vergabedienst-anweisung des Kreises Mettmann ausführlich und abschließend benannt, so dass eine exakte Abgrenzung und Zuordnung der Aufgaben im Vergabeprozess vorhanden ist.

Die Bedarfsstellen³¹ wickeln demnach nur noch Direktaufträge bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 5.000 Euro eigenständig ab. Hierbei haben sie sämtliche gesetzliche sowie interne Vorgaben zum Vergaberecht zu beachten. Auch die freihändigen Vergaben sind zwingend über das Vergabemanagementsystem des Kreises Mettmann abzuwickeln. Sollte die jeweilige Bedarfsstelle keinen Zugriff auf das Vergabemanagementsystem haben, ist der Vorgang des Direktauftrages im Sharepoint des Kreises Mettmann zu dokumentieren.

³⁰ Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Mettmann vom 20. März 2020

³¹ fachlich zuständige Organisationseinheiten des Kreises Mettmann

Ein bedeutender Baustein des Vergaberechts ist auch die Korruptionsprävention. Hierzu hat der Kreis das Vieraugenprinzip im Vergabeverfahren als Mindeststandard festgelegt. In der Vergabedienstanweisung weist der Kreis darauf hin, dass bei Auftragsvergaben die Vorschriften des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie das Antikorruptions-Konzept des Kreises Mettmann zu beachten ist. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Kapitel 7.4 „Allgemeine Korruptionsbekämpfung“:

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt Regelungen für eine ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe. In § 97 Abs. 3 GWB³² und § 31 Abs. 3 VgV³³ heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Und auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggeber zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Nachhaltig sind Produkte dann, wenn sie im Einklang von Mensch, Wirtschaft und Natur hergestellt werden. Ein praktisches Beispiel ist die nachhaltige Forstwirtschaft, die dafür Sorge trägt, dass gefällte Bäume nachgepflanzt werden. Ein anerkanntes Label für Holzprodukte, die dieses Merkmal erfüllen, ist beispielsweise das FSC-Warenzeichen oder vergleichbare Kennzeichnungen. Aber auch soziale Aspekte wie beim Lieferkettengesetz sind bei der nachhaltigen Beschaffung zu berücksichtigen.

Die Vergabedienstanweisung des Kreises Mettmann bestimmt unter Ziffer 21.2, dass neben dem Preis auch qualitative, soziale und umweltbezogene Aspekte als Zuschlagskriterien festzulegen sind. Welche Aspekte dabei in Frage kommen, lässt der Kreis hingegen offen. Diese Regelung ist daher nicht konkret genug.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte konkrete Vorgaben zur Berücksichtigung von sozialen und umweltbezogenen Zuschlagskriterien erlassen.

Der öffentliche Auftraggeber hat bei seinen Beschaffungsmaßnahmen stets zu prüfen, ob der zu vergebende Auftrag Binnenmarktrelevanz auslöst. Bei der Binnenmarktrelevanz geht es um die Frage, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein grenzüberschreitendes Interesse besteht und daher die Möglichkeit eines EU-weiten Wettbewerbs eröffnet werden muss, beispielsweise, ob ein niederländisches Unternehmen an einem Auftrag im Kreis Mettmann interessiert sein könnte. Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, hat der Auftraggeber die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, mithin das Wettbewerbs- und Transparenzprinzip sowie das

³² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

³³ Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18.04.2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02.08.2021

Diskriminierungsverbot zu beachten. Dies gilt unabhängig davon, ob das nationale Vergaberecht Anwendung findet. Der Kreis Mettmann hat im Hinblick auf europäische Interessen festgelegt, dass bei eindeutigem Interesse im Sinne einer Binnenmarktrelevanz eine angemessene Veröffentlichung der beabsichtigten Auftragsvergabe sicherzustellen ist. Die Vorgaben zur Binnenmarktrelevanz sind jedoch nicht hinreichend bestimmt, um in der täglichen Praxis sicher zur Anwendung zu gelangen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine Regelungen zur Binnenmarktrelevanz nachschärfen und konkretisieren.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**

Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind grundsätzlich gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. Die in der Praxis geübten Abweichungen von den Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bedürfen einer kritischen Überprüfung.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der örtlichen Rechnungsprüfung hat der **Kreis Mettmann** in seiner Rechnungsprüfungsordnung³⁴ festgelegt. Diese bestimmt den Rahmen, die Aufgaben sowie die Grundsätze der örtlichen Rechnungsprüfung. Die Zuständigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung beinhaltet unter anderem die Prüfung von Bauausführungen und Bauabrechnung einschließlich begleitender Prüfung einzelner Baumaßnahmen im Zuge der technischen Prüfung. Die Prüfung von Vergaben ist im Kreis Mettmann ebenfalls eine verbindlich zugewiesene Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß Anhang B der Vergabedienstsanweisung des Kreises Mettmann sind der örtlichen Rechnungsprüfung Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 10.000 Euro netto vor Auftragserteilung vorzulegen. Sinngemäß sind die Regelungen auch für Nachträge anzuwenden. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Kapitel 7.7.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Im Zuge der bekannten Umstände rund um die Corona-Pandemie hat die örtliche Rechnungsprüfung mit Schreiben vom 17. März 2020 neben weiteren organisatorischen Hinweisen zu den Tätigkeiten des RPA verfügt, dass die Wertgrenze zur Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung massiv erhöht werden. Für Bauleistungen hat die örtliche Rechnungsprüfung den Auftragswert zur Vorlagepflicht auf 100.000 Euro netto und für Liefer-/Dienstleistungen auf 50.000 Euro netto erhöht. Die örtliche Rechnungsprüfung begründet diesen Schritt in ihrem Schreiben mit den noch nie dagewesenen Herausforderungen durch die Corona Pandemie.

³⁴ Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Mettmann vom 20.12.2021

→ **Feststellung**

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Mettmann prüfen, ob die deutliche Erhöhung der Wertgrenzen zur Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung auch weiterhin Bestand haben soll.

Die örtliche Rechnungsprüfung teilt mit, dass sie die zunächst vorübergehend vorgesehene Erhöhung der Wertgrenzen auch weiterhin anwendet. Dies sei den knappen Personalressourcen geschuldet. Weiterhin habe die örtliche Rechnungsprüfung durch die Reduzierung entstehenden freien Personalkapazitäten die Möglichkeit, auch Direktaufträge stichprobenartig zu prüfen. In der aktuellen Diskussion innerhalb der Kreisverwaltung Mettmann wird daher erwogen, die veränderten Wertgrenzen beizubehalten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die vorgegebenen Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung prüfen und erforderlichenfalls die formelle Anpassung der Rechnungsprüfungsordnung vornehmen.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine grundsätzlich häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Der Kreis Mettmann verfolgt jedoch das Ziel, Vergaben möglichst im Zuge von offenen Verfahren durchzuführen. In den Jahren 2019 und 2020 nutzte der Kreis Mettmann daher lediglich bei zwei gemeldeten Verfahren für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Mettmann ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Der Prozessablauf ist beim Kreis Mettmann klar strukturiert und stellt die verlässliche Beteiligung der ZVS sowie der örtlichen Rechnungsprüfung sicher.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Beim **Kreis Mettmann** stellen die zuständigen Fachstellen den Bedarf einer Leistung fest. In diesem Zusammenhang erstellt die Fachstelle eine ausführliche Leistungsbeschreibung und nimmt eine Kostenschätzung vor. Die Leistungsbeschreibung sowie die dazugehörige Kostenschätzung gibt die Fachstelle über eine zentrale E-Mailadresse an die zentrale Vergabestelle weiter.

Die ZVS übernimmt ab diesem Zeitpunkt alle Aufgaben rund um die Vergabe. Sie nimmt etwaige Vorabveröffentlichungen (Ex-Ante) vor und fordert infrage kommende Bietende zur Angebotsabgabe auf. Im weiteren Verlauf übernimmt die ZVS die vollständige Bieterkommunikation und nimmt die eingehenden Angebote entgegen.

Im Zuge der Submission, welche die ZVS stets im Vieraugenprinzip durchführt, prüft sie auch die förmliche Gültigkeit der eingegangenen Angebote. Die wirtschaftliche und technische Angebotsauswertung nimmt die zuständige Fachstelle vor. Nach wirtschaftlicher und technischer Auswertung der Angebote unterbreitet die Fachstelle einen Vergabevorschlag, welchen sie in einem Vergabevermerk zusammenfasst. Mit dem Vergabevermerk reicht sie die Vergabeunterlagen an die ZVS weiter. Die ZVS überführt die Unterlagen der Fachstelle sowie den Vergabevorschlag in das elektronische Vergabemanagementsystem. Gleichzeitig holt die ZVS erforderlichenfalls die notwendigen Auskünfte aus dem Wettbewerbsregister ein. Über die Software läuft sodann der Beteiligungsprozess der örtlichen Rechnungsprüfung sowie der Vorgesetztenenebene vollständig elektronisch über einen vorgegebenen Workflow.

Sobald alle erforderlichen internen Zustimmungen erbracht wurden, bereitet die ZVS den entsprechenden Auftrag vor und leitet diesen an die zuständige Fachstelle weiter. Diese prüft nochmals die Unterlagen und nimmt die Unterzeichnung und Versendung des Auftrages vor. Eine Durchschrift des unterzeichneten Auftrages sendet die zuständige Fachstelle an die ZVS. Diese nimmt ggf. erforderliche Veröffentlichungen (EX-Post) vor und informiert unterlegene Bieter im Zuge eines Absageschreibens. Gleichzeitig führt die ZVS die Vergabestatistik.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend³⁵. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

³⁵ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- Der Kreis Mettmann setzt eine Vergabemanagementsoftware ein und nutzt damit die sich aus der Digitalisierung ergebenden Synergien. Darüber hinaus leistet der Einsatz der Software einen weiteren Baustein zur aktiven Korruptionsprävention im Vergabeprozess.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Kreis Mettmann** wickelt seine Vergaben bereits seit mehr als zehn Jahren über eine Vergabemanagementsoftware elektronisch ab. Die Bedarfsstellen senden ihre Leistungsverzeichnisse über das zentrale Postfach an die ZVS. Diese lässt die Leistungsverzeichnisse durch die örtliche Rechnungsprüfung überprüfen und lädt die Unterlagen anschließend in die Fachsoftware hoch. In der Kommunikation zwischen ZVS, der örtlichen Rechnungsprüfung sowie etwaigen Bietern ist die Vergabemanagementsoftware das beherrschende Medium. Die ZVS, die örtliche Rechnungsprüfung sowie die zuständigen Führungskräfte haben jeweils eine auf ihren Verantwortungsbereich zugeschnittene elektronische Rolle in der Fachsoftware zugewiesen bekommen. Sie haben damit die Berechtigungen, die von ihnen verantworteten Tätigkeiten in der Software vorzunehmen und entsprechende Freigaben zu erteilen. Alle Handlungen versieht die Software mit einem Zeitstempel und der dazugehörigen Nutzerkennung, so dass jederzeit nachvollziehbar ist, wer wann welche Arbeiten bzw. Freigaben im Vergabevorgang vorgenommen hat.

Der Kreis stellt durch den Einsatz der Fachsoftware sicher, dass alle am Verfahren beteiligten Stellen mit denselben Unterlagen arbeiten. Weiterhin vermeidet er unnötige Wege, welche durch die Weiterleitung von Papierakten entstehen. Besonders vorteilhaft ist, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existiert.

Die Vergabemanagementsoftware bietet u.a. folgende Assistenz- und Zusatzfunktionen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen,
- Anbindung zur E-Vergabeplattform, z.B.
 - Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>)
 - TED (<https://ted.europa.eu>)
 - bund.de – Verwaltung Online (<https://www.service.bund.de>)
- Termin- und Fristenplaner,
- Auswertemöglichkeiten,
- Verwaltung von Nachträgen sowie

- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen.

Durch den in der Software hinterlegten Workflow und die interne Plausibilitätsprüfung können Fehler im Vergabeverfahren noch vor Veröffentlichung erkannt und somit effektiv verhindert werden.

Insgesamt sorgt der Einsatz der Software für eine technische Unterstützung, um auch komplexe Vergabeverfahren rechtssicher und termingerecht abzarbeiten.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Der Kreis Mettmann übernimmt im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit die Leistungen einer ZVS für eine kreisangehörige Kommune. Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übernimmt der Kreis für mehreren kreisangehörigen Kommunen. Damit leistet er einen Beitrag dazu, dass die kreisangehörigen Kommunen die komplexen Aufgaben auch unter Berücksichtigung des Fachkräftemangels mit einer hohen Qualität und zu günstigen Kosten leisten können.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Der **Kreis Mettmann** hat eine Vielzahl öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit kreisangehörigen Kommunen geschlossen. Nachfolgend fassen wir die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung zusammen:

Für die Stadt Wülfrath übernimmt der Kreis Mettmann seit dem 01. April 2016 die Funktion einer zentralen Vergabestelle. Diese Form der Zusammenarbeit haben der Kreis Mettmann und die Stadt Wülfrath im Zuge einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung miteinander abgestimmt und festgelegt. In diesem Zusammenhang übernimmt der Kreis Mettmann bei der Durchführung von nationalen und EU-weiten Ausschreibungen im Wesentlichen folgende Aufgaben für die Stadt Wülfrath:

- Termin- und Verfahrensabstimmung
- Durchführung aller Bekanntmachungen im Vergabeverfahren
- Versand der Unterlagen, Entgegennahme der Angebote
- Vollständige Bieterkommunikation
- Durchführung von Submissionen inkl. Erstellung der Submissionsniederschriften
- Formelle Prüfung der Angebote
- Nachforderung fehlender Unterlagen
- Einholung notwendiger Auskünfte über potenzielle Auftragnehmer
- Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung
- 1. Ansprechpartner bei Vergabebeschwerden
- Vorhalten von Vergabeformularen
- Beratung der Stadt Wülfrath in Angelegenheiten des Vergaberechts
- Bearbeitung von Rügen in laufenden Vergabeverfahren

Aus Sicht der gpaNRW ist die gebündelte Aufgabenwahrnehmung im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit eine gute Möglichkeit, fachliche Expertise gepaart mit Routine in der Aufgabenerledigung einem größeren Nutzerkreis zur Verfügung zu stellen. Insbesondere auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel, der auch vor den Kommunalverwaltungen nicht Halt macht, ist diese interkommunale Zusammenarbeit ein wichtiger Baustein, qualitativ hochwertige Tätigkeiten rechtssicher und effektiv zu erfüllen. Das komplexe Umfeld von Vergabeverfahren bietet sich dazu besonders an.

Im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab dem 01. Januar 2025 ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

Neben der Zusammenarbeit im Bereich der zentralen Vergabestelle übernimmt der Kreis Mettmann für die nachfolgenden Kommunen die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung und somit die Aufgaben gemäß § 103 GO NRW:

- Stadt Haan
- Stadt Erkrath

- Stadt Heiligenhaus
- Stadt Mettmann
- Stadt Wülfrath

Im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle oder das Rechnungsprüfungsamt eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab dem 01. Januar 2025 ggf. umsatzsteuerpflichtig werden. Dem Kreis Mettmann ist dieser Umstand bekannt. Daher hat er mit seinen kreisangehörigen Kommunen die der Zusammenarbeit zugrundeliegenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen im Jahr 2022 erneuert und so genannte Nettopreisvereinbarungen abgeschlossen. Die ggf. zu erhebende Umsatzsteuer wird somit separat ausgewiesen und abgerechnet.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

→ Feststellung

Die Regelungen des Kreises Mettmann zur Korruptionsprävention entsprechen nicht mehr den aktuell gültigen, gesetzlichen Vorgaben. Der Kreis gibt an, dass er bereits an der Aktualisierung seiner internen Vorgaben zur Korruptionsprävention arbeitet.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)³⁶ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*

³⁶ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Dem **Kreis Mettmann** ist das Themenfeld Korruptionsprävention ein besonders wichtiges Anliegen. Bereits im Jahr 2011 hat der Kreis dazu folgende Regelungen erlassen bzw. aktualisiert:

- Antikorruptionskonzept des Kreises Mettmann
- Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Kreisverwaltung Mettmann
- Dienstanweisung zur Durchführung von Sonderprüfungen durch die mobile Prüfgruppe
- Gefährdungsatlas (Aufgabenübersicht mit Einstufung des Gefährdungsgrades und Festlegung von Sicherungsmaßnahmen)
- Ehrenordnung des Kreistages (Stand 01. Dezember 2002)
- Allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen bei der Kreisverwaltung Mettmann

Das Antikorruptionskonzept des Kreises Mettmann stammt aus Mai 2011 und ist als zusammenfassendes Gesamtwerk zu verstehen. Die zuvor aufgeführten Regelungen sind dem Konzept als Anlagen beigefügt. Darüber hinaus beinhaltet es Auszüge aus gesetzlichen Regelwerken, z.B. des Strafgesetzbuches oder vollständige Gesetzestexte, wie etwa das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann übt die Funktion der zentralen Ansprechstelle für Korruptionsprävention aus. In diesem Zuge überarbeitet die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann das Antikorruptionskonzept aktuell in wesentlichen Teilen. Ziel ist insbesondere die Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Vorgaben sowie die Betrachtung der mit Aufgabenveränderungen einhergehenden Besonderheiten im Bereich der Korruptionsprävention. Mit der Überarbeitung des Antikorruptionskonzeptes gehen auch die Erneuerung diverser Dienstanweisungen einher, um eine einheitliche Aktualität der internen Vorschriften zu gewährleisten. Während des Prüfungszeitraumes konnte der Kreis Mettmann noch keine zeitliche Einschätzung abgeben, wann mit dem Inkrafttreten des überarbeiteten Antikorruptionskonzeptes zu rechnen ist.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Überarbeitung der internen Vorgaben zur Korruptionsprävention zügig vorantreiben und die aktualisierte Fassung möglichst zeitnah in Kraft setzen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das so genannte Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG³⁷ ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

§ 6 Abs. 2 WRegG eröffnet darüber hinaus eine freiwillige Abfragemöglichkeit für die vorbezeichneten Auftraggeber: Diese können bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen mit einem geschätzten Auftrags- oder Vertragswert unterhalb der zuvor genannten Wertgrenzen das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieter abfragen, an den der Auftrag oder die Konzession vergeben werden soll. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will.

Der Kreis Mettmann hat die Einholung von Auskünften nach der alten gesetzlichen Grundlage aus § 8 KorruptionsbG a.F. der ZVS zugewiesen.

³⁷ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG)

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Aufgabenzuweisung an die gesetzliche Neuregelung anpassen.

§ 7 KorruptionsbG (§ 16 KorruptionsbG NRW a. F.) legt fest, dass Mandatsträger³⁸ Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen, über Beraterverträge sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis Mettmann nimmt diese Veröffentlichungen in seinem Kreistagsinformationssystem vor. Dort sind zu jedem Mandatsträger und zu jeder Mandatsträgerin die entsprechenden Angaben in einem separaten PDF-Dokument online einsehbar. Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass sich die Öffentlichkeit ohne großen Aufwand darüber informieren kann, in welchen etwaigen Abhängigkeitsverhältnissen sich die gewählten Vertreter der Bürgerschaft befinden. Der Kreis Mettmann kommt diesem Transparenzgedanken vollumfänglich und verlässlich nach.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 8 KorruptionsbG Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG³⁹ vor Übernahme dem Kreistag anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Kreistag bis zum 31. März jeden Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Der Kreis Mettmann teilt mit, dass der Landrat jährlich fristgerecht im Zuge der nichtöffentlichen Kreistagssitzung eine Übersicht über seine Tätigkeiten und die dafür erhaltene Verfügung dem Kreistag zur Einsichtnahme vorlegt. Im Prüfungszeitraum fand die Vorlage im Zuge der Kreistagssitzung am 24. März 2022 statt und ist in der Sitzungsniederschrift dokumentiert.

Im Sinne der Korruptionsprävention hat die EU die so genannte Hinweisgeberrichtlinie⁴⁰ erlassen. Diese sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz und anderen Verfehlungen vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

³⁸ Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen des Kreises sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

³⁹ § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

⁴⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 verlangt hat, ist dies bislang in Deutschland noch nicht erfolgt. Jedoch wurde das Gesetz im Dezember 2022 im Bundestag bereits in zweiter und dritter Lesung beraten und verabschiedet.

Da von einer zeitnahen Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinie in nationales Recht nunmehr auszugehen ist, empfehlen wir, frühzeitig Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen. Hierzu gehören eine verbindliche Zuständigkeitsregelung sowie die Erstellung eines standardisierten Workflows. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist. Dabei muss zwingend die vertrauliche Behandlung der hinweisgebenden Person gewährleistet sein. Zudem hat der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

Der Kreis Mettmann hat zur Umsetzung der EU-Vorgaben eine interne Projektgruppe gegründet. Die Projektgruppe setzt sich aus Teilnehmern der örtlichen Rechnungsprüfung, der Orga-Abteilung, der Personal-Abteilung, der IT-/Datenschutzabteilung sowie des Personrates zusammen. Der Kreis Mettmann beabsichtigt, eine Rechtsanwaltskanzlei als neutrale Meldestelle zur Entgegennahme von anonymen Hinweisen zu beauftragen. Eine entsprechende Ausschreibung bereitet der Kreis Mettmann aktuell vor.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte seine bisherigen Vorbereitungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie weiter vorantreiben und parallel auch einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten entwickeln.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- Der Kreis Mettmann hat detaillierte und verbindliche Vorgaben zur Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen erlassen, die bei konsequenter Anwendung gut geeignet sind, Sponsoring rechtssicher, geschützt vor Korruptionsgefahren und im Einklang mit der Neutralität der öffentlichen Verwaltung zu nutzen.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Kreis Mettmann** sieht Sponsoring als ein mögliches Finanzierungsinstrument, welches eine haushaltsentlastende Einnahmequelle darstellen und zur Verbesserung kommunaler Leistungen beitragen kann. Aufgrund der besonderen Sensibilität von Sponsoringleistungen im Kontext einer neutralen, unabhängigen Kreisverwaltung hat der Kreis Mettmann allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen⁴¹ festgelegt.

In den internen Regelungen zum Sponsoring definiert der Kreis Mettmann zunächst Begriffe und stellt deren Bedeutung klar. Demnach versteht der Kreis Mettmann unter Sponsoring die Zuwendung von Finanzmitteln oder geldwerter Sach- oder Dienstleistungen mit dem Ziel des Sponsors, für sich selbst zu werben und eine Imageverbesserung in der Öffentlichkeit zu erzielen. Das Sponsoring vereint das Prinzip von Leistung und Gegenleistung und grenzt sich daher beispielsweise deutlich vom Zweck einer Spende ab.

Der Kreis Mettmann nimmt Sponsoringleistungen beispielsweise in Zusammenhang mit Veranstaltungen, den Betrieb einer Schrankenanlage (Parkplatz), den Druck von Broschüren sowie im Zuge von TV-Angeboten im Bereich der Zulassungsstelle entgegen.

Nach den Leitlinien des Kreises Mettmann muss das jeweilige Sponsoring mit dem Verwaltungszweck insgesamt vereinbar sein und darf nicht einzelnen Beschäftigten zu Gute kommen. Die Dienststellen und Beschäftigte des Kreises dürfen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht von den Interessen etwaiger Sponsoren leiten lassen. Besonderen Wert legt der Kreis Mettmann darauf, dass das Ansehen der Kreisverwaltung in der Öffentlichkeit durch Sponsoringmaßnahmen keinen Schaden nehmen darf. Beispielhaft führt der Kreis Mettmann mögliche Gefährdungsbereiche für eine Interessenkollision auf und gibt den mit Sponsoring betrauten Beschäftigten dadurch eine gute Hilfestellung für die Einschätzung möglicher Konfliktsituationen.

Im Zuge der Korruptionsprävention legt der Kreis Mettmann für den Bereich „Sponsoring“ mehrere Bausteine fest. So sind Sponsoringvereinbarungen nicht von den Dienstkräften zu schließen, die auch im Zuge ihres Verwaltungshandelns für den Sponsor tätig werden. Weiterhin sind Sponsoringleistungen immer schriftlich zu dokumentieren. Bei Sponsoringleistungen mit einem Wert bis 1.000 Euro reicht ein entsprechender Aktenvermerk aus. Bei Leistungen ab 1.000 Euro ist ein schriftlicher Sponsoringvertrag zwischen dem Kreis Mettmann und dem Sponsor zu schließen. Entsprechende verbindliche Muster für einen Aktenvermerk bzw. einen Sponsoringvertrag hat der Kreis Mettmann seiner Richtlinie beigefügt.

Das Muster des Kreises Mettmann für einen Sponsoringvertrag beinhaltet alle wesentlichen Punkte. Der Vertrag hält den konkreten Vertragsgegenstand fest und benennt verbindlich den Sponsor, den Sponsoringnehmer, die vereinbarte Leistung sowie die damit verbundene Nebenleistung. Weiterhin beinhaltet der Vertrag Aussagen zur Laufzeit des Sponsorings, zu Veröffentlichungspflichten, zu Kündigungsmöglichkeiten sowie zum Haftungsausschluss.

Die Rahmenbedingungen zur Annahme von Sponsoringleistungen des Kreises Mettmann legen weiterhin sehr detailliert und verbindlich fest, wie die Abwicklung des Sponsorings vorzunehmen ist. Auch der Hinweis auf eine vorgeschriebene vergaberechtliche Prüfung sowie die engen Dokumentationsvorschriften machen deutlich, dass der Kreis Mettmann die Thematik rechtskon-

⁴¹ Allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen bei der Kreisverwaltung Mettmann vom 15. Februar 2011

form und mit höchst möglicher Transparenz abwickeln möchte. Dabei ist von besonderem Vorteil, dass der Kreis Mettmann in den Anlagen zu seinen Rahmenbedingungen konkrete Beispiele und Musterdokumente aufführt.

Auch der Transparenzgedanke fließt beim Kreis Mettmann mit in die Rahmenbedingungen zum Sponsoring ein. Demnach sind Sponsoringleistungen mit einem Wert ab 1.000 Euro unter Nennung des Sponsors, der Höhe sowie der Zweck der Sponsoringleistung zu veröffentlichen. Sofern der Sponsor der Veröffentlichung nicht zustimmt, lehnt der Kreis Mettmann die Sponsoringleistung ab. Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab einem Wert der Sponsoringleistung von 10.000 Euro zu beteiligen.

Aufgrund der steuerlichen und auch rechtlichen Bedeutung von Sponsoring verlangen die Rahmenbedingungen, dass die zuständigen Ämter (Rechtsamt und Kämmerei) in die Entscheidung zum Sponsoring einzubinden und zu schließende Sponsoringverträge von den Fachstellen gegenzuzeichnen sind.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise 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. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann verfügt über Strukturen zum monetären Controlling von Baumaßnahmen. Diese Kontrollinstanz entspricht jedoch nicht dem von der gpaNRW beschriebenen Bauinvestitionscontrolling im engeren Sinne.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Das BIC ist ein Steuerungsinstrument für eine Kreisverwaltung, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Behörde verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang

des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kreise sollten hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen⁴²

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW⁴³ verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind. Weiterhin ist ein Bauzeitenplan beizufügen.

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann.

⁴² Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

⁴³ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich oftmals in vermeidbaren Mehrkosten.

Als Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In der Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie
- Informationsbündelung.

Der **Kreis Mettmann** gibt an, dass das Amt für Hoch- und Tiefbau über eine eigene Controlling-Abteilung verfügt. Dort werden zentral für das Hoch- und Tiefbauamt die Budgets der einzelnen Projekte erfasst. Quartalsweise führt das Controlling dort ein Soll-/Ist-Vergleich sowie eine damit einhergehende Prognose zum weiteren Ablauf durch. Die Bewertung von geplanten Bauvorhaben nimmt dezentral die jeweils zuständige Fachabteilung, ggf. unter Einbeziehung des Controllings, vor. Bei der Vorgehensweise des Kreises Mettmann handelt es sich im Wesentlichen um ein monetäres Controlling. Die Entscheidung, ob Baumaßnahmen in der geplanten Form umgesetzt werden, trifft der Kreis Mettmann bei größeren Baumaßnahmen in seinen politischen Gremien.

Aktuell verfügt der Kreis Mettmann somit über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Aus Sicht der gpaNRW ist jedoch insbesondere für größere Bauvorhaben eine entsprechende strukturierte, interne Kontrollinstanz unerlässlich, um öffentliche Baumaßnahmen zeitgerecht und unter Berücksichtigung der Kostenrahmen abwickeln zu können.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling aufbauen, welches bei größeren Baumaßnahmen verbindlich anzuwenden ist.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren

durchführen⁴⁴. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Mettmann vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert haben beim Kreis Mettmann insbesondere im Jahr 2020 pandemiebedingt eine spürbare Auswirkung auf die Abrechnungssummen verursacht. Im Folgejahr sind die Abweichungen deutlich gesunken.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	46.705.567	
Abrechnungssummen	47.096.624	
Summe der Unterschreitungen	1.895.997	- 4,1
Summe der Überschreitungen	2.287.055	+ 4,9

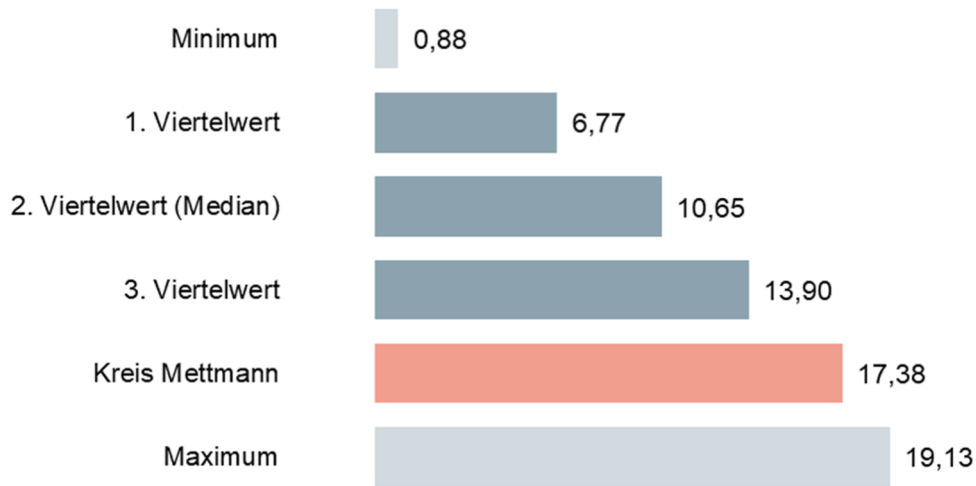
Bei den Abweichungen im Zeitraum 2019 bis 2021 ist auffällig, dass auch die Unterschreitungen der Auftragssummen einen deutlichen Wert aufzeigen. Insbesondere der Dienstleistungsbereich war im ersten Pandemiejahr 2020 geprägt von Lockdowns und Schulschließungen. Auch im sozialen Bereich, etwa bei den Fortbildungsmaßnahmen der Jobcenter, konnten zahlreiche Maßnahmen und Veranstaltungen bedingt durch die Pandemie nicht stattfinden. In der Folge konnten die eingeplanten Fördermaßnahmen nicht oder nur teilweise abgerechnet werden. Gleiches war für den Schülerspezialtransport festzustellen, wo es ebenfalls zu einer erheblichen Reduzierung der Abrechnungssummen gekommen ist.

Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Mettmann 33 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte

⁴⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

in Höhe von 1.087.095 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Mettmann damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch im Zuge der separaten Betrachtung des Vergleichsjahres 2020 wird deutlich, dass hohe Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme festzustellen waren. Bei der genaueren Analyse konnten wir jedoch feststellen, dass es sich im Wesentlichen um Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte handelte, die ihren Grund in der pandemischen Situation 2020 finden. Dies bedeutet, dass Maßnahmen zum Teil deutlich günstiger abgerechnet wurden, als sie zuvor beauftragt waren. Da dieser Umstand durch die Pandemielage erklärbar ist und insbesondere Auftragsüberschreitungen nur in einem vergleichsweise geringen Umfang festzustellen waren, bringt die Höhe der oben dargestellten Abweichungen aus Sicht der gpaNRW keinen besonderen Handlungsbedarf mit sich.

Im Folgejahr 2021 weist der Kreis Mettmann deutlich geringere Abweichungen auf und liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Demnach haben im Jahr 2021 mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise höhere Abweichungen zu verzeichnen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert in Prozent	7,56	4,70	8,10	9,62	14,56	26,21	27

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die internen Regelungen des Kreises Mettmann zur Abwicklung von Nachträgen sind gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können. Bislang hat der Kreis Mettmann jedoch noch kein strukturiertes Nachtragsmanagement eingerichtet.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Kreis Mettmann** legt in seiner Vergabedienstanweisung unter Ziffer 34 fest, dass bei Auftragsänderungen, Auftragserweiterungen sowie bei Nachträgen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist, wenn eine wesentliche Auftragsänderung vorliegt oder sich die zusätzliche Leistung vom ursprünglichen Auftrag ohne fachliche oder wirtschaftliche Nachteile treffen lässt. Detailliert gibt der Kreis Mettmann weiter vor, welche Änderungen unter das Erheblichkeitskriterium fallen können. Beispielhaft gibt der Kreis Mettmann für den Bereich Liefer-/Dienstleistungen eine Erhöhung des ursprünglichen Auftragswertes von mehr als 20 Prozent, bei Bauleistungen von mehr als 15 Prozent vor.

Die zuständige Bedarfsstelle hat die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren.

Die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung richtet sich nach der Rechnungsprüfungsordnung sowie der hierzu erlassenen Dienstanweisung. Der Kreis Mettmann legt fest, dass diese Regelungen auch für die Abwicklung von Nachträgen gelten. Demnach ist die örtliche Rechnungsprüfung vor Erteilung von Auftragsänderungen oder Nachträgen zu beteiligen, wenn der Auftragswert 10.000 Euro netto übersteigt oder die Gesamtsumme der bisherigen Nachträge die Summe von 10.000 Euro netto erstmalig übersteigt.

Der Kreis Mettmann nimmt keine zentrale Überprüfung von Nachträgen nach Ursache und Häufigkeit vor. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich jedoch insbesondere aus der konkreten und strukturierten Auswertung von Nachträgen wertvolle Hinweise zu folgenden Fragestellungen:

- Welche Ursachen führen (immer wieder) zu Nachträgen
- Sind einzelne Firmen besonders auffällig hinsichtlich Anzahl und Höhe der Nachträge
- Gibt es Bedarfsstellen, bei denen ein erhöhtes Nachtragsaufkommen festzustellen ist
- Wurden Nachträge im Einklang mit gesetzlichen und internen Vergabevorschriften abgewickelt

Die strukturierte Auswertung kann dazu beitragen, mögliche gleichartige Ursachen für Nachträge künftig zu reduzieren oder gar zu verhindern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement implementieren und das Nachtragsaufkommen nach verbindlichen Vorgaben auswerten.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Mettmann liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

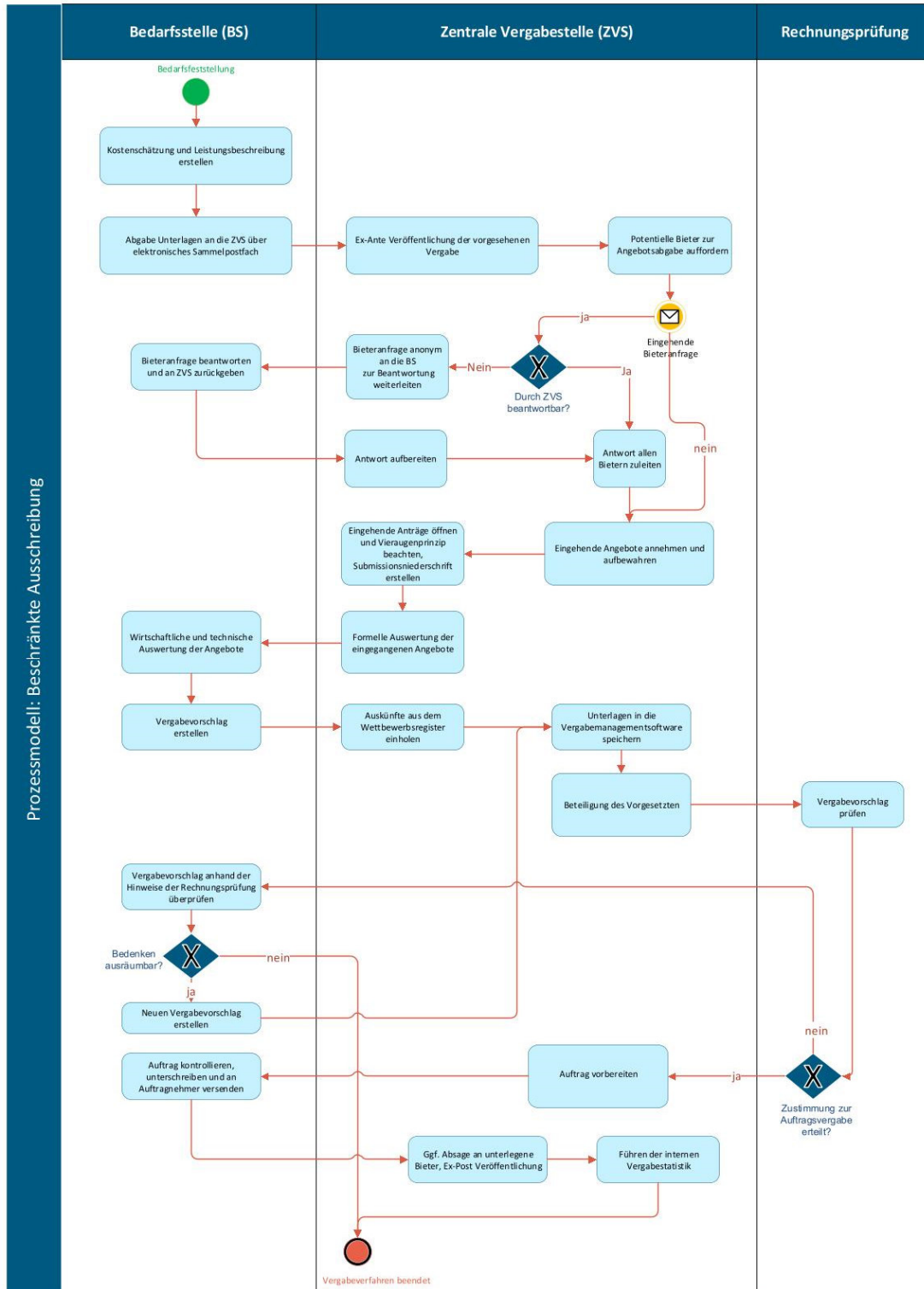
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - [Vergabe]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Mettmann hat durch seine Vergabedienstweisung interne Regelungen geschaffen, die grundsätzlich gut geeignet sind, Vergabeverfahren ordnungsgemäß und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Der zentralen Vergabestelle kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Einige Regelungen, zum Beispiel zur nachhaltigen Beschaffung oder zur Binnenmarktrelevanz bedürfen der Überarbeitung.	231	E1.1	Der Kreis Mettmann sollte konkrete Vorgaben zur Berücksichtigung von sozialen und umweltbezogenen Zuschlagskriterien erlassen.	233
			E1.2	Der Kreis Mettmann sollte seine Regelungen zur Binnenmarktrelevanz nachschärfen und konkretisieren.	234
F2	Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind grundsätzlich gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. Die in der Praxis gelebten Abweichungen von den Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bedürfen einer kritischen Überprüfung.	234			
F3	Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Mettmann prüfen, ob die deutliche Erhöhung der Wertgrenzen zur Vorlagepflicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung auch weiterhin Bestand haben soll.	235	E3	Der Kreis Mettmann sollte die vorgegebenen Wertgrenzen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung prüfen und erforderlichenfalls die formelle Anpassung der Rechnungsprüfungsordnung vornehmen.	235
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Regelungen des Kreises Mettmann zur Korruptionsprävention entsprechend nicht mehr den aktuell gültigen, gesetzlichen Vorgaben. Der Kreis gibt an, dass er bereits an der Aktualisierung seiner internen Vorgaben zur Korruptionsprävention arbeitet.	240	E4.1	Der Kreis Mettmann sollte die Überarbeitung der internen Vorgaben zur Korruptionsprävention zügig vorantreiben und die aktualisierte Fassung möglichst zeitnah in Kraft setzen.	241

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Der Kreis Mettmann sollte die Aufgabenzuweisung an die gesetzliche Neuregelung anpassen.	243
			E4.3	Der Kreis Mettmann sollte seine bisherigen Vorbereitungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie weiter vorantreiben und parallel auch einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten entwickeln.	244
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Der Kreis Mettmann verfügt über Strukturen zum monetären Controlling von Baumaßnahmen. Diese Kontrollinstanz entspricht jedoch nicht dem von der gpaNRW beschriebenen Bauinvestitionscontrolling im engeren Sinne.	246	E5	Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling aufbauen, welches bei größeren Baumaßnahmen verbindlich anzuwenden ist.	248
Nachtragswesen					
F6	Die internen Regelungen des Kreises Mettmann zur Abwicklung von Nachträgen sind gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können. Bislang hat der Kreis Mettmann jedoch noch kein strukturiertes Nachtragsmanagement eingerichtet.	251	E6	Der Kreis Mettmann sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement implementieren und das Nachtragsaufkommen nach verbindlichen Vorgaben auswerten.	252
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass der Kreis Mettmann seine effektiven Vergabestrukturen auch in der täglichen Praxis konsequent anwendet. Im Bereich der Vorbereitung von Baumaßnahmen wird deutlich, dass die erstellten Leistungsverzeichnisse tiefergehend sein sollten, um Nachträge zu vermeiden.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E7	Der Kreis Mettmann sollte für die Vorbereitung von Baumaßnahmen stets genügend fachliche und personelle Ressourcen einplanen, um die Notwendigkeit von Nachträgen während der laufenden Baumaßnahme möglichst zu vermeiden.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die entstandenen Zusatzkosten sind in der Maßnahmenakte nachvollziehbar dokumentiert. Allerdings hat der Kreis Mettmann die Zusatzarbeiten nicht im Zuge eines formellen Nachtrages in Auftrag gegeben.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E8	Der Kreis Mettmann sollte Zusatzleistungen stets im formellen Rahmen beauftragen.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Mettmann im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Um den **Erhalt der Verkehrsflächen** systematisch und nachhaltig steuern zu können, benötigt der **Kreis Mettmann** u. a. steuerungsrelevante Daten und eine Gesamtstrategie. Der Kreis hat hierfür strategische und operative Ziele im Haushalt formuliert. Jedoch fehlen geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, um die Zielerreichung zu messen. Zudem benötigt der Kreis detaillierte, vollständige und aktuelle Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten. Ferner bedarf es einer **Straßendatenbank** und einer **Aufbruchverwaltung**. Dadurch lassen sich z. B. die Flächendaten, Zustandsinformationen und Aufbrüche zentral verwalten, auswerten und pflegen. Informationen zum **Zustand der Kreisstraßen** hat der Kreis Mettmann jederzeit über die regelmäßig stattfindenden Zustandserfassungen. Fast 50 Prozent aller Fahrbahnflächen haben einen **guten bis sehr guten Zustand**. Die Zustandsdaten werden zudem als Grundlage für eine **körperliche Inventur** benötigt. Die letzte körperliche Inventur fand 2018 statt.

Seit der Eröffnungsbilanz 2007 hat sich das **Vermögen der Verkehrsflächen** von 45,4 Mio. Euro um rund 17,5 Prozent reduziert. Die jährliche **Reinvestitionsquote** schwankte im Vierjahres-Zeitraum zwischen fünf und 127 Prozent. Durchschnittlich reinvestiert der Kreis rund 47 Prozent der Abschreibungen. Laut mittelfristiger Finanzplanung soll die künftige Reinvestitionsquote stetig bei ca. 100 Prozent liegen. Bei den **Unterhaltungsaufwendungen** erreicht Mettmann mit durchschnittlich 0,48 Euro je qm nur etwas mehr als ein Drittel des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. In der Gesamtbetrachtung deuten die Einflussfaktoren wie Alter und Zustand auf ein künftiges grundsätzliches finanzielles Risiko hin. Dazu zählen beispielsweise außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund unzureichender Erhaltung der Verkehrsflächen. Daher sollte der Kreis Mettmann die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen am tatsächlichen Bedarf sowie finanziellen und personellen Möglichkeiten ausrichten.

Straßenbegleitgrün

Beim Straßenbegleitgrün ist der Kreis Mettmann bezüglich der Datentransparenz und Steuerung derzeit schwach aufgestellt. Momentan kann der Kreis die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nicht steuern. Hierfür fehlt u. a. eine Gesamtstrategie zur Pflege inkl. Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Zudem werden nur die Aufwendungen erfasst, eine Kostenrechnung ist nicht vorhanden. Außerdem fehlen die grundlegenden Informationen zu den Flächen und Pflegeklassen des Straßenbegleitgrüns.

Mit 30 Bäumen je 1.000 qm Straßenbegleitgrün bildet der Kreis Mettmann mit Abstand den Maximalwert aller Kreise. Auch die Aufwendungen für diese Flächen liegen im Vergleich mit 0,77 Euro je qm und Jahr im oberen Bereich. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit lassen sich aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht treffen. Beim Thema Straßenbegleitgrün besteht daher dringender Handlungsbedarf.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Abteilung 23-3 „Kreisstraßen und Naherholung“ verantwortet im **Kreis Mettmann** das Produkt Verkehrsflächen. Die Abteilung gehört zum Amt für Hoch- und Tiefbau (Amt 23) und ist dem Dezernat V zugeordnet. Zur Abteilung gehören die Sachgebiete Planung und Bau sowie der Kreisbauhof. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Mettmann rund 1,14 Mio. qm Verkehrsfläche.

Zum Aufgabenbereich der Abteilung 23-3 gehören u. a. folgende Leistungen:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- verschiedene Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank,
- die Durchführung von Zustandserfassungen,
- das Aufbruchmanagement (Genehmigung, Überwachung, Abnahme von Aufbrüchen),
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen) sowie
- kleinflächige Instandhaltungen und Instandsetzungen.

Darüber hinaus notwendige Instandsetzungen, Erneuerungen und Neubaumaßnahmen werden extern vergeben.

8.3.1.1 Datenlage

→ Feststellung

Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, bestehen hinsichtlich der Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten Optimierungsmöglichkeiten. Zudem sind die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung nicht aufeinander abgestimmt.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Kreis Mettmann** kann jederzeit auf aktuelle Zustandsdaten der Fahrbahnflächen zugreifen. Zustandsinformationen zu den weiteren befestigten Flächen fehlen derzeit. Die Flächendaten liegen zudem nur sehr vereinfacht vor. Der Kreis unterscheidet ausschließlich nach Fahrbahnflächen und Nebenanlagen. In den Nebenanlagen sind alle weiteren befestigten Flächen enthalten, die keine Fahrbahnflächen sind. Dazu gehören beispielsweise die Radwege, Gehwege und Busbuchten. Zudem gibt es in den meisten Fällen nur jeweils eine Fläche Fahrbahn und Nebenanlage je Kreisstraße. Insgesamt sind 45 Teilabschnitte für insgesamt 34 Kreisstraßen vorhanden. Im Gegensatz dazu sind die Kreisstraßen in der Anlagenbuchhaltung nach Abschnitten aufgeteilt und ergeben 255 Anlagegüter. Eine eindeutige Zuordnung zwischen Straßendatentabelle und Anlagenbuchhaltung ist ausschließlich auf Ebene der jeweiligen Kreisstraße möglich. Sofern nur ein Teil einer Kreisstraße betroffen ist, lassen sich die Daten nicht mehr zweifelsfrei zuordnen.

Die Vorhaltung der Finanz- und Bilanzdaten lässt sich ebenfalls optimieren. So liegen die erforderlichen Informationen nicht immer vollständig vor bzw. lassen sich nur mit erhöhtem Aufwand erzeugen. Das ist beispielsweise bei den flächengewichteten Nutzungsdauern der Fall. Zudem standen die vollkostenbasierten Eigenleistungen nicht zur Verfügung. Der Kreis Mettmann konnte jedoch die Sachkosten und Stellenanteile mitteilen. Die gpaNRW konnte mit diesen Werten die Vollkosten hilfsweise über Pauschalwerte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Nicht-Büroarbeitsplätze ermitteln.

Im Baubetriebshof wird der Materialeinsatz und die aufgewandten Stunden je Leistung erfasst. Jedoch werden diese nicht in eine Datenbank oder Software eingetragen, um diese auch zielgerichtet auswerten zu können. Die Erhaltungsaufwendungen kann der Kreis Mettmann zudem nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen.

→ Empfehlung

Der Kreis Mettmann sollte die steuerungsrelevanten Daten, wie beispielsweise die Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben. Zudem sollten die Daten der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.

8.3.1.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann nutzt bisher keine Straßendatenbank, um die Verkehrsflächenerhaltung vollumfänglich zu steuern.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Mettmann** und alle anderen Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen zur Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Teilweise sind in dieser Datenbank auch Querschnittsdaten (Länge mal Breite), Aufbaudaten und Verkehrsbelastungen enthalten. Diese Informationen sind frei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese Version der Datenbank jedoch nicht aus. Hierfür benötigt der Kreis Mettmann eine erweiterte, kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank oder beschafft sich alternativ eine andere Straßendatenbank.

→ Empfehlung

Der Kreis Mettmann sollte eine Straßendatenbank zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung nutzen. In diese sollte der Kreis alle relevanten Daten im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung einpflegen. Auch die Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen sollte der Kreis berücksichtigen.

Die Straßendatenbank sollte mit einem Geoinformationssystem gekoppelt sein. Die Strukturen der Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und einer Kostenrechnung sollten zudem aufeinander abgestimmt sein.

Momentan verwaltet der Kreis Mettmann die Informationen zu den eigenen Kreisstraßen vereinfacht in einer eigenen Datentabelle. Diese lässt sich nicht mit einem Geoinformationssystem verknüpfen. In der Tabelle sind die 34 Kreisstraßen in eigener Baulast mit insgesamt 45 Abschnitten hinterlegt. Das detaillierte Knoten-Kanten-Modell aus der o. g. webbasierten Straßendatenbank wird nicht genutzt. Das heißt, die Kreisstraßen sind in der Tabelle nicht in Abschnitte (von Knotenpunkt zu Knotenpunkt) unterteilt. Nur wenn die Kreisstraßen über zwei oder mehr Kommunen verlaufen, sind zusätzliche Abschnitte vorhanden. Zu jedem Abschnitt gibt es nur eine Länge, eine Fahrbahnfläche und eine Fläche zu den Nebenanlagen. Darüber hinaus sind jedem Abschnitt ergänzende Informationen wie z. B. zur Verkehrsbelastung, der Anzahl von Kreisverkehren und Bauwerken zugeordnet.

Mit einer Straßendatenbank ergeben sich häufig neue Herausforderungen. Zum einen ist eine Migration aller vorhandenen Daten vermutlich nicht möglich. Zum anderen ist dies z. B. bei den vorhandenen Querschnittsdaten (Länge mal Breite) nicht zielführend, da diese zu vereinfacht vorliegen. Von einer Neuerfassung der Flächen ist daher auszugehen. Moderne Straßenmanagementsysteme arbeiten reallächen- und stationsbasiert. Die Flächen werden nahezu als Abbild der Wirklichkeit im System verwaltet. Mit der Anbindung an Geoinformationssysteme lassen

sich die Daten grafisch darstellen und vielseitig nutzen. Auch Datenaktualisierungen sind einfacher und schneller möglich. Beispielsweise lassen sich Schlussvermessungen nach abgeschlossenen Baumaßnahmen direkt ins System einspielen. Durch die sehr hohe Genauigkeit wird die Qualität des Datenbestandes mit jeder abgeschlossenen Maßnahme erkennbar verbessert. Zudem steigt der Datenumfang durch die Übernahme aller vermessenen Objekte im Straßenraum.

Bei den Zustandsdaten ist der Kreis Mettmann gut aufgestellt. Alle fünf Jahre untersucht der Kreis Mettmann den Zustand seiner Fahrbahnflächen. Hierzu erfolgt eine messtechnische Zustandserfassung. An diesen regelmäßigen Erfassungen beteiligen sich einige Kreise in NRW. Die Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung übernimmt der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen für die Kreise. Im Ergebnis erhält der Kreis Mettmann eine Zustandsverteilung über die eigenen befahrenen Kreisstraßen. Detaillierte Auswertungen sind separat zu beauftragen. Dem Kreis Mettmann reichen nach eigener Aussage die groben Auswertungen aus. Für die weiteren befestigten Flächen gibt es derzeit keine ausreichend qualifizierten Zustandsdaten.

Die Zustandsdaten werden weder in der webbasierten Straßendatenbank noch in der eigenen Datentabelle hinterlegt. Eine direkte Verknüpfung mit den Straßendaten ist somit nicht gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Zustandsdaten sollte der Kreis Mettmann ebenfalls in eine Straßendatenbank integrieren. Damit lassen sich dann weitergehende Auswertungen ansteuern. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwieweit der Kreis auch für die anderen Flächenarten Zustandsinformationen erfasst.

Bisher hat der Kreis Mettmann aus den vorhandenen Daten keine netzweite Prognoserechnung zur Zustandsentwicklung des Straßennetzes vorgenommen. Aus den vorhandenen Informationen erstellt der Kreis Mettmann jedoch einen Siebenjahresplan mit Maßnahmenkosten. Diese Maßnahmen sind bisher nicht in einer Straßendatenbank oder der vorhandenen Datentabelle hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte auch die Maßnahmenplanung und deren Fortschreibung über eine Straßendatenbank vornehmen.

Das Aufbruchmanagement ist im Kreis Mettmann ausreichend strukturiert und organisiert. Dennoch bestehen verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten. Für das Aufbruchmanagement hat der Kreis Mettmann bisher keine Software im Einsatz. Anfragen zu Aufbrüchen werden individuell über eine zentrale Ansprechperson im Kreis bearbeitet. Diese bearbeitet durchschnittlich 40 bis 60 Aufbrüche jährlich. 2021 stieg die Zahl auf 78 Aufbrüche.

→ **Empfehlung**

Die anzuschaffende Straßendatenbank sollte auch ein Modul zum Aufbruchmanagement beinhalten. Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.

Die Straßendatenbank, das Aufbruchmanagement und das Geoinformationssystem sollten miteinander verknüpft sein. Dadurch würde der Kreis bereits bei der Antragstellung über mehr In-

formationen verfügen. Beispielsweise sind der Straßenzustand, Aufbaudaten und Flächeninformationen sichtbar. Ebenso sind Informationen zu anderen Planungen und Festlegungen direkt verfügbar. Zudem lassen sich Aufbrüche flächenscharf im System hinterlegen.

Der Kreis Mettmann koordiniert und bündelt die Aufbrüche aller Beteiligten. Dabei gibt es keine festen Termine. Vielmehr setzt der Kreis auf einen kontinuierlichen Austausch mit den Versorgern und weiteren Beteiligten. Die Inhalte der Koordinierungsgespräche werden protokolliert und gehen den Beteiligten in geeigneter Form zu.

Die Vorhabenträger melden Aufbrüche mit eigenen Formularen oder per E-Mail an. Der Kreis Mettmann prüft die Anträge und erteilt eine Aufbruchgenehmigung mit Hinweisen und Auflagen zur Ausführung der jeweiligen Maßnahme. Um den Prozess zu verbessern, wäre eine Aufgrabungsrichtlinie für den Kreis Mettmann sinnvoll. In einem solchen Dokument stehen die grundlegenden Inhalte von der Beantragung, Abwicklung, Ausführung, Abnahme und Gewährleistung von Baumaßnahmen. Diese Richtlinie sollte als verbindliche Grundlage für Arbeiten im öffentlichen Straßenraum dienen. Die ausführenden Unternehmen hätten dadurch konkrete Handlungsanweisungen. Ergänzend sollten dort die notwendigen Qualifikationen der ausführenden Unternehmen beschrieben sein.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.

Die Kontrolleure des Kreises Mettmann erhalten mit der Aufbruchgenehmigung Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist von der ausführenden Firma vorab anzukündigen. Danach vereinbart der Kreis einen persönlichen Vor-Ort-Termin. Während der Bauausführung, zur Abnahme/Übernahme, der Gewährleistungsabnahme sowie dem Gewährleistungszeitraum werden die Aufbrüche vom Kreis regelmäßig kontrolliert. Außerdem sind in den einzelnen Bauphasen Eigenüberwachungen nötig. Verpflichtend müssen die Firmen beispielsweise Verdichtungskontrollen und die Eignung des Asphalts nachweisen. Die Ergebnisse der Abnahmen werden protokolliert und anschließend in der Bauakte dokumentiert.

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat eine Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig. Jedoch sind noch weitere Daten nötig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Kreis Mettmann** erfasst die Eigenleistungen des Kreisbauhofes. Hierfür sind verschiedene Kostenträger und Tätigkeitsorte definiert. Als Kostenträger sind beispielsweise die verschiedenen Flächenarten hinterlegt. Die Tätigkeitsorte sind die jeweiligen Kreisstraßen. Derzeit werden diese Informationen noch analog per Erfassungsfeld erfasst. Der Kreis Mettmann ist sich

bewusst, dass dies noch keine Kostenrechnung darstellt, um den Ressourceneinsatz vollständig und transparent abzubilden. Hierfür fehlen unter anderem differenziert erfasste Daten und eine geeignete Software. Dann lassen sich die Daten zielgenau auswerten und zur Steuerung nutzen.

Die Eigenleistungen bilden zusammen mit den Fremdleistungen eine gemeinsame Kostenstelle. Damit lassen sich die Erhaltungsaufwendungen u. a. nicht nach den Erhaltungsmaßnahmen - betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung - differenzieren. Folglich hat der Kreis Mettmann nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Verkehrsflächen. Neben der Summe und Art der Aufwendungen sind weitere Informationen wichtig. Dazu sollten alle Aufwendungen den jeweiligen Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung schafft der Kreis Mettmann einen weiteren Baustein, um den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.

Aufbau und Gliederungstiefe sollten sich am Bedarf des Kreises Mettmann orientieren. Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich und nötig dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung bestimmen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Der Kreis Mettmann hat strategische und operative Ziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, um beurteilen zu können, ob die benannten Ziele erreicht werden.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Mettmann** hat für das Produkt 120101 „Kreisstraßen“ strategische und operative Ziele definiert. Das übergeordnete strategische Ziel ist die Sicherung der Mobilität der Bürger. Daraus ergeben sich laut dem Kreis Mettmann folgende operative Ziele:

- Verbesserung der Infrastruktur,

- Substanzerhaltung der Kreisstraßen und
- die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit und einer angemessenen Leistungsfähigkeit der Kreisstraßen.

Im Rahmen des operativen Controllings hat der Kreis Mettmann überwiegend Mengenangaben definiert. Über diese Zahlen steuert der Kreis nach eigener Aussage und macht das Erreichen der Ziele messbar. Die Planwerte gleicht der Kreis im Jahresabschluss mit den tatsächlichen Werten ab. Eine Zielerreichung gibt den Erfüllungsgrad in Prozent an. Über die Zahlen und deren Zielerreichung wird einmal jährlich informiert. Diese Informationen sind für alle Interessierten frei verfügbar.

Momentan hat der Kreis Mettmann folgende (Kenn-)Zahlen für die Kreisstraßen festgelegt:

- Aufwandsdeckungsgrad in Prozent (Erträge geteilt durch Aufwendungen),
- Netto-Ergebnis je Einwohner,
- Anzahl der erteilten Genehmigungen von Aufbrüchen im Straßenraum,
- Anzahl der erteilten Gestattungen bei Neuanlagen,
- Anzahl der genehmigten Sondernutzungen,
- Anzahl der erteilten Zustimmungen bei Telekommunikations-Neuanlagen,
- Anzahl der Lichtsignalanlagen,
- Anzahl der Kreisverkehre an Kreisstraßen,
- Anzahl der Brücken an Kreisstraßen,
- Anzahl der Kreisstraßen,
- Länge der Kreisstraßen und
- Länge der Rad-, Geh- und kombinierte Rad- und Gehwege.

Mengenangaben sind jedoch nicht geeignet, um die Erhaltung der Verkehrsflächen zu steuern. Einige dieser Zahlen stehen zudem in Konkurrenz zueinander. Es wird zudem nicht deutlich, woran die Zielerreichung festgemacht ist. Der Zielerreichungsgrad vermittelt bei einigen Zahlen falsche Schlussfolgerungen. Anhand von Beispielen aus dem Jahresabschluss 2020 wird dies verdeutlicht.

Beim Netto-Ergebnis je Einwohner soll der Fehlbetrag so gering wie möglich sein. Geplant wurde mit einem Fehlbetrag von 10,17 Euro je Einwohner. Im Ergebnis lag der Fehlbetrag bei nur 7,23 Euro je Einwohner, also ein geringerer Fehlbetrag als erwartet. Die Zielerreichung gibt 71 Prozent aus. Daraus müsste abgeleitet werden, dass das Ziel nicht erreicht wurde. Hier ist aber das Gegenteil der Fall. Das Ziel wurde übererfüllt, weil der Fehlbetrag je Einwohner geringer ausgefallen ist.

Ein anderes Beispiel sind die erteilten Aufbruchgenehmigungen. Auch hier kann das Ergebnis falsche Schlussfolgerungen nach sich ziehen. 2020 wurden 30 Aufbrüche geplant. Am Ende des Jahres waren es 50 Aufbrüche. Die Zielerreichung kommt auf 167 Prozent. Das Ziel wurde demnach übererfüllt, der Kreis hatte mehr Aufbrüche als geplant. Hier könnte man schlussfolgern, je mehr Aufbrüche der Kreis Mettmann zulässt, umso besser wird die Zielerreichung. Auch hier ist jedoch das Gegenteil der Fall. Das Ziel wurde nicht erreicht. Die Straßen wurden häufiger durch Aufbrüche geschädigt als geplant. Damit widerspricht sich diese Aussage z. B. mit dem Ziel der Substanzerhaltung.

Dass die Zahlen im Kreis Mettmann auch konkurrieren, ist am Beispiel der Anzahl der Lichtsignalanlagen und Kreisverkehre zu sehen. Kreisverkehre werden häufig gebaut, um bei geringen Verkehrsbelastungen den Verkehrsfluss zu verbessern und auf Lichtsignalanlagen zu verzichten. Im Kreis Mettmann wird die Zielerfüllung höher, je mehr Lichtsignalanlagen und Kreisverkehre vorhanden sind. Hier ist das dazugehörige Ziel unklar.

Eine Ausnahme kann beispielsweise die Kennzahl zur Länge der Radwege sein. Hierzu müsste jedoch auch ein Ziel verknüpft sein. Der Kreis Mettmann möchte laut aktuellem Radverkehrskonzept das Radwegenetz verbessern und ausbauen. Daher kann hier die Kennzahl helfen, die gesteckten Ziele zu messen und zu steuern.

Für den Kreis Mettmann könnten künftig folgende Kennzahlen sinngemäß geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2035 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Bis zum Jahr 2030 werden jährlich X km Radwege instandgesetzt oder erneuert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Gesamtstrategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Kreises Mettmann berücksichtigt. Dafür benötigt der Kreis u. a. detaillierte Flächen- und Zustandsdaten sowie eine steuerungswirksame Kostenrechnung. Erst dann sind objektive Aussagen möglich.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

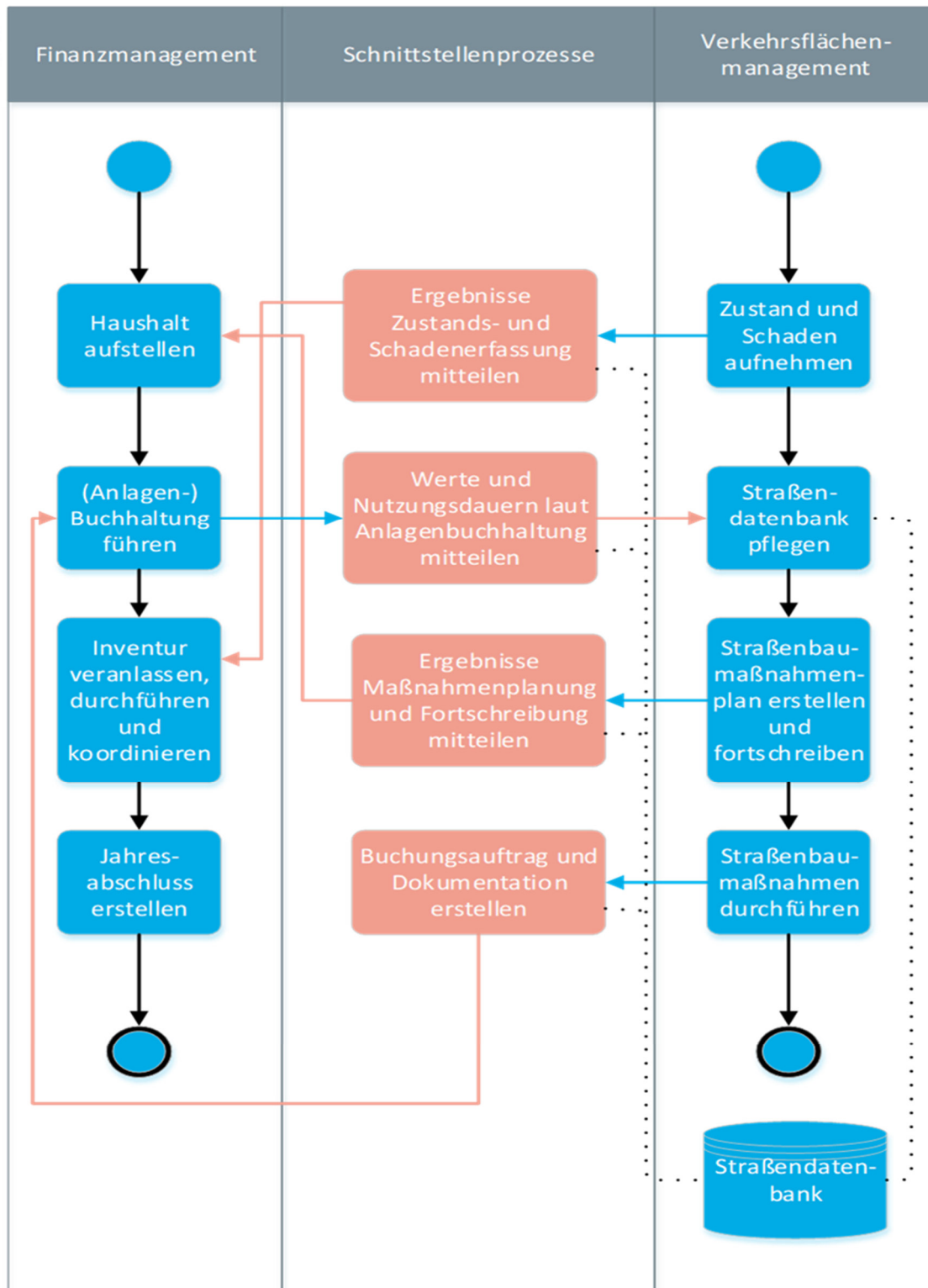
Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement zeigen Optimierungsbedarf. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat nach Aussagen des Kreises Mettmann 2018 stattgefunden. Die dazugehörigen Vorlagen und Dokumentationen sind ausbaufähig.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung

eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Das im **Kreis Mettmann** genutzte Finanzverfahren ist das führende System, um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. Die beteiligten Bereiche stimmen sich regelmäßig miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein.

Das Amt 20 - Kämmerei verwaltet derzeit 255 Anlagegüter im Bereich der Verkehrsflächen. In der Datentabelle der Abteilung 23-3 gibt es jedoch nur 45 Anlagen. Eine direkte Schnittstelle zwischen der Datentabelle und der Finanzsoftware gibt es derzeit nicht. Zudem ist unklar, ob die Anlagen der Anlagenbuchhaltung und der Datentabelle einen identischen Sachstand vorweisen. Dazu fehlt eine klare und eindeutige Bezeichnung, wie beispielsweise in einem Knoten-Kanten-Modell. Mithilfe eindeutiger Kennungen lassen sich beide Systeme besser verzahnen. So lassen sich weitere relevante Informationen wie Flächengröße, Flächenart, Buchwert, Restnutzungsdauer oder auch der Zustand verknüpfen. Das hilft unter anderem bei Veränderungen der Flächen wie z. B. beim Rückbau, Erweiterungen und Abrechnungen.

Momentan sind manuelle Schritte zum Abgleich notwendig. Einmal jährlich bereitet die Abteilung 23-3 die Veränderungen für das Finanzwesen auf. Dazu gehören auch die geplanten und durchgeführten Maßnahmen. Diese werden derzeit außerhalb der Straßendatenbank in separaten Listen geplant und fortgeschrieben.

Die Abgleiche sind aufgrund der nicht aufeinander abgestimmten Inhalte zeitaufwendig. Die Buchwerte des Jahresabschlusses lassen sich bisher nicht in die Datentabelle zurückspielen.

→ **Empfehlung**

Die beiden beteiligten Bereiche sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der Datentabelle identisch sind. Im Zuge der Einführung einer Straßendatenbank sollte der Kreis zudem prüfen, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt bzw. miteinander verknüpft werden können.

Für die körperlichen Inventuren ist das Amt 20 – Kämmerei zuständig. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und damit die Erfassung von Schäden und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen.

Eine Inventurrichtlinie ist beim Kreis Mettmann vorhanden. Diese soll laut Aussagen des Kreises zeitnah überarbeitet werden, um z. B. die Neuerungen des zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) zu berücksichtigen. Für die körperliche Inventur erhält die Abteilung 23-3 vom Amt 20 vorgefertigte Listen. Diese Listen füllt die Abteilung 23-3 aus, druckt diese und unterschreibt abschließend. Nötige Veränderungen pflegt das Amt 20 in die Anlagenbuchhaltung ein. Für die 2018 durchgeführte körperliche Inventur hat die Fachabteilung 23-3 eine eigene Zustandserfassung durchgeführt. Diese Erfassung ist jedoch nicht ausreichend dokumentiert. Zudem stellt sich die Frage, warum die alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen nicht als Grundlage für die körperlichen Inventuren genutzt werden. Aus den vorliegenden Informationen kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die körperliche Inventur den Anforderungen nach § 91 GO NRW i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) vollständig gerecht wird.

→ **Empfehlung**

Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die regelmäßigen Zustandserfassungen sein. Dabei sind die Vorgaben an eine ordnungsgemäße körperliche Inventur vollständig zu erfüllen.

Das Intervall für die regelmäßige körperliche Inventur soll zehn Jahre nicht überschreiten. Sofern der Kreis Mettmann innerhalb des Zeitraumes eine neue Zustandserfassung durchführt, löst dies eine neue körperliche Inventur aus. Im Kreis Mettmann ist dies durch die alle fünf Jahre stattfindenden Zustandserfassungen der Fall.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Mettmann hat vergleichsweise wenig Verkehrsflächen zu erhalten. Das könnte ein begünstigender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein. Allerdings kann die hohe Bevölkerungsdichte zu einer hohen Nutzungsintensität führen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Mettmann** befindet sich im westlichen Teil Nordrhein-Westfalens. Im Kreis gibt es zehn Kommunen. Die Städte Ratingen und Velbert gehören mit über 80.000 Einwohnern zu den großen kreisangehörigen Kommunen. Die Städte Erkrath, Haan, Heiligenhaus, Hilden, Langenfeld (Rhld.), Mettmann und Monheim am Rhein sind mittlere kreisangehörige Kommunen. Der zum Regierungsbezirk Düsseldorf gehörende Kreis grenzt im Norden an das Ruhrgebiet, im Westen an die Landeshauptstadt Düsseldorf, im Osten an die Stadt Wuppertal und im Süden an die Städte Köln und Leverkusen. Der Kreis Mettmann ist durch diese Lage ein bedeutender Wirtschaftsstandort und hat die viertgrößte Kaufkraft aller Kreise in NRW.

Der Kreis Mettmann hat eine Gemarkungsfläche von 40.722 ha. Damit ist Mettmann der flächenmäßig kleinste Kreis in Nordrhein-Westfalen. Dagegen zählt der Kreis Mettmann mit rund 486.000 Einwohnern zu den einwohnerstärksten Kreisen. Viele Einwohner auf relativ geringer Fläche ergeben eine hohe Bevölkerungsdichte. Mit 1.192 Einwohnern je qkm hat Mettmann die höchste Bevölkerungsdichte aller Kreise in NRW. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kreisen. Das kann ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Ein weiterer belastender Faktor kann die langgestreckte Form des Kreisgebietes sein. Der Kreis hat eine Nord-Süd-Ausdehnung von rund 35 km. Die geringste West-Ost-Ausdehnung gibt es im Süden mit nur zwei Kilometern. Im nördlichen Teil hat der Kreis Mettmann die größte West-Ost-Ausdehnung mit rund 25 km. Dadurch hat der kreiseigene Bauhof teils weite Wege zu den einzelnen Kreisstraßen, trotz der zentralen Lage des Bauhofes in der Stadt Mettmann.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	1.192	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	2,35	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,28	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Der Kreis Mettmann unterhält insgesamt 93,8 km Kreisstraßen in eigener Baulast. Davon verlaufen 12,9 km innerhalb der kreisangehörigen Kommunen. Mit 86 Prozent verläuft der Großteil aller Kreisstraßen außerhalb der Kommunen. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Mettmann 1,14 Mio. qm Verkehrsfläche. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Längen der 31 Kreise verteilen.

Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020



2020 positionierte sich der Kreis Mettmann im interkommunalen Vergleich wie folgt⁴⁵:

Grundzahl	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	12,9	3,7	39,8	46,0	56,2	95,1	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	80,9	44,1	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	93,80	47,80	171,95	211,70	383,00	526,10	31

Demnach hat der Kreis Mettmann das zweikleinsten Kreisstraßennetz. Dies korrespondiert mit der geringen Gemarkungsfläche des Kreises.

⁴⁵ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa 17,5 Prozent reduziert.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme lässt sich im **Kreis Mettmann** nicht ermitteln. Hierfür fehlen geeignete Informationen zu den Anlagen im Bau. Mit einem durchschnittlichen Bilanzwert von 33 Euro je qm liegt der Kreis Mettmann nah beim dritten Viertelwert.

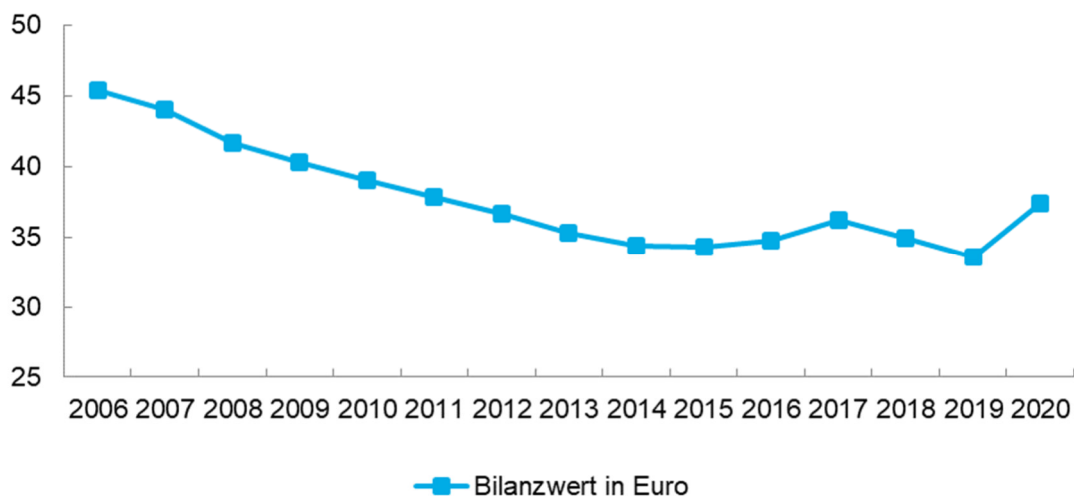
Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	k. A.*	6,54	9,96	12,88	19,06	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	32,83	13,46	20,28	26,25	35,75	63,55	28

* Die Verkehrsflächenquote ließ sich aufgrund unzureichender Angaben zu den Anlagen im Bau nicht ermitteln.

Der Bilanzwert ohne die Anlagen im Bau lag zur Eröffnungsbilanz 2007 bei 45,4 Mio. Euro. Bis 2015 reduzierte sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 25 Prozent.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Mettmann in Mio. Euro



Erst in den Folgejahren konnte der Kreis Mettmann dem negativen Trend entgegenwirken. Umfangreiche Baumaßnahmen und vor allem die Übernahme (Umstufungen) von Straßen erhöhten in den Folgejahren den Bilanzwert der Verkehrsflächen. Beispielsweise hatte der Kreis Mettmann 2020 Zugänge durch die Abstufung der B227 zur K01 und durch die Übernahme eines

Abschnittes der K05 von der Stadt Haan. Allein dadurch erhöhte sich das Verkehrsflächenvermögen 2020 um rund 4,75 Mio. Euro. 2020 liegt der Bilanzwert bei rund 37,4 Mio. Euro. Vom Eröffnungsbilanzjahr bis 2020 ergibt sich ein Werteverzehr von rund 17,5 Prozent. Aus bilanzieller Sicht verzehrt der Kreis Mettmann durchschnittlich 600.000 Euro jährlich.

Ein hoher bilanzieller Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar. Denn die Verkehrsflächen werden auch zukünftig benötigt. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor. Hier besteht demnach ein Handlungsbedarf für den Kreis Mettmann.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der folgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des **Kreises Mettmann** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Mettmann
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,41
Reinvestitionsquote in Prozent	100	127
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	k.A.*

* Die Datenlage im Kreis Mettmann war nicht ausreichend, um den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad zu ermitteln.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2020 bei 0,41 Euro je qm Verkehrsfläche. Das sind nur etwa ein Drittel vom empfohlenen Richtwert der FGSV. Dagegen reinvestierte der Kreis Mett-

mann 2020 mit 127 Prozent überdurchschnittlich viel in Kreisstraßennetz. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegen die Reinvestitionsquoten bei nur 47 Prozent. Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad lässt sich nicht ermitteln, da die Datenlage hierfür nicht ausreichend ist.

Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ **Feststellung**

Die vorliegenden Zustandsdaten zeigen eine ausgewogene Verteilung. Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen derzeit.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad lässt sich im **Kreis Mettmann** aufgrund einer unzureichenden Datenlage nicht genau feststellen. Dieser ergibt sich normalerweise aus den flächengewichteten Restnutzungs- und Gesamtnutzungsdauern. Im Kreis Mettmann wurde der Anlagenabnutzungsgrad näherungsweise ermittelt. Je nach Rechenmethode ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad zwischen 50 und 60 Prozent. Mit 50 Prozent würde die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens noch als ausgeglichen gelten. Mit 60 Prozent würde der Wert auf eine nicht ausgeglichene Altersstruktur hinweisen.

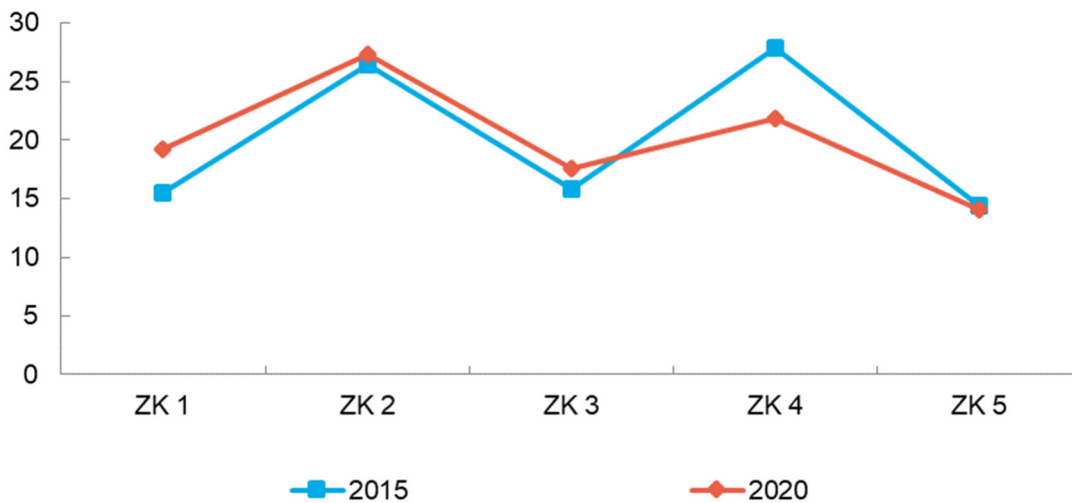
→ **Empfehlung**

Die Abteilung 23-3 sollte der Anlagenbuchhaltung die Flächen je Anlagegut zuarbeiten. So lässt sich in Zukunft der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad ermitteln.

Die letzte Zustandserfassung der Fahrbahnen 2020 zeigt eine ausgewogene Zustandsverteilung. Die Fahrbahnflächen machen mit rund 750.000 qm circa zwei Drittel der Gesamtfläche aus. Über den Zustand der restlichen Flächen gibt es derzeit keine ausreichend dokumentierten Informationen.

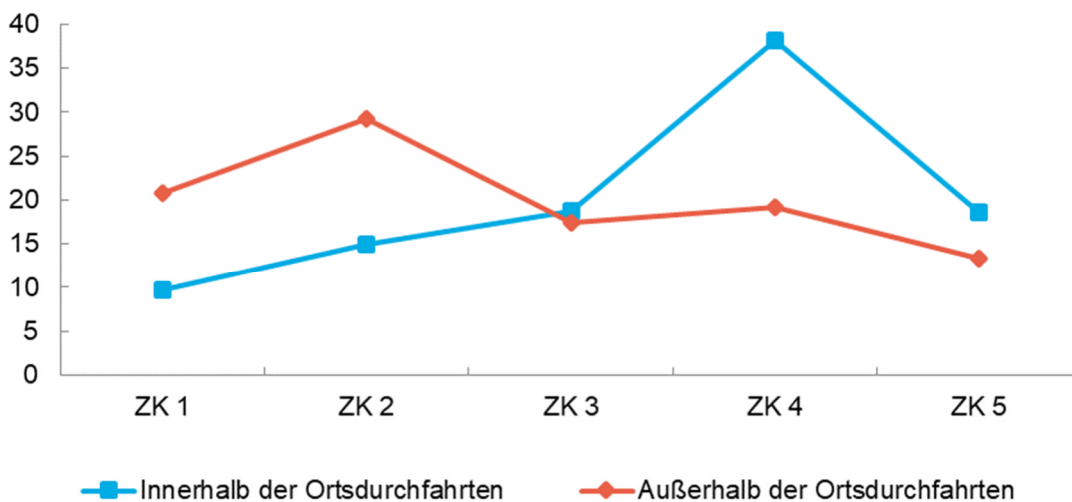
Positiv ist die Zustandsentwicklung von 2015 zu 2020. Trotz verschiedener Umstufungen (Übernahme und Abgabe von Straßen) hat sich der Gesamtwert des Straßennetzes verbessert. In 2020 stiegen die Flächen in den Zustandsklassen (ZK) eins (sehr gut) und zwei (gut) um fünf Prozent. Gleichzeitig reduzierten sich die Flächen der ZK4 (schlecht) um sechs Prozent. Rund 105.000 qm verbleiben in der ZK5 (sehr schlecht).

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen Kreis Mettmann in Prozent 2015 und 2020



In einer weiteren Grafik wird der Zustand der Kreisstraßen innerhalb der Ortschaften und die freien Strecken außerhalb der Ortschaften dargestellt.

Verteilung der Zustandsklassen innerorts und außerorts Kreis Mettmann in Prozent 2020



Deutlich erkennbar ist, dass der Zustand der innerörtlichen Strecken im Vergleich schlechter ist. Innerorts sind knapp 20 Prozent aller Flächen erneuerungsbedürftig (ZK5). Weitere 35 Prozent (ZK 4) befinden sich bereits jetzt in einem schlechten Zustand und müssen intensiv beobachtet werden. Bei den Strecken außerhalb der Ortschaften sind dagegen über 20 Prozent in einem sehr guten Zustand. Weitere 30 Prozent sind in einem guten Zustand. In der Summe sind über die Hälfte aller außerörtlichen Straßen in einem guten bis sehr guten Zustand. Bei den Strecken innerhalb der Ortsdurchfahrten sind es nur rund 25 Prozent.

8.3.4.2 Unterhaltung

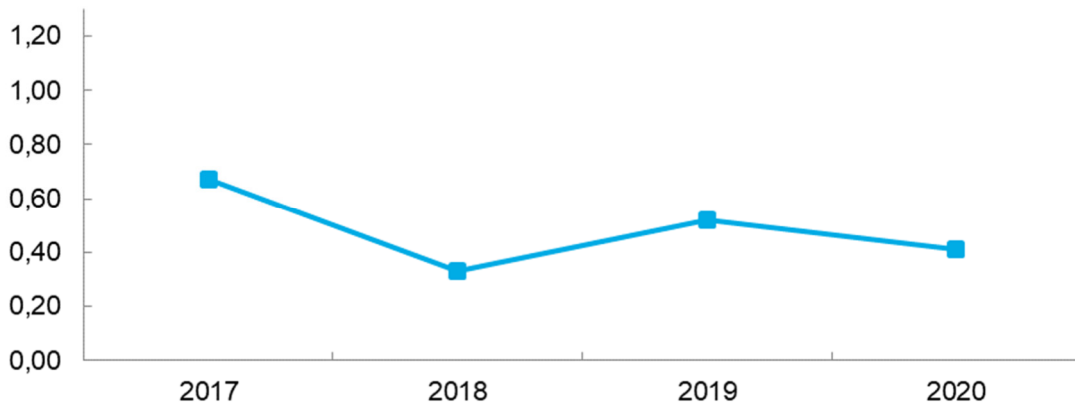
→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen mit durchschnittlich 0,48 Euro je qm rund ein Drittel des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im **Kreis Mettmann** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 0,48 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Mettmann je qm in Euro 2017 bis 2020



Damit erreicht Mettmann mit 37 Prozent etwas mehr als ein Drittel des empfohlenen Richtwertes der FGSV. Der Kreis Mettmann führt dazu an, dass seit vielen Jahren ein personeller Engpass vorherrscht. Zudem sind die vorhandenen Mitarbeitenden überwiegend in Projekten eingebunden, die nicht zur Erhaltung der Verkehrsflächen beitragen.

Die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen schwanken und liegen zwischen 360.000 Euro und 740.000 Euro. Laut Richtwert sollten die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen bei etwa 1,5 Mio. Euro liegen. Der Richtwert ist aber nur als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kreisen unterschiedlich hoch. Um diesen festzustellen, hilft u.a. eine Kostenrechnung und die vorhandenen Kenntnisse zum Straßenzustand. Außerdem kann der optimale Zeitpunkt bestimmt werden, ab wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind. Bei frühzeitigem Eingreifen lassen sich aufwendige und somit teure Maßnahmen in der Zukunft deutlich reduzieren.

→ Empfehlung

Der Kreis Mettmann sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.

8.3.4.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

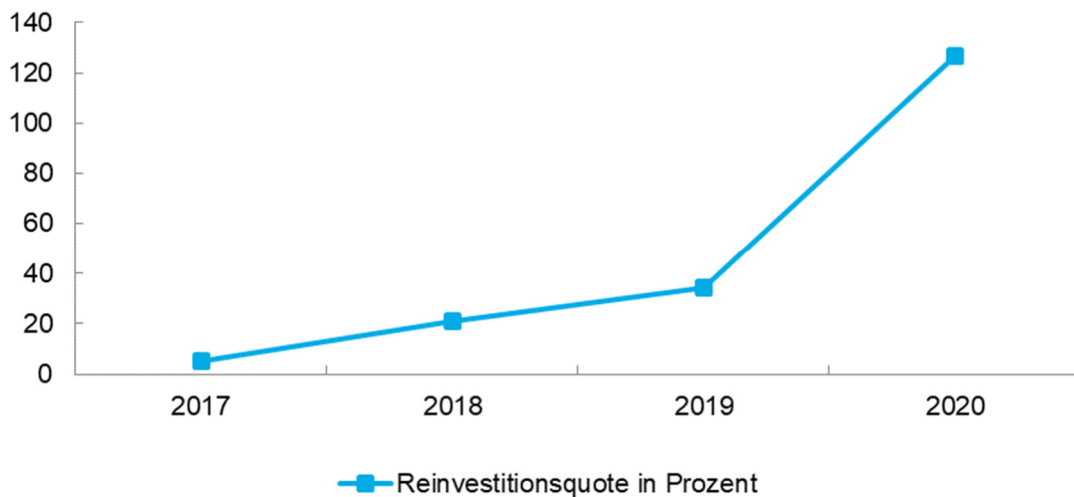
Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Mettmann eine Reinvestitionsquote von 47 Prozent.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote des **Kreises Mettmann** liegt bei 47 Prozent. Damit reinvestierte der Kreis von 2017 bis 2020 jährlich circa 690.000 Euro ins bestehende Kreisstraßennetz. Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 1,4 Mio. Euro.

Im Kreis Mettmann fließen die erwirtschafteten Abschreibungen daher nicht immer vollständig über Reinvestitionen zurück in die Verkehrsflächen. Eine Ausnahme bildet momentan 2020 mit einer Reinvestitionsquote von 127 Prozent. 2017 wurden dagegen nur rund fünf Prozent reinvestiert. Der Kreis Mettmann hat die Notwendigkeit zu reinvestieren erkannt und steigert die Reinvestitionen nun deutlich. Im Kreishaushalt und der mittelfristigen Finanzplanung sind ab 2021 weitere Maßnahmen größeren Umfangs eingeplant. Dies ergibt in etwa zwei Mio. Euro jährlich. Somit wird die Reinvestitionsquote in den nächsten Jahren ebenfalls über 100 Prozent erreichen.

Reinvestitionsquote Kreis Mettmann in Prozent 2017 bis 2020



Mit Blick auf den momentanen Zustand der Kreisstraßen, den geringen Unterhaltungsaufwendungen und den bisherigen Reinvestitionen deutet sich trotzdem ein langfristig erhöhter Reinvestitionsbedarf an. Bereits jetzt gelten rund 15 Prozent (ZK5) aller Kreisstraßen als erneuerungsbedürftig. Allein für diese Flächen ergibt sich ein kurzfristiger Bedarf von etwa 16 bis 21 Mio. Euro, ausgehend von 150 bis 200 Euro je qm für Erneuerungsmaßnahmen. Der Kreis Mettmann wird diesen Investitionsstau nicht kurz- und mittelfristig abbauen können. Hierfür sind nun geeignete Strategien zu entwickeln, um dem Verfall des Straßennetzes entgegenzuwirken.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für die Kreise bringt das Ende 2018 in Kraft getretene 2. NKFVG mit. Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterneuerungen könnten Kreise nun aktivieren. Die Details mit den nötigen Bedingungen sind im Gesetz definiert.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen aufzeigen. Derzeit hat der Kreis Mettmann vom Komponentenansatz keinen Gebrauch gemacht. Insofern gibt es hier noch keine Verschiebungen.

Finanzmitteleinsatz Kreis Mettmann je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,67	0,33	0,52	0,41
Reinvestitionen je qm in Euro	0,07	0,25	0,42	1,69
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	0,74	0,58	0,94	2,10

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte der Kreis Mettmann 2018. Den höchsten Wert gab es 2020 mit 2,10 Euro je qm. Durchschnittlich setzt der Kreis Mettmann 1,09 Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für den Kreis Mettmann inkl. der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährender jährlicher Finanzmittelbedarf von 2,90 Euro je qm. Auch dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u.a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen und die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Das Straßenbegleitgrün verantwortet im **Kreis Mettmann** ebenfalls die Abteilung 23-3 „Kreisstraßen und Naherholung“. Das Straßenbegleitgrün pflegt der kreiseigene Bauhof.

Im Kreis Mettmann ist das Straßenbegleitgrün gemäß § 35 Abs. 2 KomHVO NRW als pauschalierter Festwert berücksichtigt.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Der Kreis Mettmann kann die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inkl. Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u. a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Mettmann** hat bisher kein Grünflächenkataster. Zudem kann Mettmann das Straßenbegleitgrün nur als eine Gesamtfläche über alle Kreisstraßen beziffern. Der Kreis Mettmann differenziert derzeit nicht nach verschiedenen Teilflächen wie beispielsweise Rasen, Banketten, Böschungen und dergleichen. In Folge dessen hat der Kreis Mettmann auch keine Pflegestufen definiert.

→ Empfehlung

Der Kreis Mettmann sollte die Teilflächen des Straßenbegleitgrüns erfassen und diese in ein geeignetes Kataster übertragen. Idealerweise kann das Straßenkataster diese Grünflächen ebenfalls verwalten. Alternativ sollte das Grünflächenkataster Schnittstellen zur Straßendatenbank haben.

Dabei sollte der Kreis Mettmann die Flächen zumindest nach den unterschiedlichen Flächenarten wie z. B. Rasen, Böschungen, Bankette, usw. unterscheiden. Idealerweise werden diese Flächen in einem weiteren Schritt mit einer Pflegestufe verknüpft. Diese differenziert erfassten Daten sind wichtig für den Aufbau einer Kostenrechnung.

Eine Kostenrechnung im Bereich des Straßenbegleitgrüns gibt es beim Kreis Mettmann derzeit nicht. Der Kreisbauhof erfasst den Materialeinsatz und die aufgewandten Stunden je Leistung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inkl. Grünflächenkataster aufeinander abgestimmt sein.

Analog zum Thema Verkehrsflächen sollte sich der Aufbau und die Gliederungstiefe am Bedarf des Kreises Mettmann orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Grünflächenverwaltung darstellen. Mithilfe dessen lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns bestimmen. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Als Grundlage der Pflege des Straßenbegleitgrüns bedarf es außerdem einer Gesamtstrategie mit operativen Zielen. Um diese Ziele messen und steuern zu können, sind geeignete Kennzahlen nötig. Der Kreis Mettmann hat derzeit keine Gesamtstrategie, Ziele oder Kennzahlen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert. Die Pflege basiert auf Erfahrungswerten der Mitarbeitenden. Dieses Wissen wurde bisher nicht digitalisiert, um dieses für die vorgenannten Punkte zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Mettmann sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind.

Beispiele für solche Kennzahlen mit Finanzbezug sind Kennzahlen zu den Aufwendungen einzelner Pflegeleistungen:

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro
- Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro

Kennzahlen können auch transparent machen, inwieweit Flächenumfang und/oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich z. B. die Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Hier liegt ein Steuerungspotenzial für den Kreis Mettmann.

8.4.2 Strukturen

- Die geringe Fläche wirkt sich analog zum Straßennetz auch beim Straßenbegleitgrün entlastend für den Kreis Mettmann aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Das Straßenbegleitgrün hat im **Kreis Mettmann** eine Fläche von 438.970 qm.

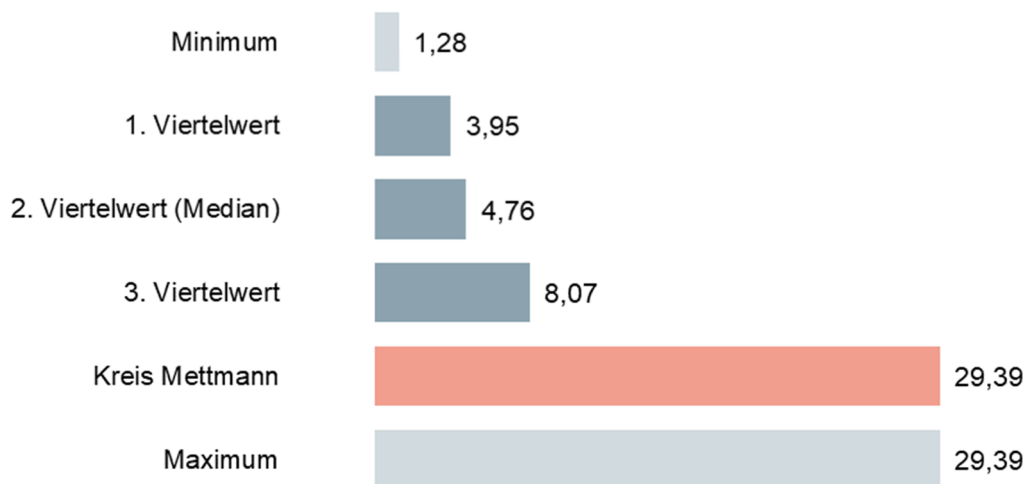
Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	0,90	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Der Kreis Mettmann stellt die geringste Fläche an Straßenbegleitgrün je Einwohner zur Verfügung. Dies hat u. a. damit zu tun, dass der Kreis die geringste Gemarkungsfläche aller Kreise hat und gleichzeitig die höchste Bevölkerungsdichte. Zudem hat der Kreis Mettmann im Vergleich zu den anderen Kreisen ein deutlich kleineres Kreisstraßennetz.

Der Kreis Mettmann hat 2018 ein Baumkataster erstellt und alle straßenbegleitenden Bäume erfasst. In der Datenbank befinden sich ca. 12.900 Bäume.

Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Mettmann hat mit großem Abstand die meisten Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün. Demnach steht alle sieben Meter ein Baum an den Kreisstraßen (beidseitig gesehen alle 14 m). Der zweithöchste Wert liegt mit 14 Bäumen je 1.000 qm Straßenbegleitgrün bei der Hälfte.

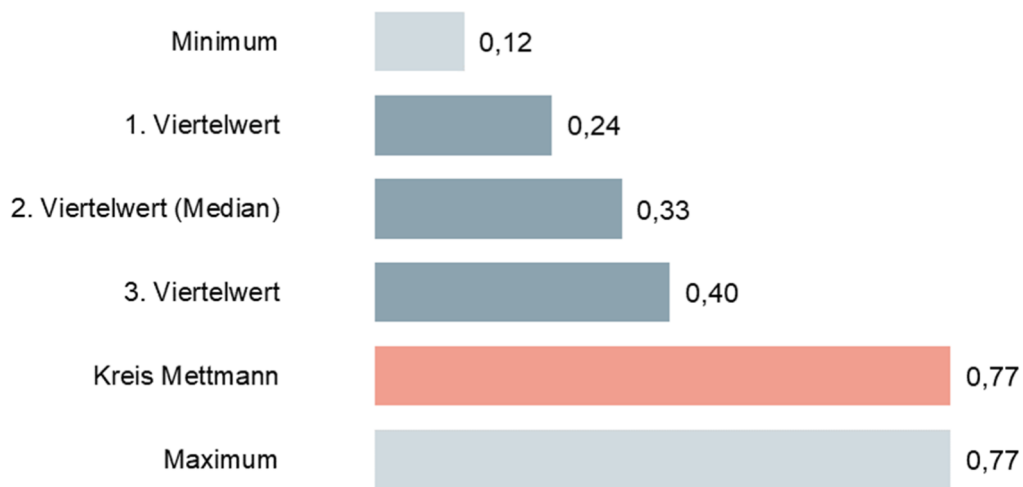
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Der Kreis Mettmann gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Der **Kreis Mettmann** setzt 0,77 Euro je qm für die Pflege des Straßenbegleitgrüns inkl. der Baumpflege und -kontrollen ein. Damit bildet der Kreis im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Da der Kreis Mettmann über keine ausreichende Datenlage verfügt, kann zur Wirtschaftlichkeit keine aussagekräftige Analyse erfolgen. Vielmehr kann der Kreis Mettmann die Ergebnisse nutzen, um die nächsten Schritte anzugehen. Dazu gehört eine ausreichend differenzierte Datenerfassung, eine Kostenrechnung und die nötige Gesamtstrategie inklusive der Ziele und Kennzahlen.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hierbei sind nicht nur die direkten wirtschaftlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, sondern u. a. auch Klima- und Umweltaspekte. Bäume nehmen Kohlendioxidgehalt aus der Luft auf und produzieren nachweislich viel Sauerstoff. Demnach sind viele Bäume gut für das Klima und die Umwelt. Aus rein wirtschaftlicher Sicht erzeugen diese einen hohen Pflegeaufwand. Ähnlich sieht es mit den stärker aufkommenden Blühwiesen aus. Mithilfe einer Gesamtstrategie kann der Kreis die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün direkt beeinflussen und steuern.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, bestehen hinsichtlich der Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten Optimierungsmöglichkeiten. Zudem sind die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung nicht aufeinander abgestimmt.	260	E1	Der Kreis Mettmann sollte die steuerungsrelevanten Daten, wie beispielsweise die Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben. Zudem sollten die Daten der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.	260
F2	Der Kreis Mettmann nutzt bisher keine Straßendatenbank, um die Verkehrsflächenerhaltung vollumfänglich zu steuern.	261	E2.1	Der Kreis Mettmann sollte eine Straßendatenbank zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung nutzen. In diese sollte der Kreis alle relevanten Daten im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung einpflegen. Auch die Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen sollte der Kreis berücksichtigen.	261
			E2.2	Die Zustandsdaten sollte der Kreis Mettmann ebenfalls in eine Straßendatenbank integrieren. Damit lassen sich dann weitergehende Auswertungen ansteuern. Darüber hinaus ist zu überlegen, inwieweit der Kreis auch für die anderen Flächenarten Zustandsinformationen erfasst.	262
			E2.3	Der Kreis Mettmann sollte auch die Maßnahmenplanung und deren Fortschreibung über eine Straßendatenbank vornehmen.	262
			E2.4	Die anzuschaffende Straßendatenbank sollte auch ein Modul zum Aufbruchmanagement beinhalten. Dadurch lässt sich des Aufbruchmanagement, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren.	262
			E2.5	Der Kreis Mettmann sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Mettmann hat eine Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig. Jedoch sind noch weitere Daten nötig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können.	263	E3	Der Kreis Mettmann sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.	264
F4	Der Kreis Mettmann hat strategische und operative Ziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, um beurteilen zu können, ob die benannten Ziele erreicht werden.	264	E4	Der Kreis Mettmann sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.	266
F5	Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement zeigen Optimierungsbedarf. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat nach Aussagen des Kreises Mettmann 2018 stattgefunden. Die dazugehörigen Vorlagen und Dokumentationen sind ausbaufähig.	266	E5.1	Die beiden beteiligten Bereiche sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der Datentabelle identisch sind. Im Zuge der Einführung einer Straßendatenbank sollte der Kreis zudem prüfen, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt bzw. miteinander verknüpft werden können.	269
			E5.2	Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die regelmäßigen Zustandserfassungen sein. Dabei sind die Vorgaben an eine ordnungsgemäße körperliche Inventur vollständig zu erfüllen.	270
F6	Die vorliegenden Zustandsdaten zeigen eine ausgewogene Verteilung. Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen derzeit.	274	E6	Die Abteilung 23-3 sollte der Anlagenbuchhaltung die Flächen je Anlagegut zuarbeiten. So lässt sich in Zukunft der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad ermitteln.	274
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen mit durchschnittlich 0,48 Euro je qm rund ein Drittel des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	276	E7	Der Kreis Mettmann sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.	276
F8	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Mettmann eine Reinvestitionsquote von 47 Prozent.	277	E8	Der Kreis Mettmann sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	278
Straßenbegleitgrün					
F9	Der Kreis Mettmann kann die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inkl. Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.	279	E9.1	Der Kreis Mettmann sollte die Teilflächen des Straßenbegleitgrüns erfassen und diese in ein geeignetes Kataster übertragen. Idealerweise kann das Straßenkataster diese Grünflächen ebenfalls verwalten. Alternativ sollte das Grünflächenkataster Schnittstellen zur Straßendatenbank haben.	279

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E9.2 Der Kreis Mettmann sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inkl. Grünflächenkataster aufeinander abgestimmt sein.	280
			E9.3 Der Kreis Mettmann sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.	280

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Mettmann	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	48,80	57,45	66,88	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,41	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,48	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	127	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	48,50	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

9. gpa-Kennzahlenset

9.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kreise bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kreisen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Prüfung veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

In einigen Fällen verzichten wir in dieser Prüfungsrunde auf eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde. Dies betrifft die Handlungsfelder Personal, Gebäudeportfolio, Gebäudewirtschaft, Schulen, Eingliederungshilfe, Ausbildungsförderung, öffentlicher Gesundheitsdienst und Straßenbeleuchtung.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kreisen zur Verfügung. So können die Kreise die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kreise können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

9.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der Kreise - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte des jeweiligen Kreises,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

Der Kreis soll seinen Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte des Kreises basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert des Kreises bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

9.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset des Kreises Mettmann

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreis Mettmann 2016	Kreis Mettmann aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-23,01	35,99	-8,31	11,50	30,81	46,78	91,93	31	2020	Finanzen
Umlagevolumen je EW in Euro	659	800	375	497	581	644	800	31	2020	Finanzen
Umlagebedarf je EW in Euro	682	764	369	477	539	609	764	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	34,4	33,33	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	49,3	44,84	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	48	108	91,35	183	278	492	1.008	30	2020	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-23,37	22,93	3,66	34,33	53,59	76,13	111	31	2020	Finanzen
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	43.713	14.245	26.766	32.009	45.441	78.976	31	2021	Zahlungsabwicklung
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen	k. A.	28,95	2,00	29,45	49,66	90,32	456	31	2022	Zahlungsabwicklung
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	2.237	949	1.431	1.682	2.307	3.346	30	2021	Zahlungsabwicklung
Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	3.778	445	1.412	2.089	2.860	9.102	30	2021	Zahlungsabwicklung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreis Mettmann 2016	Kreis Mettmann aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	6.119	3.140	3.708	4.341	5.251	6.686	31	2020	Informationstechnik
Kfz-Zulassung										
Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung	k. A.	4.224	2.510	3.131	3.478	4.227	8.004	28	2020	./.
Hilfe zur Pflege										
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	11.063	k. A.	9.679	10.604	11.070	11.972	13.136	25	2020	Hilfe zur Pflege
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre	k. A.	17,66	11,67	15,27	16,84	18,15	22,45	27	2020	Hilfe zur Pflege
Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent	25,7	10,36	4,78	9,76	11,05	13,87	28,72	27	2020	Hilfe zur Pflege
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	23,20	20,94	77,67	147	231	539	21	2020	Hilfe zur Pflege
Grundsicherung für Arbeitssuchende										
Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	2.703	1.855	2.284	2.370	2.511	2.947	31	2020	./.
Transferaufwendungen für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	44,49	24,27	35,50	41,66	48,47	70,58	31	2020	./.
Vermessungs- und Katasterwesen										
Aufwendungen Vermessungs- und Katasterwesen je EW in Euro	7,87	8,75	4,27	10,45	12,12	14,32	20,87	31	2020	./.
Aufwendungen Vermessungs- und Katasterwesen je ha in Euro	92	104	18,69	31,01	39,78	64,44	106	31	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreis Mettmann 2016	Kreis Mettmann aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Übernommene Teilungsvermessungen je Vollzeit-Stelle Vermessungs- und Katasterwesen	53	57,98	21	56	73	94	139	31	2020	./.
Durch Teilungsvermessungen neu gebildete Flurstücke je Vollzeit-Stelle Vermessungs- und Katasterwesen	341	215	79	219	253	338	476	31	2020	./.
Übernommene Gebäudeobjekte je Vollzeit-Stelle Vermessungs- und Katasterwesen	414	433	169	364	518	719	1.623	31	2020	./.
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	./.	gpa-Richtwert: 50 Prozent**								Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün
		k. A.	37,78	48,80	57,45	66,88	80,16	20	2020	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	./.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro**								Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün
		0,41	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29	2020	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	./.	gpa-Richtwert: 100 Prozent**								Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün
		127	13,65	39,80	77,94	103	168	30	2020	
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	./.	0,90	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26	2020	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	./.	0,77	0,12	0,24	0,33	0,40	0,77	24	2020	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

*EW = Einwohner

**Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

→ 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

