

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Neukirchen-Vluyn
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Neukirchen-Vluyn	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 - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Neukirchen-Vluyn	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	65
2.	Beteiligungen	73
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Beteiligungsportfolio	74
2.3.1	Beteiligungsstruktur	75
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	77
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	77
2.4	Beteiligungsmanagement	80
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	80
2.4.2	Berichtswesen	81
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Offene Ganztagschulen	87
3.1	Managementübersicht	87
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Rechtliche Grundlagen	88
3.4	Strukturen der OGS	89
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	90
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	92
3.5	Organisation und Steuerung	93
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	93
3.5.2	Steuerung	94
3.5.3	Datentransparenz	95
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	96
3.6.1	Fehlbetrag OGS	96
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	98
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
4.	Bauaufsicht	110
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
4.3	Baugenehmigung	111
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	111
4.3.2	Rechtmäßigkeit	113
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	114
4.3.4	Geschäftsprozesse	116
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	116
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	117
4.3.7	Personaleinsatz	119
4.3.8	Digitalisierung	124

4.3.9	Transparenz	125
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
5.	Vergabewesen	129
5.1	Managementübersicht	129
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
5.2.1	Organisation des Vergabewesens	131
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	133
5.3.1	Allgemeine Korruptionsprävention	134
5.4	Sponsoring	136
5.5	Bauinvestitionscontrolling	138
5.6	Nachtragswesen	140
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	140
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	142
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	144
6.	Verkehrsflächen	146
6.1	Managementübersicht	146
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146
6.3	Steuerung	147
6.3.1	Datenlage	147
6.3.2	Straßendatenbank	148
6.3.3	Kostenrechnung	150
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	150
6.4	Prozessbetrachtung	151
6.4.1	Aufbruchmanagement	151
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	154
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	156
6.5.1	Strukturen	156
6.5.2	Bilanzkennzahlen	157
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	158
6.6.1	Alter und Zustand	159
6.6.2	Unterhaltung	159
6.6.3	Reinvestitionen	160
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	162
7.	gpa-Kennzahlenset	164
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	164
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	164
7.3	gpa-Kennzahlenset	166
	Kontakt	173

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich seit 2014 in der **Haushaltssicherung**. Zwar haben sich die Ergebnisse im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 positiv entwickelt, dennoch ist der Haushalt **weiterhin deutlich defizitär**. Obgleich die **positive Entwicklung** in den Planjahren 2019 bis 2023 anhält, wird jedoch durchgehend mit Jahresfehlbeträgen gerechnet. Grundsätzlich plant die Stadt nachvollziehbar und vorsichtig.

Das **Eigenkapital** der Stadt Neukirchen-Vluyn ist aufgrund der Defizite in den abgeschlossenen Haushaltsjahren stark rückläufig gewesen. Der Werteverzehr wird in den Planjahren fortgesetzt. Noch ist die Eigenkapitalquote 1 **durchschnittlich**.

Die **Schulden**, insbesondere die Verbindlichkeiten sind stark angestiegen. Seit der Eröffnungsbilanz haben sich diese annähernd verdoppelt. Nach der Planung werden sie zudem weiter ansteigen. Der **Anstieg** ist auf große Investitionen in das Anlagevermögen zurückzuführen. Mit Ausnahme der Verkehrsflächen hat ein Wertezuwachs stattgefunden. Das **Anlagevermögen** hat sich positiv entwickelt und befindet sich in einem guten Zustand.

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse gelingt es der Stadt Neukirchen-Vluyn mittlerweile die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen. Aufgrund der Berichterstattung gegenüber der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssicherung verfügt die Stadt zudem über unterjährig Informationen. Die zu erstellenden **Finanzzwischenberichte** enthalten die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt nachhaltige **Haushaltskonsolidierung**. Die positive Entwicklung des Haushaltes der Stadt ist jedoch im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Mit den Konsolidierungsbemühungen alleine gelingt es der Stadt nicht die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Die **Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr sind in Neukirchen-Vluyn vergleichsweise hoch. Im Betrachtungszeitraum sind diese deutlich angestiegen. Die Regelungen zu den Übertragungen hat die Stadt 2013 getroffen und festgeschrieben.

Die **Fördermittelakquise** und -bewirtschaftung muss in Neukirchen-Vluyn differenziert betrachtet werden. Für den überwiegenden Anteil der förderfähigen Maßnahmen erfolgt die Akquise zentral. Zudem werden diese Maßnahmen zentral begleitet. Darüberhinausgehende Einzelmaßnahmen sind dezentral angesiedelt. Dabei verfügt die Stadt bislang nicht über festgeschriebene strategische Vorgaben. Aktuell wird jedoch eine gesamtstädtische Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, in deren Zusammenhang das Fördermittelmanagement als ein Bestandteil betrachtet wird. Noch fehlt es an einer zentralen Erfassung aller wesentlichen Informationen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** und deren Auswirkungen auf den Haushalt sind gering. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält zwar insgesamt 18 Beteiligungen. Allerdings kann sie ausschließlich auf die „Sparkasse am Niederrhein“ und den Sparkassenzweckverband als Träger einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Gleichwohl bestehen finanzwirtschaftliche Auswirkungen zwischen dem kommunalen Haushalt und den Beteiligungen. Insbesondere Konzessionserträge und Gewinnausschüttungen der Energie & Umwelt Niederrhein Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ENNI GmbH) entlasten den städtischen Haushalt. Jährlich liegt die Entlastung im Saldo bei rund 1,8 Mio. Euro jährlich. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Neukirchen-Vluyn. Diese erfüllt die Stadt jedoch vollumfänglich. Alle relevanten Unternehmensdaten werden - überwiegend zentral und digital - erhoben und vorgehalten. Der jährlich erstellte **Beteiligungsbericht** enthält zusätzlich zu den Mindestanforderungen weitere Unternehmensdaten sowie den jeweiligen Lagebericht der Beteiligungen.

Das Angebot der **Offenen Ganztagschulen (OGS)** ist in Neukirchen-Vluyn geprägt durch eine sehr hohe Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Die Stadt ist bestrebt, ein ausreichendes Platzangebot vorzuhalten und dieses bedarfsweise zu erweitern. Die Verwaltung bindet das Angebot gezielt in die familien- und bildungspolitische Gesamtstrategie der Stadt mit ein. Neukirchen-Vluyn kooperiert an den vier Grundschulstandorten mit drei verschiedenen freien Trägern. Die Stadt selbst verantwortet den Finanztransfer zu den OGS-Kooperationspartnern und erhebt die Elternbeiträge. Ihre Beteiligungsrechte sichert sich die Stadt durch die Teilnahme an verschiedenen Arbeitstreffen. Insgesamt zeigen sich Angebot und Umsetzung gut ausgesteuert. Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sich noch in der Haushaltstransparenz – hier sollte sie für die OGS ein eigenständiges Produkt bilden und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung nutzen.

Mit 1.052 Euro je OGS-Schüler weist die Stadt Neukirchen-Vluyn 2018 einen etwas höheren **Fehlbetrag** aus als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Hierfür zeigen sich die schülerbezogenen Aufwendungen verantwortlich. Diese zählen zum Viertel mit den höchsten Werten der Vergleichskommunen. Demgegenüber sind die **Transferleistungen** in der Stadt Neukirchen-Vluyn am niedrigsten. Ursächlich ist, dass sich die Stadt Neukirchen-Vluyn beim OGS-Zuschuss auf den jeweils gültigen kommunalen **Pflichtanteil** in den Kooperationsverträgen beschränkt. Die Gesamtaufwendungen werden maßgeblich durch die Gebäudeunterhaltung beeinflusst.

Keine andere Vergleichskommune muss höhere **Gebäudeaufwendungen** je OGS-Schüler aufbringen. Dieses resultiert aus einer hohen Belastung durch Interne Leistungsbeziehungen (Umlage des Gebäudemanagements). Außerdem stellt keine andere mittlere kreisangehörige Kommune mehr OGS-Flächen in den Grundschulen zur Verfügung als die Stadt Neukirchen-Vluyn.

Positiv Effekte erzielen die **Einkommenssituation** der Elternbeitragszahler wie auch die gute **Elternbeitragsatzung** mit dem aktuellen Höchstbeitrag. Die Einnahmen je OGS-Schüler erreichen interkommunal einen höheren Wert als bei annähernd 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über einen **effektiven Prozessablauf** des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Das Vieraugenprinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bisher keine verbindlichen Regelungen in Form von **Dienst- oder Arbeitsanweisungen** für Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbereiche erlassen, dies wäre jedoch sinnvoll.

Die **Digitalisierung** des Baugenehmigungsverfahrens ist in Neukirchen-Vluyn noch nicht weit vorangeschritten. Durch die Aktualisierung der Fachsoftware wurde eine Grundlage zur digitalen Annahme von Bauanträgen gelegt. Die Stadt möchte die bereits begonnene Digitalisierung weiter vorantreiben. Derzeit erfolgt die Bearbeitung noch hauptsächlich anhand der **Papierakte**.

Das Aufgabenfeld „**Vergabe**“ ist in der Stadt Neukirchen-Vluyn gut organisiert. Die **zentrale Vergabestelle** trägt dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig vor und im Vergabeprozess eingebunden. Die internen Vorgaben (Dienstanweisungen) zum Vergabewesen ermöglichen einen **rechtssicheren Prozess** der Vergabe. Die **Korruptionsprävention** wird in Neukirchen-Vluyn ebenfalls in der Dienstanweisung berücksichtigt. Die Stadt sollte die bereits durchgeführte Schwachstellenanalyse in regelmäßigeren Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen.

Die Stadt erhält **Sponsoringleistungen** im Rahmen eines Sponsorenkreises. Dafür hat die Stadt keine verbindlichen Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen erlassen. Sie sollte zur rechtssicheren Abhandlung von Sponsoringleistungen eine Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Sponsoring und Werbung erstellen.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist in Neukirchen-Vluyn nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat als ersten Schritt für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling Grundsätze zur Planung von Investitionsvorhaben erlassen.

Die Betrachtung der **Nachträge** zeigt eine hohe durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert. Die Abweichungen entfallen zum überwiegenden Teil auf die Unterschreitung der Auftragssummen. Insgesamt gehört die Stadt Neukirchen-Vluyn zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil von Nachträgen an den Abrechnungssummen. Das **Nachtragsmanagement** erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt. Bereits erfolgte Auswertungen sollten Bieterbezogen aufbereitet und den Fachämtern zur Verfügung gestellt werden. Die von der gpaNRW durchgeführte **Maßnahmenbetrachtung** zeigt, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn ihre Vergaben durch einen detaillierten Vergabevermerk dokumentiert und rechtssicher bearbeitet.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn kann für die überörtliche Prüfung der **Verkehrsflächen** die notwendigen Daten überwiegend zur Verfügung stellen. Insgesamt bestehen in verschiedenen Bereichen **Optimierungsmöglichkeiten**, um die Grundlagen für die Steuerung zu verbessern.

Eine **Straßendatenbank** ist noch nicht vorhanden. Derzeit verfolgt die Stadt eine provisorische Übergangslösung. Diese soll bis zur Lieferung der Fachsoftware durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein zumindest die Priorisierung der Unterhaltungsleistungen nachvollziehbar ermöglichen. Dennoch sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn eine Straßendatenbank aufbauen und eine aktuelle **Zustandserfassung** durchführen. Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Die Unterhaltungsaufwendungen und auch die Reinvestitionen liegen **unter** dem entsprechenden **Richtwert**. Mit dem Einsatz einer Straßendatenbank kann sowohl das **Aufbruchmanagement** als auch die Abstimmung zwischen Fachabteilung und Kämmerei vereinfacht werden.

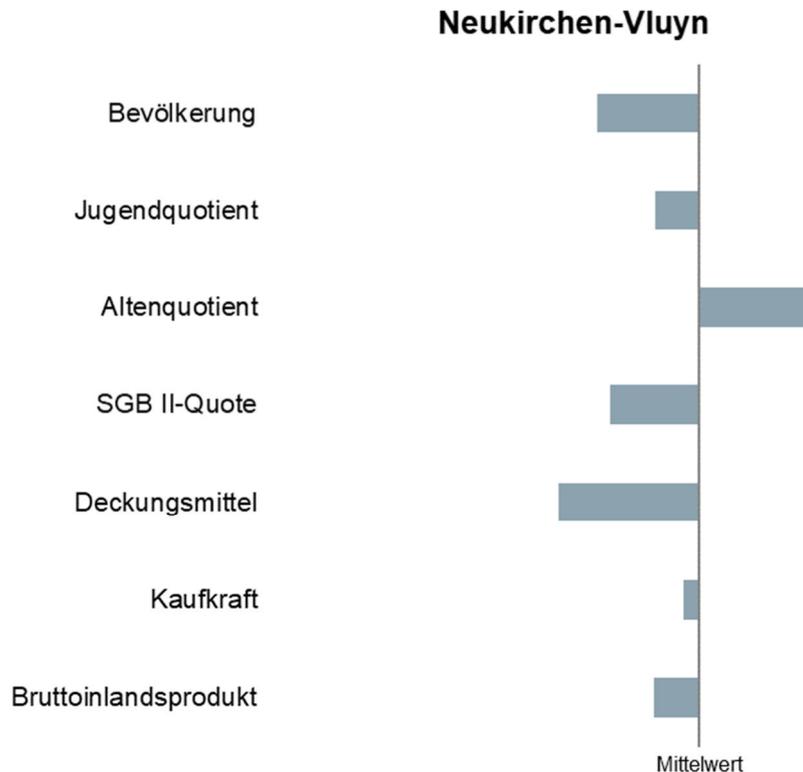
0.2 Ausgangslage der Stadt Neukirchen-Vluyn

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Neukirchen-Vluyn. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale Stadt Neukirchen-Vluyn 2020



Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Wesel mit vier Stadtteilen, in denen 27.187 Einwohner (Stand 31. Dezember 2019) leben. Das Stadtgebiet umfasst eine Gesamtfläche von lediglich rd. 43,5 qkm und ist insoweit vergleichsweise klein und verdichtet. Wie auch in der letzten überörtlichen Prüfung 2015 festgestellt, wird die Stadt in der Prognose den negativen Bevölkerungstrend fortsetzen. Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich auch weiterhin aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Mit einem unterdurchschnittlichen Jugendquotienten² von 30,6 Prozent und einem überdurchschnittlichen Altenquotienten³ von 41,4 Prozent haben sich die Rahmenbedingungen hier für die Stadt Neukirchen-Vluyn in den letzten Jahren nicht verändert. Trotz der sehr erfolgreichen Entwicklungen auf dem ehemaligen Zechengelände Niederberg gelingt es nicht, den Einwohnerrückgang zu stoppen. Auch ist sie weiterhin älter als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Insoweit bleiben Aufgabenspektrum und Anforderungen dieselben, die im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2015 thematisiert worden sind.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Neukirchen-Vluyn, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise gering. Die SGB II-Quote beträgt 7,6 Prozent und liegt damit unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Dieses begünstigende Strukturmerkmal wirkt sich allerdings nicht positiv auf die Kaufkraft⁴ je

² Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

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

⁴ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

Einwohner aus; mit 23.652 Euro liegt sie weiterhin – wie schon zur Zeit der vorherigen Prüfung – noch immer unterhalb des Mittelwerts, der im Jahr 2018 24.087 Euro beträgt. Die Differenz von rund 450 Euro fällt hierbei annähernd gleich aus (im Bezugsjahr 2015 rd. 500 Euro). Die Einzelhandelszentralität⁵ 2019 liegt allerdings lediglich bei 70,8 Prozent und stellt damit den fünftniedrigsten Wert im Kreisgebiet dar. Eine geringere Zentralität als 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt; hierbei zeigt sich die Nähe zur Rhein-Ruhr-Region mit großen und kreisfreien Städten belastend.

Diese Lage sowie die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen im Stadtgebiet beeinflussen auch die Beschäftigung von Erwerbstätigen. Nach den Daten von IT.NRW übertrifft die Anzahl der täglichen Auspendler die Zahl der Einpendler um mehr als 3.400. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem beträgt in Neukirchen-Vluyn 63.872 Euro⁶ und ist damit – wie auch schon zum Zeitpunkt der letzten Prüfung – unterdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Gleichermaßen unterdurchschnittlich wie auch bereits 2015 zeigen sich die Deckungsmitteln⁷, die einen Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune darstellen. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt bei 1.293 Euro je Einwohner und damit weiterhin unterhalb des Mittelwertes der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro). Gegenüber dem Aufkommen der Jahre 2011 bis 2014 von durchschnittlich 1.050 Euro bedeutet dies zwar eine Steigerung um rd. 250 Euro, dennoch keine wesentliche Veränderung in der Positionierung zum Durchschnitt. Ob und inwieweit Neukirchen-Vluyn dennoch in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert hat, greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2015 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Die Konsolidierungspotenziale wurden am 30.11.2016 dem Haupt- und Finanzausschuss, am 14.11.2016 dem Bau-, Grünflächen- und Umweltausschuss und am 21.11.2016 dem Ausschuss für Bildung-Kultur-Sport zur Beschlussfassung vorgelegt.

Verwaltungsintern wurde durch die betroffenen Fachbereiche bewertet, welche Empfehlungen umgesetzt werden können.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist hierbei zahlreichen Anregungen gefolgt und hat beispielsweise die nachfolgenden Empfehlungen umgesetzt:

⁵ Quelle: <https://www.ihk-niederrhein.de/blueprint/servlet/resource/blob/4453828/8c511727c77794f1a94aaf561175b010/einzelhandelskennzahlen-1--data.pdf>

⁶ Durchschnittswert für den Kreis Wesel 2014 - 2017

⁷ arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

- Verkauf von Objekten, die nicht für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben erforderlich sind.
 - Im Jahr 2017 wurden die Objekte Mentorstraße 2 und Drüenstraße 47 veräußert, im Jahr 2018 folgte das Objekt Pastoratstraße 5-7.
- Durchführung einer regelmäßigen Aufgaben- und Standardkritik in allen Bereichen.
 - Im technischen Bereich wurde die Aufgaben- und Produktkritik durchgeführt. Im Nachgang erfolgte eine aufgabenkritische Prüfung der internen Prozesse bei den Abstimmungs-, Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. Im Zuge von Stellenwiederbesetzungen erfolgt zudem eine anlassbezogene Aufgabenkritik.
 - Als ein Ergebnis der durchgeführten Aufgabenkritik wurde eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet und dem Hauptamt angegliedert.
- Der Bereich des Personenstandswesens sollte kennzahlengestützt gesteuert werden.
 - Steuerungsrelevante Kennzahlen werden regelmäßig ermittelt und fortgeschrieben.
- Für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten zusätzliche Kennzahlen gebildet und fortgeschrieben werden und hierüber der Aufgabenbereich gesteuert.
 - Zusätzliche Kennzahlen wurden gebildet. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung und Kontrolle.
- Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte nach Möglichkeiten suchen, einen Büchereistandort zu schließen.
 - Der Mietvertrag für die ursprünglichen Räumlichkeiten des Büchereistandes in Vluyn (Vluyner Platz) wurde zum 31.12.2017 gekündigt. Zum 01.01.2020 wurde der Büchereistandort Vluyn geschlossen.

Andere Empfehlungen wurden nach eingehender Prüfung verworfen. So wurde beispielsweise die Aufgabe von Wohnräumen, die als Hausmeisterwohnungen genutzt wurden/werden, als nicht wirtschaftlich bewertet.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. 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.

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. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

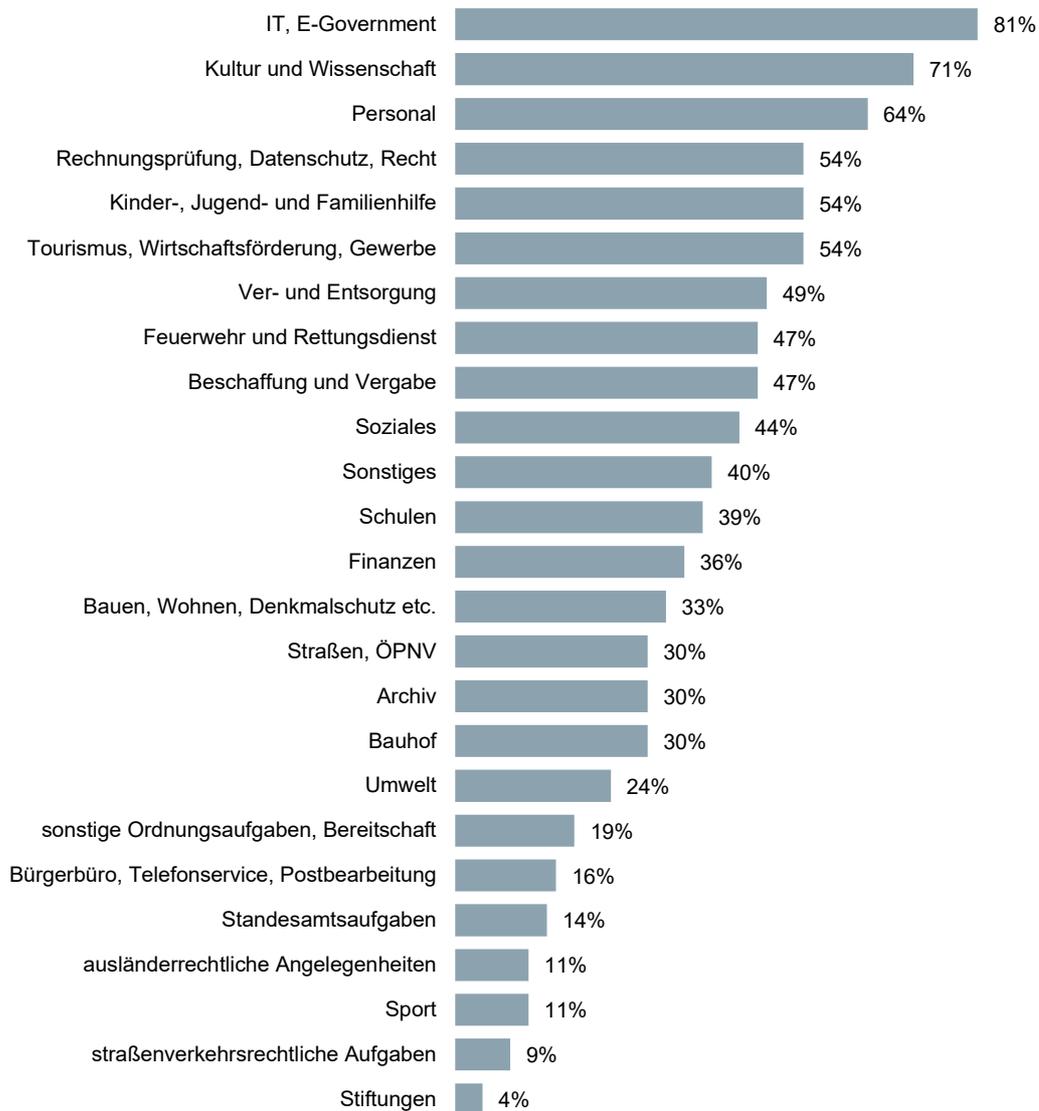
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen 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

Der nachfolgenden prozentualen Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern zugrunde, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



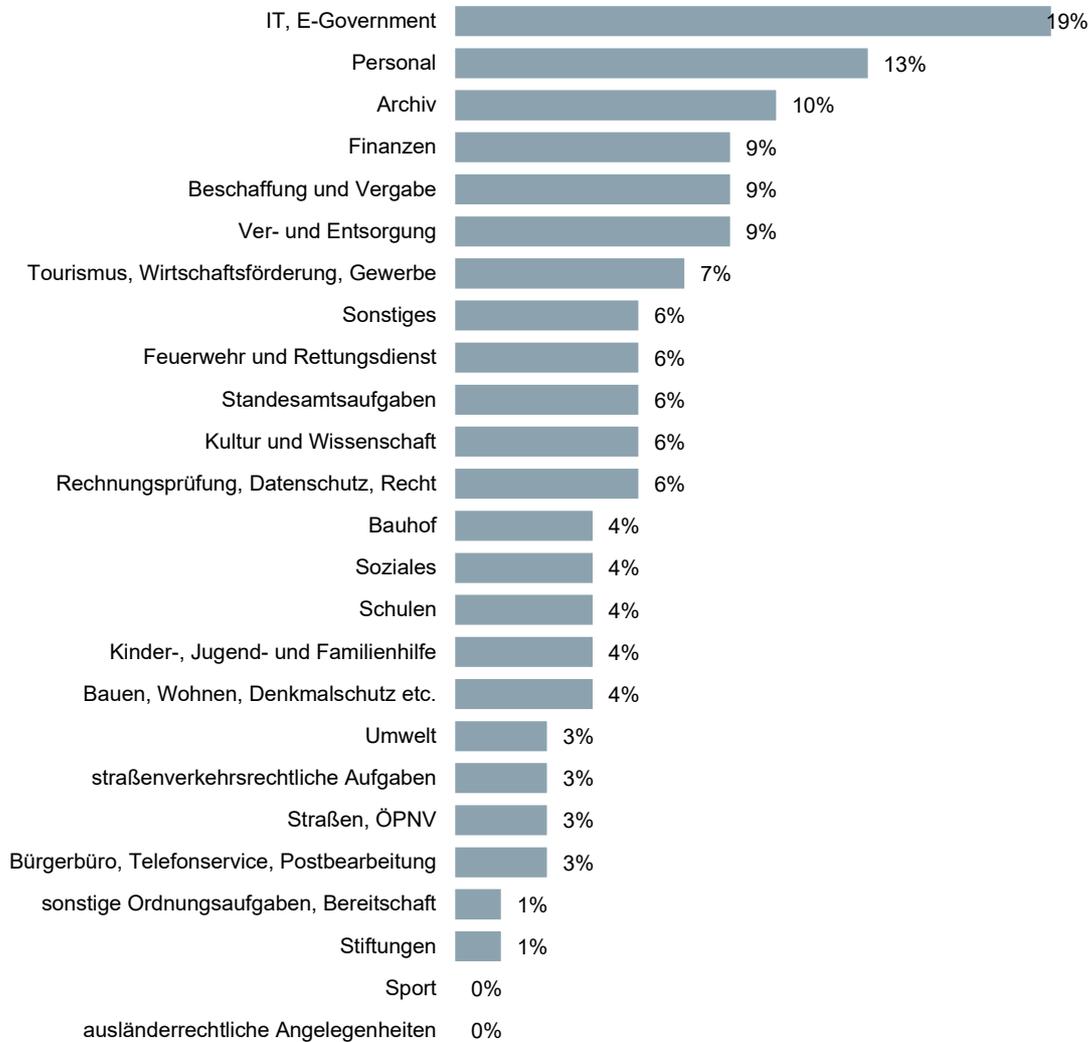
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



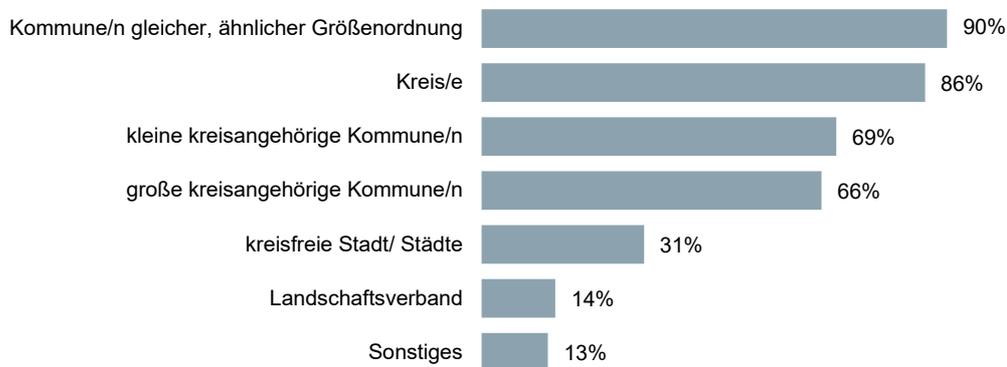
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den bisherigen Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2020

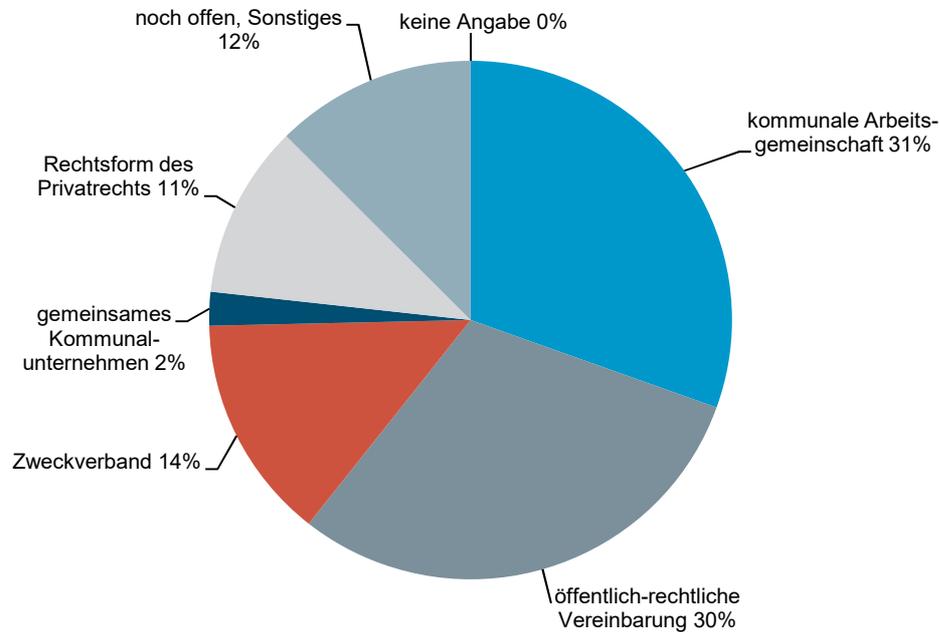


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

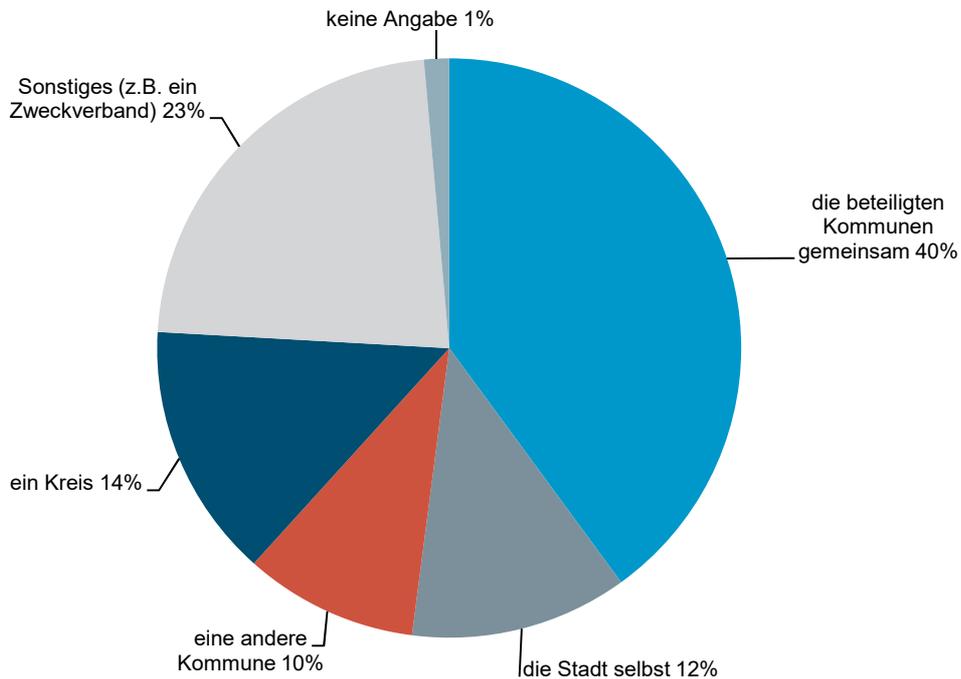


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

Aufgabendurchführung IKZ 2020

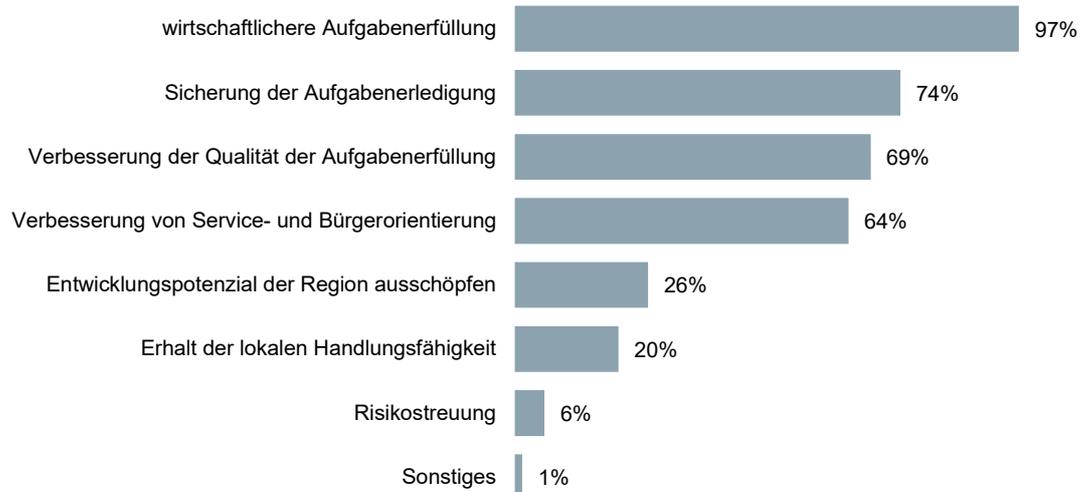


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

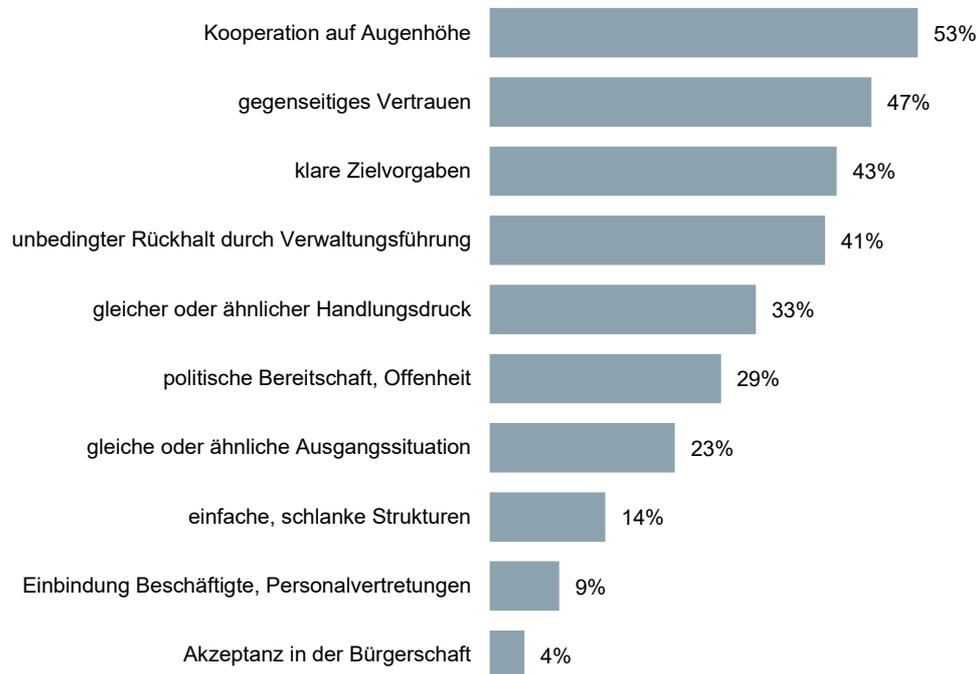
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen – von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

Erfolgsfaktoren IKZ



Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Neukirchen-Vluyn

Die Stadt Neukirchen-Vluyn arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit weiteren kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis Wesel zusammen. Insgesamt bestehen fünf interkommunale Kooperationen. Die Stadt deckt damit Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So ist sie wie viele andere Kommunen hinsichtlich der Versorgung mit IT-Dienstleistungen einem kommunalen Rechenzentrum angeschlossen. Zudem ist sie Teil der „wir4 AÖR“ und betätigt sich mit den Nachbarkommunen Moers, Kamp-Lintfort und Rheinberg auf dem Themenfeld der Wirtschaftsförderung.

Neukirchen-Vluyn beurteilt sämtliche interkommunalen Kooperationen positiv. Hierzu zählen neben den zuvor genannten auch die

- öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Geldern zur Durchführung von Brandverhütungsschauen,
- öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Städtische Betriebe Moers AöR zur Durchführung der Straßenreinigung,
- öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Krefeld zur Durchführung der Aufgaben nach der Volkshochschule.

Primäre Zielsetzungen aller interkommunaler Aktivitäten der Stadt sind der wirtschaftliche Erfolg einer Maßnahme sowie Qualitätsverbesserungen im Angebot und in der Leistungserbringung. Neukirchen-Vluyn möchte finanzielle Einsparungen erzielen und Kompetenzen bündeln. Aus diesem Grund wurde bereits in 2009 die wir4 Wirtschaftsförderung mitgegründet.

Die gpaNRW beurteilt es positiv, dass die Kooperationen wenn auch nicht standardisiert/institutionalisiert so zumindest jedoch regelmäßig auf ihren weiteren Erfolg hin überprüft werden. Daneben werden anlassbezogen neue Themenfelder und Möglichkeiten diskutiert.

Derzeit bereitet die Stadt sich auf eine weitere Kooperation vor: Zusammen mit den wir4-Kommunen nimmt sie am Landeswettbewerb "Mobil.NRW – Modellvorhaben innovativer ÖPNV im ländlichen Raum –Mobil" teil. Hier soll ein On-Demand-System als Tür-zu-Tür-Angebot mit möglichst kurzen Wartezeiten für die Kunden entstehen. Mobilstationen werden als Verknüpfungspunkte aufgebaut. Das Angebot soll in ein betriebliches Mobilitätsmanagement eingebunden werden. Darüber hinaus sieht die Stadt Neukirchen-Vluyn aktuell keine weiteren Handlungsfelder.

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. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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 und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune 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 der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung 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.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind 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 Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und

⁸ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

- 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 mittleren kreisangehörigen Kommunen 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 eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen 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 Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kommunen 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 mittleren kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Neukirchen-Vluyn wurde von Januar bis September 2020 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Neukirchen-Vluyn hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Neukirchen-Vluyn das Jahr 2019. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2018 vorgenommen. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018, der aufgestellte Jahresabschluss 2019 sowie die Haushaltsplanung 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Benjamin Traut
Beteiligungen	Sabine Jary
Offene Ganztagschule	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Meike Dorlöchter
Vergabewesen	Meike Dorlöchter
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk

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

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Herne, den 12.11.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die Stadt ist seit 2014 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.
Ist-Ergebnisse	
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren ist eine positive Entwicklung festzustellen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich jedoch noch immer in einer defizitären Haushaltssituation.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Jahresergebnisse entwickeln sich trotz steigender Aufwendungen positiv. Grundsätzlich plant die Stadt Neukirchen-Vluyn zurückhaltend und vorsichtig. Risiken sieht die gpaNRW in der Planung der Schlüsselzuweisungen.
Eigenkapital	
F4	In der Stadt Neukirchen-Vluyn hat ein starker Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nach der aktuellen Planung wird sich der Verzehr fortsetzen. Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt ist noch durchschnittlich.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Die Verbindlichkeiten haben sich damit seit der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt.
F6	Das Vermögen der Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich überwiegend in einem guten Zustand. Die Investitionsquoten sind hoch. Die Stadt hat kontinuierlich in das Vermögen investiert und plant weitere Investitionen. Damit geht eine positive Entwicklung des Anlagevermögens einher.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Neukirchen-Vluyn mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.	
F2	Die Finanzzwischenberichte enthalten die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	E2 Die Finanzzwischenberichte sollten um eine Darstellung der Entwicklung der Schulden und insbesondere der Verbindlichkeiten ergänzt werden.
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Der Haushaltsausgleich kann allerdings nur aufgrund der geplanten guten konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Die Konsolidierungsbemühungen reichen nicht mehr aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	E3 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln und vorbereiten. Verschlechtert sich die positiv geplante konjunkturelle Lage, müssen die Ertragsseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr.	
F5	Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise in der gesamten Verwaltung gibt es in Neukirchen-Vluyn nicht. In der Stadt Neukirchen-Vluyn läuft allerdings ein Großteil der förderfähigen Projekte zentral zusammen. Es erfolgt eine gezielte Recherche bezüglich möglicher Förderungen.	
F6	Ein förderbezogenes Controlling und durchgehendes Berichtswesen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn nicht etabliert. Ein strukturiertes und einheitliches Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	E6.1 Neukirchen-Vluyn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E6.2 Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.
Beteiligungen		
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	

Feststellung		Empfehlung
F2	Bei insgesamt 18 Beteiligungen verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn lediglich bei der Sparkasse am Niederrhein (AöR) sowie dem Sparkassenverband als Träger über einen maßgeblichen Einfluss. Daher hat die Stadt überwiegend keine Möglichkeiten, die Entwicklung der Ertrags- und Finanzlage ihrer Beteiligungen zu steuern.	
F3	Neben den Beteiligungen im Geschäftsbereich Kreditwirtschaft hält die Stadt Neukirchen-Vluyn keine weiteren Beteiligungen mit grundsätzlich wirtschaftlicher Bedeutung.	
F4	Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen durchschnittlich um circa 1,8 Mio. Euro jährlich entlastet. Zumeist handelt es sich um Konzessionsabgaben und Gewinnausschüttungen der ENNI GmbH. Es bestehen nur noch geringe Risiken aus einer Bürgerschaft gegenüber der GGG GmbH.	
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben. Positiv hervorzuheben ist die Aktualität der relevanten Daten.	
F6	Das Berichtswesen des Beteiligungsmanagements entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben.	
Offene Ganztagschule		
F1	Die Teilnahmequote in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist geprägt durch eine sehr hohe Nachfrage nach einem OGS-Betreuungsplatz.	
F2	Planung, Angebot und Ausbau der OGS zeigen bei der Stadt Neukirchen-Vluyn eine sehr gute Gesamtstrategie. Sie basiert auch auf einer standortbezogenen Planungsgrundlage in der aktuellen Schulentwicklungsplanung. Zusätzlich verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn über ein breites Netzwerk an Personen in verschiedenen Institutionen, die für die OGS relevante Informationen und Erfahrungen einbringen können.	
F3	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn nur in Teilen bei den Erläuterungen und Statistikangaben abgebildet. Der Teilfinanzhaushalt bezieht sich ausschließlich auf die Grundschulen und enthält keine Angaben zur OGS. Das führt zu einer Datenintransparenz bei der OGS.	E3 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte für die OGS ein eigenständiges Produkt bilden oder zumindest eine Kostenrechnung hinterlegen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollten genutzt werden.
F4	Die meisten Vergleichskommunen setzen weniger finanzielle Mittel je OGS-Schüler ein. Ursächlich ist zum einen die vorgehaltene OGS-Gesamtfläche in Neukirchen-	

Feststellung		Empfehlung
	Vluyn, die bei allen anderen Kommunen geringer ausfällt. Zum anderen belasten sehr hohe Gebäudeaufwendungen den Fehlbetrag. Die Transferaufwendungen und Elternbeiträge wirken sich dagegen entlastend auf den Fehlbetrag aus.	
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erhebt Elternbeiträge rechtskonform. Die je OGS-Schüler erzielten Elternbeiträge fallen durch den hohen Anteil an einkommensstarken Eltern überdurchschnittlich aus. Aber auch die gute Elternbeitragssatzung mit dem aktuellen Höchstbeitrag trägt ihren Anteil dazu bei.	
F6	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Dabei geht sie bei den Transferleistungen an die Kooperationspartner restriktiv vor. Die Stadt beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grunderfordernisse des Runderlasses zu OGS hinsichtlich der Finanzierung.	
F7	Die Stadt Neukirchen-Vluyn verzeichnet beim Fehlbetrag der OGS eine erhebliche Belastung über die Gebäudeaufwendungen.	
Bauaufsicht		
F1	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält die gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben in der Regel ein.	E1
F2	In Neukirchen-Vluyn ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge überdurchschnittlich hoch. Die Internetpräsenz der Bauaufsicht bedarf der Überarbeitung und sollte künftig barrierefrei sein.	
F3	In Neukirchen-Vluyn gibt es bisher keine Dienstweisung, welche die Arbeitsabläufe und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Bauaufsicht regelt.	E3
F4	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist schlank, effektiv und durch das Vier-Augen-Prinzip rechtssicher gestaltet.	
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht im einfachen Genehmigungsverfahren kürzere Laufzeiten als die Vergleichskommunen. Allerdings ist die Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.	
		Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte verbindliche Regelungen z.B. in Form einer Arbeits- oder Dienstweisung erlassen. Diese sollte für die Ausübung von Sachentscheidungen klare Entscheidungsgrundlagen (z.B. einen Kriterienkatalog) enthalten, um rechtssichere Entscheidungen zu gewährleisten.
		Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar z. B. in einer Dienstweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, um Handlungssicherheit zu schaffen.

Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.	E6.1 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte den Personaleinsatz möglichst so steuern, dass sie die vorgegebenen Bearbeitungsfristen einhalten kann. Dies erhöht die Rechtssicherheit und verhindert Klageverfahren.
F7	Die Stadt Neukirchen-Vluyn nutzt derzeit noch nicht alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Bisher bildet die Papierakte das führende Medium.	E6.2 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte prüfen, ob eine Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeiten vorgenommen werden kann. So hat sie die Möglichkeit auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	E7 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte versuchen, zeitnah die Akten der Bauaufsicht ab Eingang der Bauanträge digital zu führen. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.
		E8 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte Ziele ausformulieren und diese mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Die Einhaltung der Ziele sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.
Vergabewesen		
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanzweisung erlassen, welche sie regelmäßig aktualisiert. Zur optimalen Unterstützung der Vergaben nutzt die Stadt ein elektronisches Vergabemanagementsystem.	
F2	Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird permanent in den Vergabeprozess eingebunden. Für die Prüfung und Begleitung der bautechnischen Vergaben ist Fachpersonal eingesetzt. So ist eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren gewährleistet.	
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erfüllt weitestgehend die Vorgaben des KorruptionsbG.	E3.1 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zukünftig die Gefährdungsanalyse in einem engeren Zeitfenster wiederholen. Die Fortschreibung sollte sie als Regelung in der Dienstanzweisung ergänzen.
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Sponsoringleistungen außerhalb des Sponsorenkreises wurden in Neukirchen-Vluyn bisher nicht erbracht.	E3.2 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte in der Dienstanzweisung das generelle Annahmeverbot von Bargeld aufnehmen, die getroffenen Regelungen konkretisieren und mit Wertgrenzen hinterlegen. E4.1 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte in einer Dienstanzweisung verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen festlegen.

Feststellung		Empfehlung
		E4.2 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen erstellen und veröffentlichen.
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bisher keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt nicht durch.	E5 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F6	In Neukirchen-Vluyn kommt es zu einer überdurchschnittlichen Anzahl von Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Hierbei nehmen die Unterschreitungen im Jahr 2018 den überwiegenden Teil ein.	
F7	In der Stadt Neukirchen-Vluyn erfolgt die Erfassung der Nachträge im Rechnungsprüfungsamt.	E7 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die bereits umfangreiche geführte Excel Tabelle ausweiten. Dazu sollte Sie eine systematische Auswertung der Nachträge auch hinsichtlich der beteiligten Unternehmen durchführen und die gewonnenen Informationen den Fachämtern zur Verfügung stellen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung		
F8	Die Stadt Neukirchen-Vluyn bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt seit der Einführung der Vergabeakte (2019) durch eine detailliertere Dokumentation als zuvor.	E8 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte Vergabeakten vollständig führen, so dass diese jederzeit nachvollziehbar und lückenlos sind.
Verkehrsflächen		
F1	Bei der Datenlage der Stadt Neukirchen-Vluyn bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Durch eine Bestands- und Zustandserfassung kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	E1 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine Bestandsermittlung ihrer Verkehrsflächen vornehmen und diese mit einer Zustandserfassung verbinden.
F2	Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist nicht vorhanden.	E2 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine Straßendatenbank aufbauen. Hierzu sollte sie die erforderlichen Datengrundlagen erheben und zusammenführen.
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E3 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine - gesetzlich nicht normierte - Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben und Ziele definiert.	

Feststellung		Empfehlung
F5	Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.	E5 Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn die Maßnahmen hierüber bearbeiten.
F6	Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn stehen die Fachabteilung (Amt 60) und die Anlagenbuchhaltung in einem regelmäßigen Informationsaustausch. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.	E6 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte mittelfristig, nach dem Aufbau einer Straßendatenbank, eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten.
F7	Die Bevölkerungsdichte liegt im interkommunalen Vergleich im durchschnittlichen Bereich. Die Verkehrsflächen umfassen überwiegend Straßenflächen.	
F8	Aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert rückläufig.	
F9	Eine aktuelle Zustandsbewertung liegt nicht vor. Positiv zu werten ist jedoch, dass über alle Flächen betrachtet die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht ist.	E9 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen über Zustandsklassen erfassen und bewerten.
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Neukirchen-Vluyn in ihre Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes.	E10 Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder der Höhe der (Re-) Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F11	Die Reinvestitionen liegen unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Neukirchen-Vluyn ein Risiko darstellen. Mit den geplanten höheren Reinvestitionen kann sie dieses Risiko minimieren.	

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn im Prüfungsbereich 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn ist **defizitär**. Die Stadt befindet sich seit 2014 in der **Haushaltssicherung**. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 haben sich die Ergebnisse positiv entwickelt. Dennoch besteht ein großes Defizit.

In den **Planjahren** 2019 bis 2023 hält die positive Entwicklung an. Es wird jedoch durchgehend mit Jahresfehlbeträgen gerechnet. Grundsätzlich plant die Stadt nachvollziehbar und vorsichtig. Die gpaNRW sieht in der Planung Chancen und Risiken.

Das **Eigenkapital** der Stadt Neukirchen-Vluyn ist aufgrund der Defizite in den abgeschlossenen Haushaltsjahren stark rückläufig gewesen. Der Werteverzehr wird in den Planjahren fortgesetzt. Noch ist die Eigenkapitalquote 1 durchschnittlich.

Die **Schulden** insbesondere die Verbindlichkeiten sind stark angestiegen. Seit der Eröffnungsbilanz haben sich die Verbindlichkeiten annähernd verdoppelt. Nach der Planung werden sie zudem weiter ansteigen. Im Vergleich sind die Verbindlichkeiten der Stadt jedoch noch unterdurchschnittlich. Der Anstieg ist auf große Investitionen in das **Anlagevermögen** zurückzuführen. Mit Ausnahme der Verkehrsflächen hat ein Wertezuwachs stattgefunden. Das Anlagevermögen hat sich positiv entwickelt und befindet sich in einem guten Zustand.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Neukirchen-Vluyn mittlerweile die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen. Aufgrund der Berichterstattung gegenüber der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssicherung verfügt die Stadt zudem über unterjährige Informationen. Die zu erstellenden Finanzzwischenberichte enthalten die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt nachhaltige **Haushaltskonsolidierung**. Die positive Entwicklung des Haushaltes der Stadt ist jedoch im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Mit den Konsolidierungsbemühungen alleine gelingt es der Stadt nicht die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Verschlechtert sich die positive konjunkturelle Situation, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die **Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr sind in Neukirchen-Vluyn vergleichsweise hoch. Im Betrachtungszeitraum sind diese deutlich angestiegen. Die Regelungen zu den Übertragungen hat die Stadt 2013 getroffen und festgeschrieben.

Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** muss in Neukirchen-Vluyn differenziert betrachtet werden. Für den überwiegenden Anteil der förderfähigen Maßnahmen erfolgt die Akquise zentral. Zudem werden diese Maßnahmen zentral begleitet. Darüberhinausgehende Einzelmaßnahmen sind dezentral angesiedelt. Die Maßnahmen im Rahmen des städtebaulichen Gesamtkonzeptes werden ergänzend mit externer Unterstützung umgesetzt. Die Stadt verfügt bisher nicht über festgeschriebene strategische Vorgaben. Aktuell wird jedoch eine gesamtstädtische Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, in deren Zusammenhang das Fördermittelmanagement als ein Bestandteil betrachtet wird. Es fehlt an einer zentralen Erfassung aller wesentlichen Informationen. Diese würde das Risiko von Rückforderungen reduzieren und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten regelmäßig durch ein Berichtswesen 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 der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?

- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu 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 Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

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 der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- 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 Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese

Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Neukirchen-Vluyn 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2020	bekannt gemacht		nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist nicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Für die Kennzahlenvergleiche auf Basis der Gesamtabschlüsse werden daher die Werte des Kernhaushaltes herangezogen. Der interkommunale Vergleich der Gesamtkennzahlen erfolgt grundsätzlich für das Jahr 2017.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die Stadt ist seit 2014 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist seit der Aufstellung des Haushaltsplanes 2014 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW aufzustellen. Die Ausgleichsrücklage wurde bereits 2013 vollständig aufgebraucht. Die Genehmigungen der HSK wurden durch die Aufsichtsbehörde erteilt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Neukirchen-Vluyn 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-7.302	-4.209	-3.128	-3.328	-4.681	-1.356
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	70.641	66.369	63.272	59.649	54.873	53.334
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-448	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-193	-62	31	-295	-95	-183
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.854	-4.209	-3.128	-3.328	-4.681	-1.356
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	8,8	6,0	4,7	5,3	7,8	2,5
Fehlbetragsquote in Prozent	9,3	6,0	4,7	5,3	7,8	2,5

* Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Neukirchen-Vluyn 2018 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.553 ⁹	-2.668	-2.026	-889	-34
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	50.761	48.101	46.077	45.190	45.157
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-20	8	2	2	2
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.553	-2.668	-2.026	-889	-34
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,8	5,3	4,2	1,9	0,1

⁹ Das vorläufige Ergebnis 2019 weist nur noch ein Defizit von 0,9 Mio. Euro aus.

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Fehlbetragsquote in Prozent	4,8	5,3	4,2	1,9	0,1

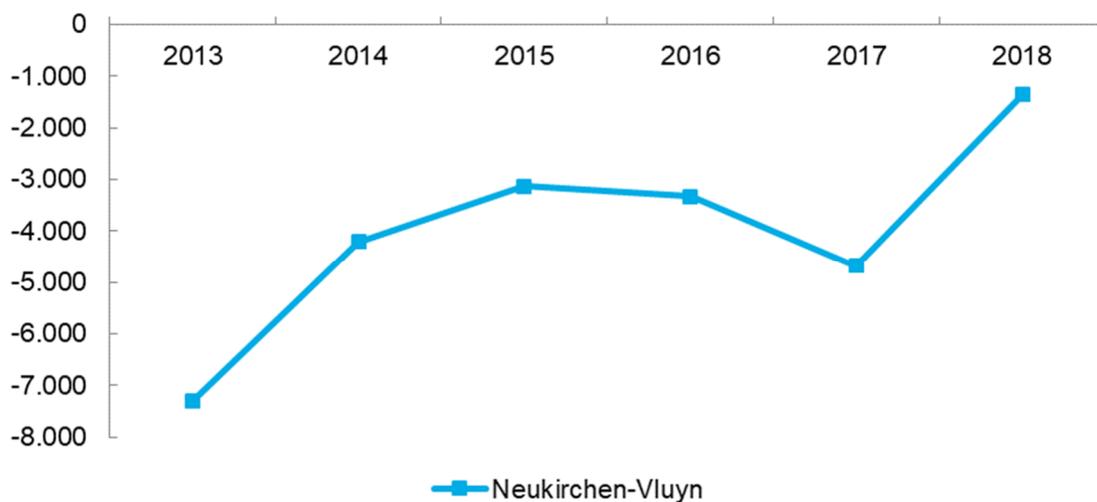
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren ist eine positive Entwicklung festzustellen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich jedoch noch immer in einer defizitären Haushaltssituation.

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

Jahresergebnisse Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018#



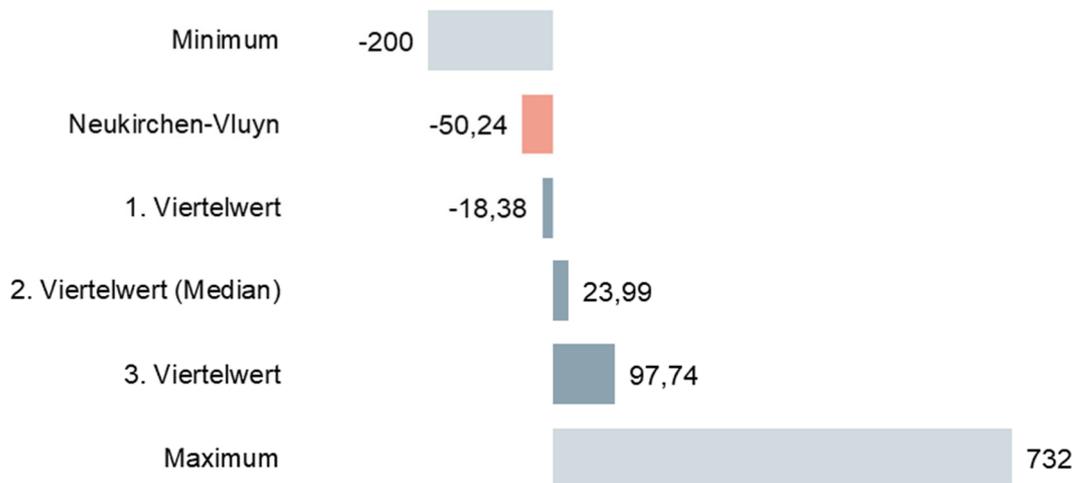
Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** konnte seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) 2009 lediglich im Jahr der Eröffnungsbilanz ein positives Jahresergebnis ausweisen. Seit 2010 belaufen sich die Fehlbeträge auf insgesamt 34,1 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 3,8 Mio. pro Jahr. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 lag das durchschnittliche Defizit bei 4,0 Mio. Euro. Das schlechteste Ergebnis seit der Einführung des NKF wird 2013 mit einem Defizit von 7,3 Mio. Euro ausgewiesen.

2013 ist das Jahresergebnis deutlich schlechter ausgefallen, als zunächst geplant. Es ist zudem das einzige Jahr seit der Einführung des NKF, in dem das Ergebnis nicht besser ausgefallen ist, als in der Planung angenommen. Im Wesentlichen ist das hohe Defizit auf einen Einbruch der Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Diese fielen um 1,9 Mio. Euro geringer aus als erwartet. Der Einbruch 2017 ist auf eine außerplanmäßige Abschreibung beim Freizeitbad zurückzuführen. Der eingetretene Sachverhalt belastet das Jahrergebnis 2017 mit rund 1,8 Mio. Euro.

Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 ist eine Ergebnisverbesserung zu beobachten. Diese beruht im Wesentlichen auf einem kontinuierlichen Anstieg der Erträge. Insbesondere die gestiegenen Steuererträge und die Schlüsselzuweisungen tragen zur Ergebnisverbesserung bei. Die Gewerbesteuererträge steigen um 3,1 Mio. Euro, die Gemeinschaftssteuern um 4,0 Mio.

Euro und die Schlüsselzuweisungen um 3,5 Mio. Euro. Damit ist die Ergebnisverbesserung im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Die Grundsteuer B weist zudem einen Anstieg von 0,9 Mio. Euro auf. Hierzu wird auf das Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ verwiesen. Die Aufwendungen steigen zwar im Betrachtungszeitraum ebenfalls deutlich an, erreichen den Anstieg der Erträge jedoch bei Weitem nicht. Auf Seiten der Aufwendungen sind die Steigerungen vor allem bei den Transferaufwendungen zu beobachten. Sowohl die allgemeine Kreisumlage, als auch die Jugendamtszulage belasten den Haushalt zunehmend. Insgesamt liegt der Anstieg dieser beiden Positionen bei 4,4 Mio. Euro. Hinzu kommen allgemeine Steigerungen bei den Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Zudem hat die Stadt zuletzt viel in das Vermögen investiert. Hierzu wird auf das Kapitel „Schulden und Vermögen“ verwiesen. Daraus resultierte ein Anstieg der bilanziellen Abschreibungen, die den Haushalt dauerhaft belasten.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der positiven Entwicklung der Jahresergebnisse hat sich die Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich unter dem 1. Viertelwert positioniert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig

von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltsituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Neukirchen-Vluyn	
Jahresergebnis	-1.356
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	20.409
Bereinigungen Sondereffekte ¹⁰	-287
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.477
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	17.062
= strukturelles Ergebnis	-4.415

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von -4,4 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist im Wesentlichen auf die zuvor beschriebenen Faktoren zurückzuführen, die zur Ergebnisverbesserung beigetragen haben. Die Gewerbesteuererträge, die Anteile aus den Gemeinschaftssteuern sowie die Schlüsselzuweisungen sind 2018 überdurchschnittlich ausgefallen. Die konkrete Berechnung kann der Tabelle 4 in der Anlage entnommen werden.

Das strukturelle Ergebnis bekräftigt, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

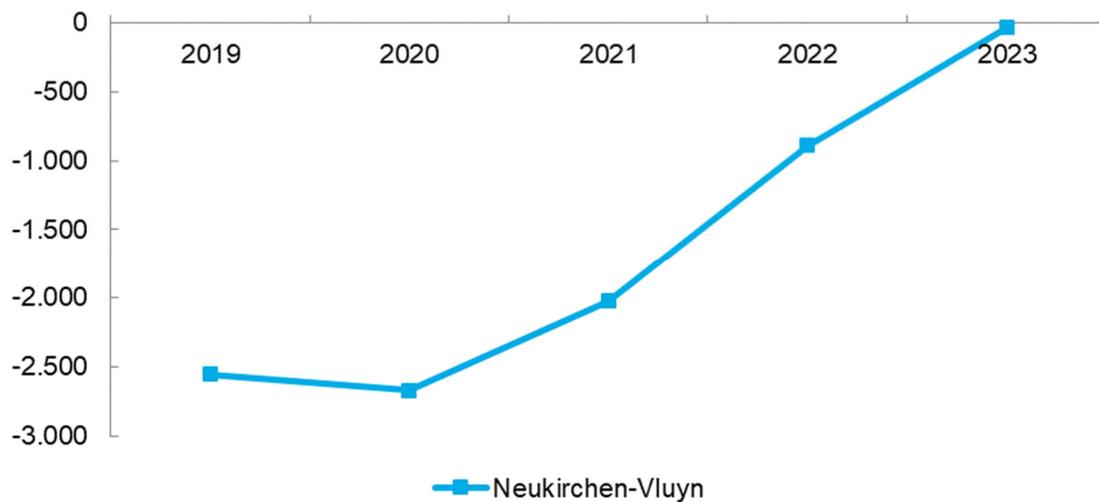
→ Feststellung

Die Jahresergebnisse entwickeln sich trotz steigender Aufwendungen positiv. Grundsätzlich plant die Stadt Neukirchen-Vluyn zurückhaltend und vorsichtig. Risiken sieht die gpaNRW in der Planung der Schlüsselzuweisungen.

¹⁰ Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Finanzabteilung abgestimmt. Nähere Angaben werden im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ gemacht.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 34.000 Euro. Im Haushaltsplan 2020 wird durchgehend mit einer Ergebnisverbesserung gerechnet.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	9.668 (8.578)	10.300	632 (1.722)	1,3 (3,7)
Gemeinschaftssteuern	15.398 (13.604)	18.791	3.393 (5.187)	4,1 (6,7)
Schlüsselzuweisungen	8.957 (7.738)	10.114	1.157 (2.376)	2,5 (5,5)
Übrige Erträge	29.989	30.354	365	0,2

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	1.421 (1.302)	728	-693 (-574)	-12,5 (-11,0)
Allgemeine Kreisumlage	13.515 (12.815)	15.110	1.595 (2.295)	2,3 (3,3)
Jugendamtsumlage	6.800	8.800	2.000	5,3
Personalaufwendungen	14.095	16.515	2.420	3,2
Versorgungsaufwendungen	3.614	1.743	-1.872	-13,6
Bilanzielle Abschreibungen	5.282	6.115	833	3,0
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	954	1.431	477	8,4
Übrige Aufwendungen	19.687	19.151	-536	-0,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

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

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

Bei der **Gewerbsteuer** rechnet die Stadt Neukirchen-Vluyn mit einer Steigerung von nur 0,6 Mio. Euro bis 2023. Im Vergleich zum Durchschnittswert wird eine Steigerung von 1,7 Mio. Euro angenommen. Dies ist auf die bereits im vorangegangenen Kapitel angesprochenen überdurchschnittlichen Erträge 2018 zurückzuführen. Die Stadt plant vorsichtig und zurückhaltend. Aus diesem Grund haben die Ergebnisse 2018 und 2019 die Ansätze deutlich übertroffen. Der Ansatz 2020 wurde im Vergleich zu 2019 um eine Mio. Euro erhöht. Im Vergleich zum Ergebnis 2018 ist dies ein geringer Anstieg. Das vorläufige Ergebnis 2019 liegt sogar über den Planungen für 2020. In der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt die Stadt keine Steigerung der Erträge ein. Lediglich der Anstieg aufgrund der Anhebung der Hebesätze wird berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die Stadt Neuansiedlungen von gewerbesteuerpflichtigen Betrieben erwartet. Risiken sind in der Planung nicht erkennbar. Da die Höhe der Gewerbesteuererträge jedoch

von der Entwicklung der Konjunktur abhängt, unterliegt sie einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Corona bedingte Effekte auf die Konjunktur werden ebenfalls abzuwarten sein.

Den stärksten Anstieg auf der Ertragsseite plant Neukirchen-Vluyn bei den **Gemeinschaftssteuern**. Die Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuern) sind, wie die Gewerbesteuer, eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Daraus ergibt sich generell ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Insgesamt plant die Stadt bis 2023 eine Steigerung von 3,4 Mio. Euro im Vergleich zum Jahresergebnis 2018. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten der letzten Jahre sogar um 5,2 Mio. Euro. Die vorläufigen Ergebnisse 2019 liegen leicht unterhalb der Planansätze. Grundsätzlich orientiert sich Neukirchen-Vluyn an den Orientierungsdaten des Landes. Lediglich bei der Umsatzsteuer liegt eine Abweichung für 2020 und 2021 vor. Es wird mit einem Anstieg der Erträge gerechnet. Die ursprünglichen Orientierungsdaten gehen für 2020 von einem Rückgang dieser Ertragsposition aus. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung lagen hierzu aktuellere Informationen als die aus den Orientierungsdaten vor.¹¹ Das Planungsverhalten der Stadt ist nachvollziehbar. Die gpaNRW wertet diese Position daher nicht als zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Schlüsselzuweisungen** steigen bis 2023 ebenfalls an. Insgesamt wird von 2018 bis 2023 ein Anstieg von 1,2 Mio. Euro erwartet. In den Planjahren 2019 und 2020 orientiert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn an der bekannten Festsetzung bzw. Modellrechnung. Für 2021 liegt die angenommene Steigerung deutlich über den Orientierungsdaten. Es wird erwartet, dass die Steigerung für Neukirchen-Vluyn höher ausfällt als in den Orientierungsdaten generell angenommen. Die Stadt geht von einem überproportionalen Anstieg der Gewerbesteuererträge im Vergleich zum Landesdurchschnitt in der vorangegangenen Referenzperiode aus. In den Jahren 2022 und 2023 legt die Stadt wieder die Orientierungsdaten zu Grunde. In der mittelfristigen Finanzplanung 2021 bis 2023 sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus dem Fonds Deutsche Einheit und der Gewerbesteuerumlage zusammen. Es wird mit einem Rückgang der Aufwendungen um 0,7 Mio. Euro bis 2023 gerechnet. Der Rückgang ist im Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Bis 2019 plant Neukirchen-Vluyn noch eine Finanzierungsbeteiligung. In der weiteren Planung entfällt diese entsprechend der gesetzlichen Neuregelung. Die Gewerbesteuerumlage ist 2019 analog der Gewerbesteuererträge deutlich höher ausgefallen als geplant. Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage ab 2020 entspricht der Entwicklung der Gewerbesteuererträge. Risiken sind derzeit nicht ersichtlich.

Bei den Transferaufwendungen ist der größte Anstieg auf Seiten der Aufwendungen geplant. Darunter fallen insbesondere die **Kreisumlagen**. Für die Kalkulation dieser beiden Positionen greift die Stadt Neukirchen-Vluyn auf die Haushaltsdaten des Kreises sowie die gesammelten Erfahrungen aus den letzten Jahren zurück. In den aktuellen Planjahren erfolgt eine genaue Berechnung, soweit die Informationen des Kreises rechtzeitig bekannt sind. In der mittelfristigen Finanzplanung fehlt es an konkreten Daten des Kreises. Der Kreis weist im Haushalt die Entwicklung dieser beiden Positionen nicht aus. Aus diesem Grund setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn einen aus den vorangegangenen Haushaltsjahren ermittelten Durchschnittswert an. Dieses Vorgehen ist nachvollziehbar. Die geplanten Steigerungsraten liegen, nach Rücksprache

¹¹ vgl. auch Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Schnellbrief 306/2019

mit dem Kreis Wesel, über den geplanten Steigerungen des Kreises. Ein Risiko wird in der Planung nicht gesehen.

Die **Personalaufwendungen** sind in den abgeschlossenen Jahren deutlich angestiegen. In der Haushaltsplanung setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn diesen Anstieg fort. Bis 2023 wird mit einer Steigerung von 2,4 Mio. Euro gerechnet. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von 3,2 Prozent. 2019 wurde in der Kalkulation eine Steigerung der Beamtenbezüge von nur einem Prozent berücksichtigt. Die Stadt hat damit eine geringere Steigerung eingeplant, als die Orientierungsdaten vorsahen und die tatsächliche Steigerung ergab. Der Planansatz konnte daher 2019 nicht gehalten werden. Bei der Kalkulation der Planansätze 2020 und der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt die Stadt bekannte personelle Veränderungen. Zudem werden die bekannten Tarifsteigerungen eingeplant. Der Planansatz 2020 liegt dennoch unterhalb des vorläufigen Ergebnisses 2019. Die Planung ist nachvollziehbar, aber die tatsächliche Entwicklung bleibt abzuwarten.

Die **Versorgungsaufwendungen** schwankten in den abgeschlossenen Jahren stark. 2018 sind mit 3,6 Mio. Euro die höchsten Aufwendungen im Betrachtungszeitraum angefallen. Daraus resultiert, dass die Stadt in der Planung grundsätzlich von sinkenden Aufwendungen ausgeht. 2019 liegt das vorläufige Ergebnis jedoch deutlich über dem Planansatz. 2020 wird mit einem sehr starken Anstieg gerechnet, da zwei aktive Beamte in den Ruhestand eintreten. Die Gegenposition der sonstigen ordentlichen Erträge ist entsprechend hoch. In der mittelfristigen Finanzplanung wird wieder mit deutlich sinkenden Aufwendungen gerechnet. Die Ansätze liegen weit unter den Ergebnissen der letzten Jahre. Die Planung scheint sehr optimistisch. 2023 wird eine Steigerung von einem Prozent entsprechend der Orientierungsdaten angenommen. Die Orientierungsdaten sind jedoch grundsätzlich nur als Zielwerte zu verstehen, die nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen erzielt werden können.

Nachdem die **bilanziellen Abschreibungen** in abgeschlossenen Jahren seit 2013 bereits um 0,5 Mio. Euro angestiegen sind, plant die Stadt Neukirchen-Vluyn einen weiteren Anstieg. Es wird bis 2023 von einem Anstieg von 0,8 Mio. Euro ausgegangen. Damit steht auch ein Anstieg der **Zinsen und sonstigen Aufwendungen** im Zusammenhang. Diese steigen ab 2020 ebenfalls kontinuierlich an. Die steigenden Aufwendungen sind darauf zurückzuführen, dass die Stadt in den kommenden Jahren weitere Investitionen in ihr Vermögen plant. Nähere Ausführungen zu den Investitionen können dem Kapitel „Schulden und Vermögen“ entnommen werden.

Das **Haushaltssicherungskonzept** sieht im Planungszeitraum weitere Konsolidierungsmaßnahmen vor. Die Umsetzung ist in den Planansätzen berücksichtigt. Die Erreichung der Ziele ist damit abhängig von der Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Die Umsetzung im Bereich der Steuern ist bereits erfolgt. Es wird auf das Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ verwiesen. Eine generell vorsichtige Planung hat im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 dazu geführt, dass die Ergebnisse mit Ausnahme 2013 deutlich besser ausgefallen sind als geplant. Durchschnittlich lag die Ergebnisverbesserung bei 1,1 Mio. Euro.

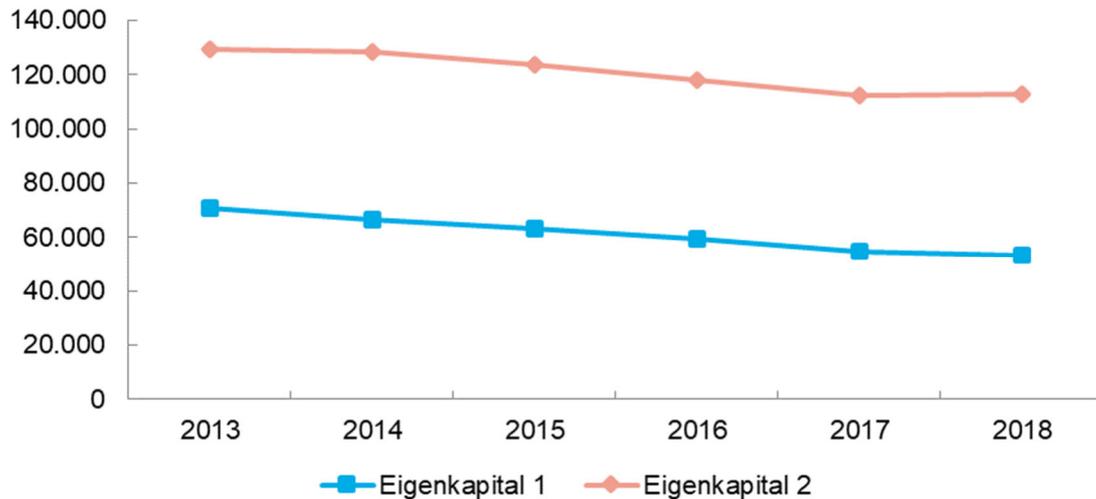
1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

In der Stadt Neukirchen-Vluyn hat ein starker Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nach der aktuellen Planung wird sich der Verzehr fortsetzen. Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt ist noch durchschnittlich.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

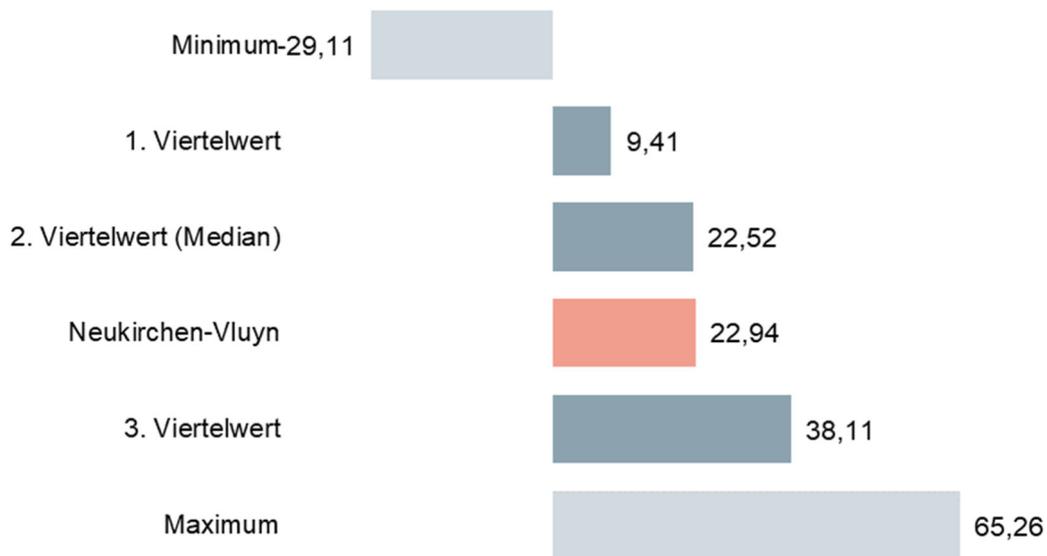
Eigenkapital Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018



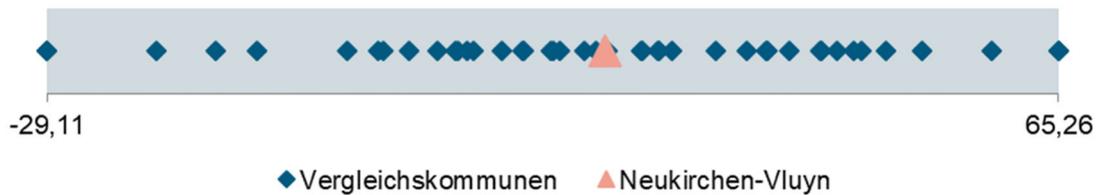
Das Eigenkapital der **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist aufgrund der hohen Jahresfehlbeträge seit der Eröffnungsbilanz stark rückläufig. Insgesamt wurden bereits 33 Mio. Euro bzw. 38,2 Prozent des Eigenkapitals 1 verzehrt. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 nahm das Eigenkapital 1 um 17,3 Mio. Euro ab. 2018 erreichte das ausgewiesene Eigenkapital 1 mit 59,3 Mio. Euro den niedrigsten Stand. Die ursprünglich ausgewiesene Ausgleichsrücklage wurde bereits 2013 aufgebraucht.

Das Eigenkapital 2 ist ebenfalls stark rückläufig. Im Betrachtungszeitraum ist dies um 16,2 Mio. Euro zurückgegangen. Beim Eigenkapital 2 werden auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz des starken Eigenkapitalverzehr ist die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Neukirchen-Vluyn noch durchschnittlich. Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge bis 2023 von 8,2 Mio. Euro wird jedoch ein weiterer Verzehr des Eigenkapitals stattfinden.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Schulden steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Die Verbindlichkeiten haben sich damit seit der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt.

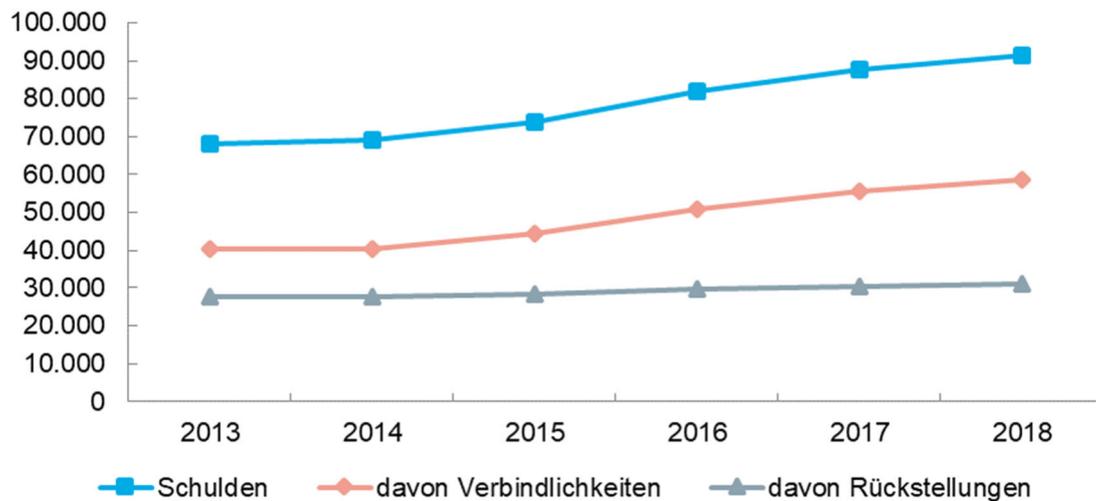
→ Feststellung

Das Vermögen der Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich überwiegend in einem guten Zustand. Die Investitionsquoten sind hoch. Die Stadt hat kontinuierlich in das Vermögen investiert und plant weitere Investitionen. Damit geht eine positive Entwicklung des Anlagevermögens einher.

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 einer Kommune.

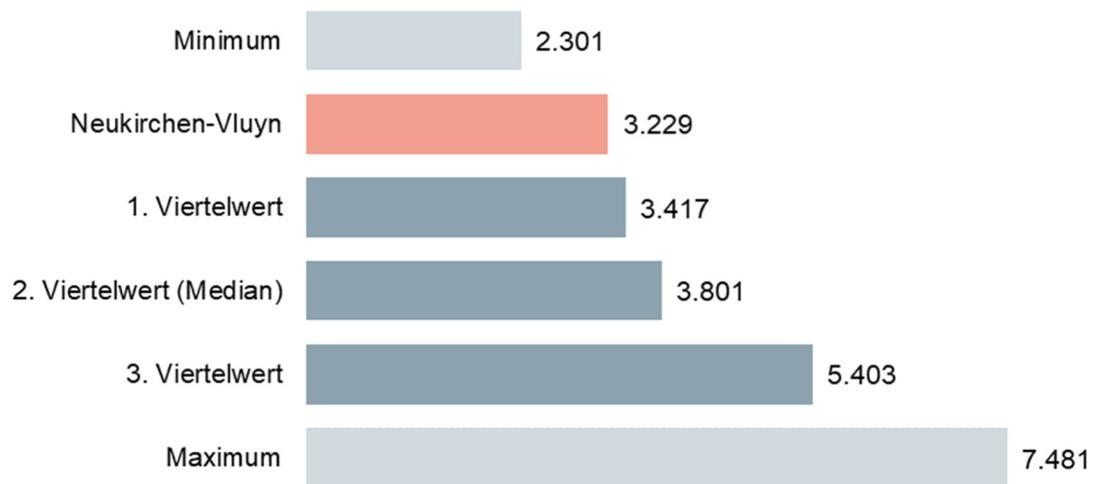
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

Schulden Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Schulden der **Stadt Neukirchen-Vluyn** sind im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 um 23 Mio. Euro gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf einen Anstieg der Verbindlichkeiten zurückzuführen. Diese haben einen Anteil von 64,1 Prozent an den gesamten Schulden. Die Rückstellungen hingegen erhöhen sich insgesamt nur um 3,6 Mio. Euro. Der wesentliche Anteil der Rückstellungen ist mit 93,6 Prozent den Pensionsrückstellungen zuzuordnen.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017



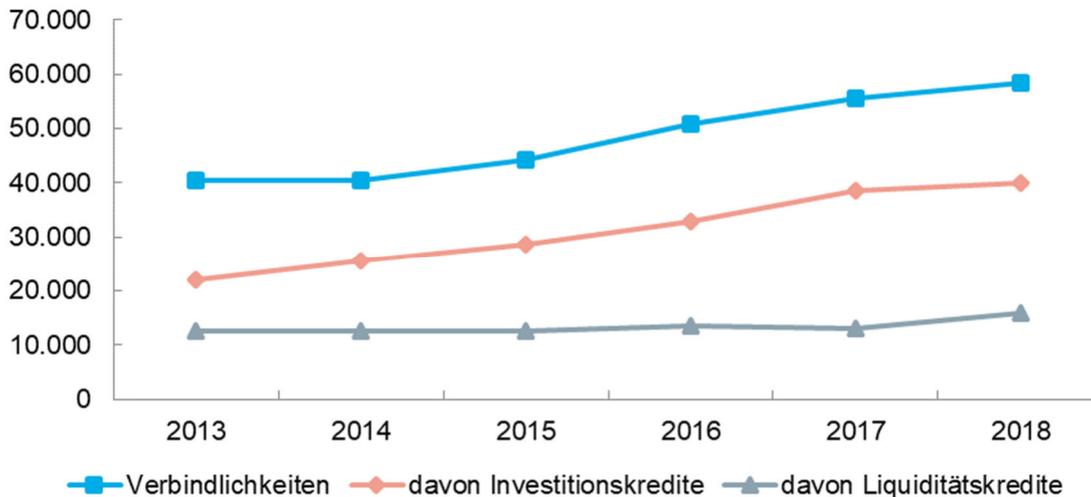
In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz des deutlichen Anstieges der Schulden gehört die Stadt Neukirchen-Vluyn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Schulden je Einwohner.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

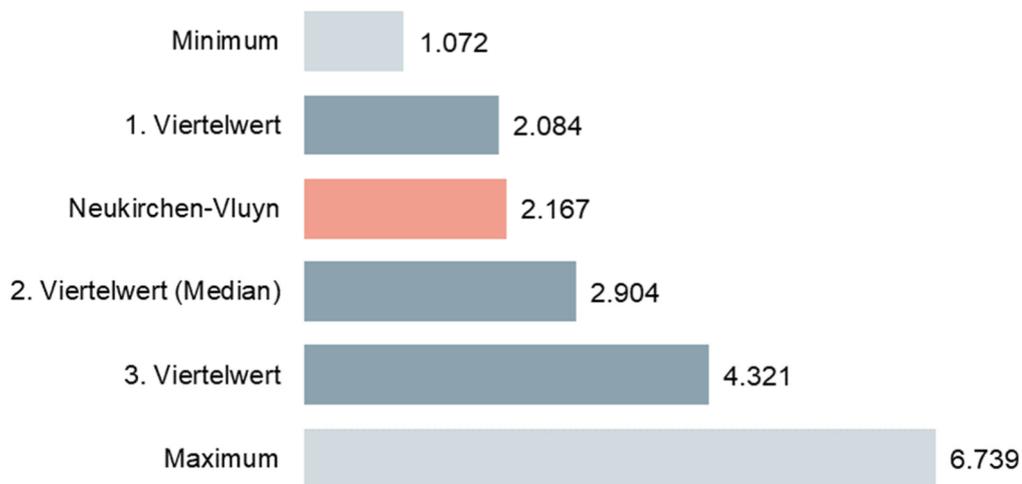
Verbindlichkeiten Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018



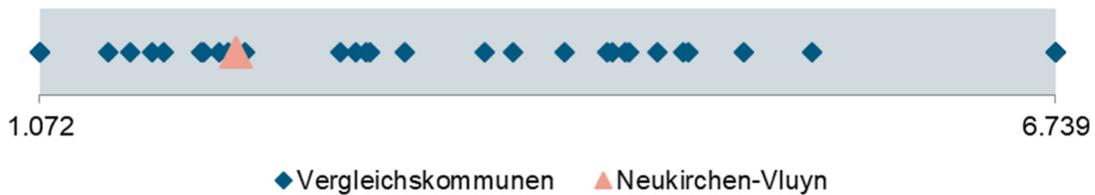
Die Verbindlichkeiten der **Stadt Neukirchen-Vluyn** steigen im Betrachtungszeitraum um 18,1 Mio. Euro an. Damit haben diese sich seit der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt. Die Liquiditätskredite steigen nur leicht an. Der wesentliche Anstieg ist den Krediten für Investitionen zuzuschreiben. Hierauf wird in den nachstehenden Kapiteln näher eingegangen.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Neukirchen-Vluyn hat die gpaNRW auf die Daten aus den Jahresabschlüssen zurückgegriffen. Da keine Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen besteht werden, die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zu Grunde gelegt. In Kommunen, in denen eine Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen besteht und diese bisher nicht vorliegen, hat die gpaNRW die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich Neukirchen-Vluyn trotz des Anstieges noch weit unter dem Durchschnitt. Aufgrund der geplanten investiven Maßnahmen wird sich die Stadt voraussichtlich in den kommenden Jahren etwas schlechter positionieren. Hierzu werden in den folgenden Kapiteln nähere Angaben gemacht.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	836	889	1.758	2.730	3.236
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.004	-3.669	-10.839	-1.017	1.589
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-4.167	-2.781	-9.080	1.714	4.826
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.526	1.975	9.021	-971	-2.036
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-641	-806	-59	743	2.790

Nachdem der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in **Neukirchen-Vluyn** im Betrachtungszeitraum zunächst negativ war, weist die Stadt seit 2015 positive Salden aus. Grundsätzlich

verfügt Neukirchen-Vluyn über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Es ist der Stadt, wie im Prüfbericht 2015 empfohlen, demnach gelungen die Selbstfinanzierungskraft wiederherzustellen. Im Durchschnitt liegt der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bei 1,9 Mio. Euro. Trotz deutlich steigender Auszahlungen für die Tilgung von Krediten, reicht der Saldo in der Planung insgesamt aus, um ebenfalls diese Auszahlungen zu decken. Jedoch besteht aufgrund der Investitionstätigkeit ein Finanzmittelfehlbetrag. Dieser beläuft sich auf 9,5 Mio. Euro. Zur Finanzierung der Investitionen plant Neukirchen-Vluyn die Aufnahme von Fremdkapital. Ein Teil der Investitionen kann aus dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Die geplante Nettoneuverschuldung beträgt im Planungszeitraum insgesamt 11,5 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten werden damit den höchsten Wert seit der Einführung des NKF erreichen.

In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW insbesondere auf allgemeine konjunkturelle Risiken hingewiesen. Diese Risiken können auch Auswirkungen auf den Finanzplan haben. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ verwiesen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune, die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. 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 errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

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

Anlagenabnutzungsgrad Neukirchen-Vluyn 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Neukirchen-Vluyn	Durchschnittl. RND in Jahren Neukirchen-Vluyn zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	74	30	60	3.357.285
Verwaltungsgebäude	40	80	80	56	31	5.856.860
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	35	56	3.114.023
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	73	9	2.140.805
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	43	47	34.448.609
Schulsporthallen	40	60	60	11	82	1.863.445
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	52	35	3.796.264
Freizeitbad	40	70	70	0	100	0
Abwasserkanäle	50	80	74	35	52	31.822.585
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	28	44	43.202.404

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Stadt **Neukirchen-Vluyn** gehört zu den Kommunen mit vergleichsweise viel Anlagevermögen. Hierfür hat sie eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Lange Gesamtnutzungsdauern führen grundsätzlich dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Mit Ausnahme der Schulsporthallen und des Freizeitbades befindet sich das Anlagevermögen aus bilanzieller Sicht in einem guten Zustand. Zwei der sechs Schulsporthallen weisen nur noch eine sehr kurze Restnutzungsdauer auf. Die anderen Schulsporthallen zeigen zudem eine hohe Anlagenabnutzung auf. Das Freizeitbad wurde 2017 trotz einer Restnutzungsdauer von 27 Jahren komplett außerplanmäßig abgeschrieben. Bei einer Begutachtung wurden Mängel festgestellt, die zu dieser Bilanzkorrektur geführt haben. Nach aktueller Beschlusslage wird das Freizeitbad bis Ende 2026 weiter betrieben. Anschließend soll dieses durch einen Neubau ersetzt werden.

Bereits in den vorangegangenen Kapiteln wird deutlich, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn bestrebt ist das Vermögen zu erhalten. In den letzten Jahren wurde verstärkt investiert. Beim Anlagevermögen, insbesondere bei den bebauten Grundstücken, hat im Betrachtungszeitraum ein Wertezuwachs stattgefunden. Vor allem die große Investition in das Gymnasium trägt zu dieser Entwicklung bei. Insgesamt stieg das Anlagevermögen um 18,5 Mio. Euro an. Darin enthalten ist zudem eine Korrektur der Finanzanlagen von 0,9 Mio. Euro in 2016. Der Anstieg spiegelt

sich auch in den Investitionsquoten wider. Lediglich die Verkehrsflächen verzeichnen einen geringen Werteverlust.

Dem generellen Werteverzehr durch Abschreibungen wird mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dies gelingt der Stadt Neukirchen-Vluyn. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 werden durchgehend Investitionsquoten über 100 Prozent erreicht. Die Investitionsquote liegt durchschnittlich bei 147 Prozent. Für Gebäude liegt diese sogar bei 182 Prozent. Die Investitionsquote der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen liegt hingegen nur bei 64 Prozent. Damit ist diese im Vergleich zum Bericht 2015 zwar deutlich angestiegen, aber noch nicht ausreichend, um das Vermögen zu erhalten.

Eine ausführliche Darstellung sowie eine Bewertung des Zustandes der Verkehrsflächen in Neukirchen-Vluyn erfolgt im Berichtsteil „Verkehrsflächen“.

Auch in den Planjahren 2019 bis 2023 beabsichtigt die Stadt Neukirchen-Vluyn weiterhin viel in das Anlagevermögen zu investieren. Der Bau einer Sporthalle, einer zentralen Sportanlage und der Neubau- bzw. Anbau am Julius-Stursberg-Gymnasium sind drei laufende Großprojekte in Millionenhöhe.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Neukirchen-Vluyn die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Neukirchen-Vluyn mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.

→ **Feststellung**

Die Finanzzwischenberichte enthalten die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend

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

Der **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist es erstmalig mit dem Jahresabschluss 2018 gelungen die Frist zur Feststellung der Abschlüsse einzuhalten. Die Aufstellung gelang im gesamten Betrachtungszeitraum nicht fristgerecht. Sowohl die Einbringung in den Rat, als auch die Feststellung erfolgte mit mehreren Monaten bis hin zu mehreren Jahren Verspätung. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass nach der Einführung des NKF lange Zeit Problem bestanden, die Vermögenswerte in das System zu übertragen. Die entstandenen Rückstände mussten aufgearbeitet werden. Die Haushaltspläne wurden hingegen seit 2016 mit nur wenigen Tagen Verspätung in der jeweiligen Dezembersitzung des Rates beschlossen.

Ein umfängliches Berichtswesen und Controlling gibt es nach Auskunft der Stadt in Neukirchen-Vluyn nicht. Aufgrund der Größe der Kommune geht die Stadt von überschaubaren Risiken aus. Es wird jedoch zweimal jährlich ein Finanzzwischenbericht erstellt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Stadt der Aufsichtsbehörde im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes über den Stand der Maßnahmen berichtet. Im Finanzzwischenbericht beschäftigt sich die Stadt Neukirchen-Vluyn mit der aktuellen Entwicklung. Zudem erfolgt eine Prognose über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnis- und Finanzrechnung zum Ende des Haushaltsjahres. Wesentliche Veränderungen bzw. Abweichungen werden erläutert und beziffert. Ergänzend wird der Stand der Umsetzung der Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes dargestellt. Nicht betrachtet wird die Entwicklung der Schulden. Ergänzend zum Bericht stellt die Kämmerin monatlich im Verwaltungsausschuss die wesentlichen Entwicklungen dar. Erkenntnisse aus der Kämmererei werden bei der Bewirtschaftung entsprechend berücksichtigt. Aufgrund vorsichtiger Planung kam es in der Vergangenheit eher zu positiven Abweichungen, so dass ein Eingriff nicht erforderlich war.

→ **Empfehlung**

Die Finanzzwischenberichte sollten um eine Darstellung der Entwicklung der Schulden und insbesondere der Verbindlichkeiten ergänzt werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Die künftige Haushaltsentwicklung ist allerdings stark von der geplanten guten konjunkturellen Entwicklung abhängig. Die Konsolidierungsbemühungen reichen nicht mehr aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in

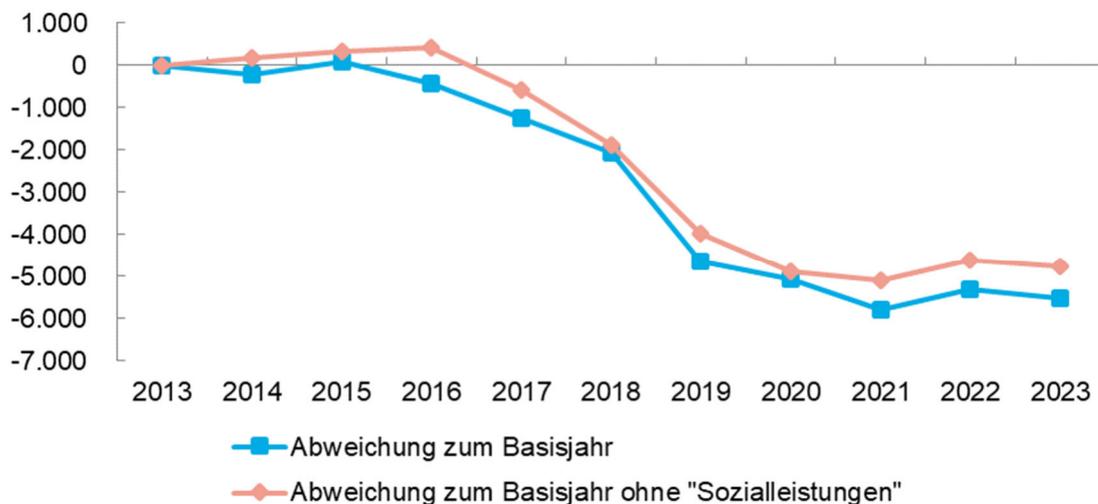
Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs 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 Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 7 bis 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2023



Werte 2013 bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat 2014 unter Beteiligung der Bürger ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt und seither fortgeschrieben. Das Konzept umfasst insgesamt 57 Maßnahmen und einen geplanten Konsolidierungsbeitrag von 3,4 Mio. Euro bis 2024. Neben einer Vielzahl von kleinen Maßnahmen sind es vor allem die Ertragssteigerungen im Bereich der Steuern, die zum Haushaltsausgleich beitragen sollen. Durch Anhebung der Steuersätze und Einführung neuer Steuerarten, gelingt es den Haushalt dauerhaft zu entlasten. Bezüglich der Realsteuern wird auf das nachstehende Kapitel verwiesen.

Ausgehend von Basisjahr 2013 unterliegen die bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Neukirchen-Vluyn zunächst nur sehr geringen Veränderungen. Ab 2017 tritt eine negative Entwicklung ein. In den abgeschlossenen Haushaltsjahren 2017 und 2018 ist die Entwicklung auf einen starken Anstieg der Aufwendungen zurückzuführen. Die Versorgungsaufwendungen, die Aufwendungen für die Jugendamtsumlage sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen an. Die Konsolidierungsbemühungen reichen nicht mehr aus, um den Anstieg auszugleichen.

Ab 2019 findet eine Betrachtung der Planwerte statt. Im Vergleich zu den abgeschlossenen Jahren ist noch einmal eine starke negative Entwicklung ab 2019 zu verzeichnen. In 2019 und 2020 sind aufgrund größerer Baumaßnahmen auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen deutlich höher veranschlagt worden. Beispielsweise wurden rund zwei Mio. Euro im Zusammenhang mit der Sanierung des Gymnasiums konsumtiv verbucht. Hinzu kommt, dass die tatsächlich erzielten Jahresergebnisse in den abgeschlossenen Jahren seit 2014 immer deutlich besser ausgefallen sind, als zunächst erwartet. Hier bleiben die tatsächlichen Ergebnisse abzuwarten. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung ist die Entwicklung des Trends konstant. Insbesondere steigende Aufwendungen für das Personal, die Jugendamtsumlage und die Folgekosten aus den Investitionen belasten den Haushalt stark. Die wieder rückläufigen Aufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen sowie die Konsolidierungsbemühungen können nur einer weiteren negativen Entwicklung entgegenwirken. Der 2024 geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden.

Der Einfluss der Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist in Neukirchen-Vluyn gering. Aufgrund der Jugendamtsumlage wird ein großer Teil der Aufwendungen über die Transferaufwendungen abgewickelt.

Risiken können generell den Haushaltsausgleich bzw. den erfolgreichen Abschluss der Haushaltssicherung gefährden. Daher ist es erforderlich Risikovorsorge zu betreiben. Ein wichtiger Faktor bei der Risikovorsorge ist die Ausgleichsrücklage. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat ihre Ausgleichsrücklage jedoch bereits 2013 aufgebraucht. Ohne diese Möglichkeit der Ausgleichsfunktion ist es umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt und vorbereitet. Damit kann zeitnah auf eintretende Risiken reagiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln und vorbereiten. Verschlechtert sich die positiv geplante konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Hebesätze der **Stadt Neukirchen-Vluyn** sind seit 2014 sukzessive angehoben worden. Zunächst wurden die Hebesätze erstmalig seit der Einführung des NKF zum 01. Januar 2014 angehoben. Im gleichen Jahr hat die Stadt zudem eine Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Realsteuern für die Haushaltsjahre 2015 bis 2024 beschlossen. Diese sieht

eine jährliche Steigerung der Grundsteuerhebesätze um 10 Punkte und der Gewerbesteuer um 5 Punkte vor.

Der Hebesatz der Grundsteuer A stieg im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 von 240 auf 310 Punkte, für die Grundsteuer B von 401 auf 490 Punkte. Der Hebesatz der Gewerbesteuer erhöhte von 430 auf 470 Punkte. In der Planung werden die Hebesätze bis 2024 weiter anwachsen. Die Grundsteuer A wird einen Hebesatz von 370 Punkten, die Grundsteuer B von 550 Punkten und die Gewerbesteuer von 500 Punkten erreichen.

Die fiktiven Hebesätze des Landes liegen seit 2019 bei 223 (Grundsteuer A), 443 (Grundsteuer B) bzw. 418 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Sie liegen damit unter den von der Stadt Neukirchen-Vluyn festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden daher weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2018

	Stadt Neukirchen-Vluyn	Kreis Wesel	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	310	295	251	291
Grundsteuer B	490	602	565	543
Gewerbesteuer	470	464	431	409

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie dies nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt.

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

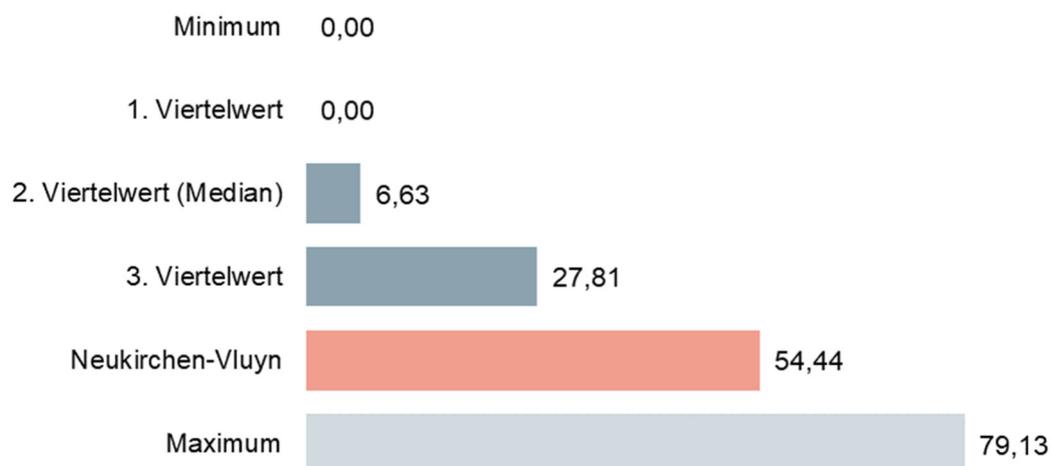
Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat 2013 eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Übertragen werden können Aufwendungen

und Auszahlungen. Diese müssen schriftlich bei der Kämmererei beantragt werden. Die Entscheidung zur Übertragung trifft die Kämmerin. Bei der Dauer der Ermächtigungsübertragungen orientiert sich die Stadt an den gesetzlichen Vorgaben. Der Rat wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert. Der Jahresabschluss enthält zudem eine Übersicht der Ermächtigungsübertragungen.

Ordentliche Aufwendungen Neukirchen-Vluyn 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	55.404	57.175	61.809	62.798	65.227
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	153	227	933	1.008	1.469
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,28	0,40	1,51	1,61	2,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	55.557	57.402	62.742	63.806	66.697
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,28	0,40	1,49	1,58	2,20
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	54.818	57.159	60.995	65.318	64.414
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,67	99,58	97,22	102	96,58

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



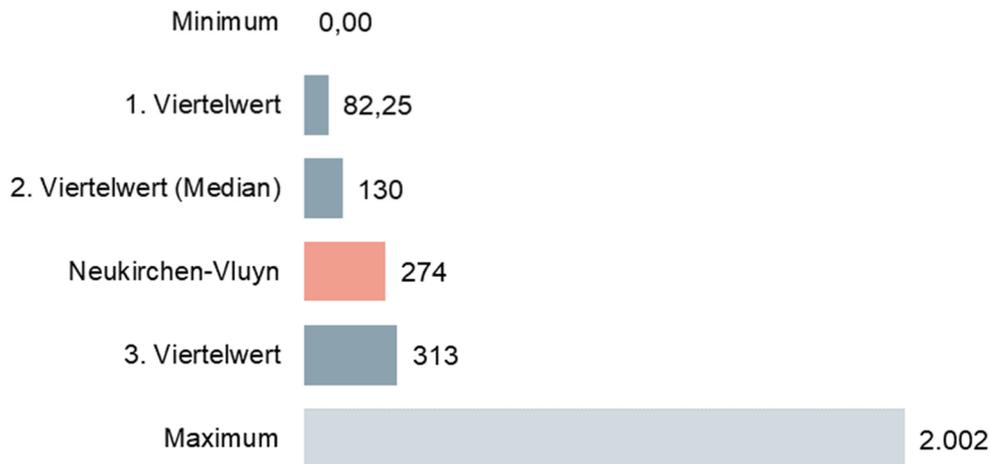
Die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen sind im Betrachtungszeitraum jährlich angestiegen. 2018 hat die Stadt Neukirchen-Vluyn bereits 1,5 Mio. Euro übertragen. Damit gehört sie zu den Kommunen mit den höchsten Übertragungen je Einwohner.

Investive Auszahlungen Neukirchen-Vluyn 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.250	8.827	17.503	11.357	14.920
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.490	3.330	6.491	11.563	7.404
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	53,56	37,72	37,08	102	49,63
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	15.739	12.157	23.994	22.920	22.324
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	34,88	27,39	27,05	50,45	33,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.390	5.004	9.353	9.786	9.253

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	34,24	41,16	38,98	42,69	41,45

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Übertragungen der investiven Auszahlungen schwanken im Betrachtungszeitraum stark. Durchschnittlich wurden 6,9 Mio. Euro übertragen. 2018 liegt die Ansatzserhöhung bei 50 Prozent. Im interkommunalen Vergleich sind die Übertragungen je Einwohner überdurchschnittlich.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn zeigt Ansätze den Bereich organisatorisch zu bündeln und zu entwickeln. Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise für die gesamte Verwaltung gibt es allerdings noch nicht. Aktuell läuft bereits ein Großteil der förderfähigen Projekte zentral zusammen. Es erfolgt eine gezielte Recherche bezüglich möglicher Förderungen.

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

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** verfügt nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Der größte Teil der fördermittelfähigen Projekte läuft jedoch an zwei Stellen zusammen. Bei beiden Stellen ist die Fördermittelakquise fester Bestandteil der Aufgabenbeschreibung. Die Fördermittelakquise kann dort als gelebte Praxis beschrieben werden. Aufgrund der Größe der Stadt wird der Umfang der Maßnahmen als überschaubar eingestuft. In regelmäßigen Konferenzen tauschen sich die Fachbereichsleiter über die anstehenden und laufenden Projekte aus. Ergänzend werden Projekte aus politischen Beschlüssen aufgegriffen.

Der größte Teil der förderfähigen Projekte stammt aus dem Baubereich. Hierzu zählen einerseits die Projekte und Einzelmaßnahmen im Rahmen eines städtebaulichen Gesamtkonzeptes. Andererseits kommen weitere Maßnahmen, die dem Baubereich zuzuordnen sind, Projekte aus dem Bereich Kultur und Projekte im Bereich der Europaförderung hinzu. Die Akquise der Fördermittel für diese Projekte laufen zentral zusammen. Ergänzend ist der Klimaschutzmanager in die Fördermittelakquise eingebunden. Dieser ist für alle Projekte im Zusammenhang mit seinem Aufgabengebiet verantwortlich.

Die darüberhinausgehenden fachspezifischen Einzelmaßnahmen werden dezentral seitens der Fachämter bearbeitet. Diese stellen hierfür die entsprechenden Förderanträge und sind für die Abwicklung verantwortlich. Teilweise leisten die zentralen Stellen im Baubereich auch hier Unterstützung. Zentrale Vorgaben würden den Prozess der Akquise zusätzlich unterstützen und der Fördermittelakquise in allen Bereichen eine höhere Bedeutung beimessen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat in den vergangenen Jahren ihre Fördermittelakquise signifikant ausgeweitet. So ist eine Vielzahl an Projekten umgesetzt worden bzw. konnte nur realisiert werden, da entsprechende Mittel generiert wurden. Exemplarisch handelt es sich hierbei schwerpunktmäßig um Projekte der Bereiche:

- Stadtentwicklung
- Schulbau
- Sportanlagenbau

- Umwelt/Nachhaltigkeit
- Elektro-Fahrzeuge der Verwaltung
- Umstellung auf LED-Beleuchtung

Aktuell wird in Neukirchen-Vluyn an einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie gearbeitet. Es werden strategische und operative Ziele sowie entsprechende Maßnahmen erarbeitet. Parallel wird ein Stadtentwicklungskonzept auf den Weg gebracht. Auf Grundlage der Strategie bzw. darauf aufbauend besteht die Überlegung künftig das Fördermittelmanagement, insbesondere die Akquise, weiter auszubauen.

Bei der Fördermittelakquise nutzt die Stadt unterschiedliche Quellen zur Recherche. Neben abonnierten Newslettern wird aktiv recherchiert. Die Fachbereiche führen gezielte Recherchen bei anstehenden Projekten und Maßnahmen durch. Dazu werden Informationsveranstaltungen besucht und Förderdatenbanken herangezogen. Externe Unterstützung wurde bisher nur im Rahmen des integrierten Handlungskonzeptes in Anspruch genommen. Aufgrund der Komplexität des integrierten Handlungskonzeptes der Städtebauförderung wurde externe Unterstützung hinzugezogen. Die Stadt erhält in der Planung, Beantragung von Fördermitteln, der Umsetzung und Dokumentation externe Unterstützung.

Nach eigener Einschätzung der Stadt haben die Mitarbeiter einen guten Überblick über die Förderprogramme in ihren speziellen Bereichen. Zudem unterstützt der Finanzbereich mit seinen Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten. Eine zentrale Übersicht über Förderprogramme gibt es nicht. Aufgrund des Wandels in der Förderlandschaft und der überschaubaren Anzahl von Maßnahmen und Projekten wird entsprechend recherchiert.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein förderbezogenes Controlling und durchgehendes Berichtswesen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn nicht etabliert. Ein strukturiertes und einheitliches Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

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

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in der **Stadt Neukirchen-Vluyn** nicht. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird derzeit vom jeweiligen Mitarbeiter bzw. Projektverantwortlichen überwacht. Gelegentlich kommt es zu Fristverlängerungen, die jedoch nach Aussage der Kommune unproblematisch erfolgen. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel den jeweiligen Mitarbeitern bzw. Projektverantwortlichen. Bei den städtebaulichen Maßnahmen erfolgt eine entsprechende externe Unterstützung. Aktuell ist die Stadt dabei die Bewirtschaftung der umfangreichen städtebaulichen Förderprogramme weiter zu zentralisie-

ren. Der überwiegende Anteil der Fördermittel stammt aus den Baubereichen. Die Bewirtschaftung fachspezifischer Einzelmaßnahmen erfolgt weiterhin im jeweiligen Fachamt. Eine Berichterstattung erfolgt in den Dezernatskonferenzen.

Es gibt keine Datei oder Datenbank, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral zusammengeführt werden. Aufgrund der geringen Anzahl der Förderanträge hat die Stadt nach eigener Einschätzung einen guten Überblick über die Förderanträge. Erstattungen erfolgten nur, wenn Fördermittel nicht komplett verausgabt wurden oder die Zweckbindungsfrist nicht eingehalten wurde.

→ **Empfehlung**

Neukirchen-Vluyn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation

Feststellung		Seite
Haushaltsstatus		
F1	Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn unterliegt aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die Stadt ist seit 2014 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.	37
Ist-Ergebnisse		
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren ist eine positive Entwicklung festzustellen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich jedoch noch immer in einer defizitären Haushaltssituation.	39
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Jahresergebnisse entwickeln sich trotz steigender Aufwendungen positiv. Grundsätzlich plant die Stadt Neukirchen-Vluyn zurückhaltend und vorsichtig. Risiken sieht die gpaNRW in der Planung der Schlüsselzuweisungen.	41
Eigenkapital		
F4	In der Stadt Neukirchen-Vluyn hat ein starker Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nach der aktuellen Planung wird sich der Verzehr fortsetzen. Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt ist noch durchschnittlich.	45
Schulden und Vermögen		
F5	Die Schulden steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Die Verbindlichkeiten haben sich damit seit der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt.	47

Feststellung		Seite
F6	Das Vermögen der Stadt Neukirchen-Vluyn befindet sich überwiegend in einem guten Zustand. Die Investitionsquoten sind hoch. Die Stadt hat kontinuierlich in das Vermögen investiert und plant weitere Investitionen. Damit geht eine positive Entwicklung des Anlagevermögens einher.	47

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Neukirchen-Vluyn mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.	54		
F2	Die Finanzzwischenberichte enthalten die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	54	E2 Die Finanzzwischenberichte sollten um eine Darstellung der Entwicklung der Schulden und insbesondere der Verbindlichkeiten ergänzt werden.	55
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn betreibt nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Die künftige Haushaltsentwicklung ist allerdings stark von der geplanten guten konjunkturellen Entwicklung abhängig. Die Konsolidierungsbemühungen reichen nicht mehr aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	55	E3 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln und vorbereiten. Verschlechtert sich die positiv geplante konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	57
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr.	58		
F5	Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise in der gesamten Verwaltung gibt es in Neukirchen-Vluyn nicht. In der Stadt Neukirchen-Vluyn läuft allerdings ein Großteil der förderfähigen Projekte zentral zusammen. Es erfolgt eine gezielte Recherche bezüglich möglicher Förderungen.	62		
F6	Ein förderbezogenes Controlling und durchgehendes Berichtswesen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn nicht etabliert. Ein strukturiertes und einheitliches Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	63	E6.1 Neukirchen-Vluyn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	642

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		EG.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.	32

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,70	91,93	98,64	101	103	114	42
Eigenkapitalquote 1	22,94	-29,11	9,41	22,52	38,11	65,26	42
Eigenkapitalquote 2	48,57	-11,32	35,24	53,36	68,20	80,11	42
Fehlbetragsquote	2,47						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	43,88	0,04	27,71	33,67	39,18	59,83	42
Abschreibungsintensität	8,20	3,29	5,90	6,91	8,37	14,23	42
Drittfinanzierungsquote	62,76	35,67	47,47	53,39	61,57	82,82	41
Investitionsquote	138	30,37	71,47	100	145	305	42
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	77,96	32,50	72,92	87,94	94,00	120	41
Liquidität 2. Grades	49,32	6,98	28,32	49,32	121	610	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	39,32						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,74	1,26	4,77	8,66	14,53	24,72	41
Zinslastquote	1,48	0,06	0,76	1,35	1,74	2,78	42

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	48,46	28,35	51,89	56,68	61,39	73,79	41
Zuwendungsquote	19,94	5,87	13,69	16,80	23,95	38,68	42
Personalintensität	21,88	8,22	18,81	21,49	22,53	26,72	42
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,16	7,16	13,61	15,96	17,90	26,28	42
Transferaufwandsquote	41,00	39,37	43,24	46,92	48,67	74,37	42

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, 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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	7.508	8.342	8.337	9.032	9.668	8.578
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.200	11.944	12.332	13.044	13.686	12.441
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	786	1.001	1.031	1.284	1.712	1.163
Ausgleichsleistungen	1.138	1.199	1.221	1.282	1.296	1.227
Schlüsselzuweisungen	7.116	7.457	7.839	7.321	8.957	7.738
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	96	0	0	42	26	33
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Summe der Erträge	27.843	29.943	30.761	32.006	35.345	31.179
Steuerbeteiligungen	1.196	1.315	1.242	1.335	1.421	1.302
Allgemeine Kreisumlagen	11.665	12.426	13.006	13.465	13.515	12.815
Summe der Aufwendungen	12.861	13.741	14.249	14.800	14.936	14.117
Saldo	14.982	16.202	16.512	17.206	20.409	17.062

* Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 5: Eigenkapital Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	70.641	66.369	63.272	59.649	54.873	53.334
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	70.641	66.369	63.272	59.649	54.873	53.334
Sonderposten für Zuwendungen	26.446	30.484	29.605	28.703	28.945	31.658
Sonderposten für Beiträge	32.101	31.610	30.599	29.686	28.596	27.964
Eigenkapital 2	129.188	128.464	123.476	118.038	112.414	112.956
Bilanzsumme	213.838	214.119	218.036	222.654	228.152	232.542

Tabelle 6: Schulden Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.018	25.527	28.735	32.996	38.640	39.950
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.500	12.500	12.500	13.500	13.000	15.984
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	218	206	199	174	177	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	856	1.206	985	1.006	901	1.205
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	11	10	11	15	7	3
Sonstige Verbindlichkeiten	256	237	174	269	823	285
Erhaltene Anzahlungen	4.510	776	1.745	2.983	1.964	1.066
Verbindlichkeiten	40.369	40.462	44.348	50.943	55.512	58.492
Rückstellungen	27.465	27.620	28.153	29.491	30.332	31.104
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	393	884	1.367	1.613	1.977	1.613
Schulden	68.227	68.966	73.868	82.047	87.821	91.209

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-7.302	-4.209	-3.128	-3.328	-4.681	-1.356	-2.553	-2.668	-2.026	-889	-34
Gewerbesteuer	6.562	7.508	8.342	8.337	9.032	9.668	9.000	10.000	10.100	10.200	10.300
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.597	11.200	11.944	12.332	13.044	13.686	14.363	14.706	15.265	16.089	16.958
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	762	786	1.001	1.031	1.284	1.712	1.912	2.030	2.049	1.795	1.833
Ausgleichsleistungen	1.149	1.138	1.199	1.221	1.282	1.296	1.348	1.380	1.436	1.476	1.524
Schlüsselaufweisungen vom Land	5.436	7.116	7.457	7.839	7.321	8.957	9.780	8.380	9.388	9.716	10.114
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Umlagen vom Land	6	96	0	0	42	26	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	24.512,2	27.843,1	29.942,6	30.760,5	32.006,1	35.345,0	36.403,0	36.495,5	38.238,0	39.276,0	40.729,0
Gewerbesteuerumlage											
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten											
Allgemeine Kreisumlage	11.352	11.665	12.426	13.006	13.465	13.515	13.610	13.940	14.320	14.710	15.110
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	12.399	12.861	13.741	14.249	14.800	14.936	14.904	14.669	15.049	15.439	15.838
Saldo der Bereinigungen	12.113	14.982	16.202	16.512	17.206	20.409	21.499	21.826	23.189	23.837	24.891
Saldo der Sondereffekte	0	444	0	0	-1.219	-287	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.415	-19.635	-19.330	-19.840	-20.668	-21.477	-24.051	-24.495	-25.215	-24.726	-24.925
Abweichung vom Basisjahr	0	-220	85	-424	-1.253	-2.062	-4.636	-5.079	-5.800	-5.311	-5.510

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.415	-19.635	-19.330	-19.840	-20.668	-21.477	-24.051	-24.495	-25.215	-24.726	-24.925
Jugendamtsumlage	4.579	4.893	5.575	5.643	6.537	6.800	7.490	7.960	8.230	8.510	8.800
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-14.837	-14.742	-13.755	-14.197	-14.131	-14.678	-16.561	-16.535	-16.985	-16.216	-16.125
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	95	1.082	640	706	159	-1.725	-1.698	-2.148	-1.380	-1.288

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Neukirchen-Vluyn in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.415	-19.635	-19.330	-19.840	-20.668	-21.477	-24.051	-24.495	-25.215	-24.726	-24.925
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.493	-1.813	-1.811	-1.948	-2.053	-1.772	-1.769	-1.395	-1.635	-1.685	-1.708
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.198	-1.287	-1.129	-1.585	-1.322	-1.087	-1.592	-1.503	-1.758	-1.692	-1.732
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-16.725	-16.535	-16.390	-16.306	-17.293	-18.618	-20.690	-21.597	-21.823	-21.350	-21.485
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	189	335	419	-568	-1.893	-3.966	-4.872	-5.098	-4.625	-4.761

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn 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

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält auf der 1. und 2. Beteiligungsebene insgesamt 18 Beteiligungen. Allerdings kann die Stadt ausschließlich auf die „Sparkasse am Niederrhein“ des Kreises Wesel und der Städte Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg (Anstalt des öffentlichen Rechts, AöR) und den Sparkassenzweckverband als Träger einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Daher verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn im Beteiligungsmanagement nur über geringe Steuerungsmöglichkeiten. Korrespondierend damit hält die Stadt Neukirchen-Vluyn kaum Beteiligungen, die eine grundlegende wirtschaftliche Bedeutung für den städtischen Haushalt beinhalten. So hat die Stadt kein städtisches Vermögen oder Schulden ausgelagert. Auch Erträge aus kommunalen Aufgaben erwirtschaftet die Stadt größtenteils selbst. Hieraus leiten sich insgesamt nur geringe Steuerungserfordernisse ab.

Dennoch bestehen finanzwirtschaftliche Auswirkungen zwischen dem kommunalen Haushalt und den Beteiligungen. Insbesondere Konzessionserträge und Gewinnausschüttungen der Energie & Umwelt Niederrhein Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ENNI GmbH) entlasten den städtischen Haushalt. Jährlich liegt die Entlastung im Saldo (nach Abzug von Verlustübernahmen) bei rund 1,8 Mio. Euro jährlich.

Unter Berücksichtigung aller vorgenannten Aspekte stuft die gpaNRW die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement als niedrig ein. Dennoch sollte die aktuelle Entwicklung der Beteiligungen und damit verbundene Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt regelmäßig beobachtet werden. Abweichungen können dann frühzeitig erkannt und diese in der Haushaltsplanung und –steuerung berücksichtigt werden. Hierzu ist ein funktionierendes Beteiligungsmanagement erforderlich. Diese Anforderungen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn bisher sehr gut erfüllt. Alle relevanten Unternehmensdaten werden - überwiegend zentral und digital - erhoben und vorgehalten. Der jährlich erstellte Beteiligungsbericht enthält zusätzlich zu den Mindestanforderungen weitere Unternehmensdaten sowie den jeweiligen Lagebericht der Beteiligungen. Bei Bedarf wird der Stadtrat auch unterjährig rechtzeitig beteiligt.

Mit der Novellierung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ergibt sich für die Stadt Neukirchen-Vluyn hier eine Veränderung: gem. § 117 Abs. 1 GO NRW n. F. besteht ab dem Jahr 2019 für die Stadt Neukirchen-Vluyn keine Verpflichtung mehr, einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Nach § 45 Abs. 4 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) i. V. m. § 117 Abs. 2 GO NRW sind stattdessen Angaben im Anhang des Jahresabschlusses aufzunehmen.

Die damit verbundenen gesetzlichen Anforderungen entsprechen allerdings den Anforderungen, die zukünftig an einen Beteiligungsbericht gestellt werden (§ 117 Abs. 2 GO NRW).

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen 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 der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

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.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und –vorhaltung und des Berichtswesens wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich nach 2018 nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ **Feststellung**

Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt 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 prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,

- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

→ Feststellung

Bei insgesamt 18 Beteiligungen verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn lediglich bei der Sparkasse am Niederrhein (AöR) sowie dem Sparkassenzweckverband als Träger über einen maßgeblichen Einfluss. Daher hat die Stadt überwiegend keine Möglichkeiten, die Entwicklung der Ertrags- und Finanzlage ihrer Beteiligungen zu steuern.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an fünf unmittelbaren und 13 mittelbaren Unternehmungen auf der 2. Beteiligungsebene beteiligt. Über die unmittelbare Beteiligung an der Energie & Umwelt Niederrhein Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ENNI GmbH) bestehen mittelbare Beteiligungen an zwölf weiteren Betrieben. Die Beteiligungen werden in vier verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit acht Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform. Weitere sieben Beteiligungen werden als sogenannte Komplementär-GmbH (GmbH & Co. KG) geführt.

Die ENNI GmbH gehört zur ENNI Unternehmensgruppe. Hauptgesellschafterin ist die ENNI Stadt & Service Niederrhein GmbH. Diese ist eine hundertprozentige Tochter der Stadt Moers. Die ENNI GmbH hält zwölf Tochterunternehmen, die teilweise ebenfalls über zahlreiche Tochtergesellschaften verfügen. Hierzu gehört beispielsweise die Trianel GmbH mit dreizehn weiteren Beteiligungen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist mit einer sehr geringen durchgerechneten Beteiligungsquote von 0,5 Prozent an der Trianel GmbH beteiligt. Angesichts dieser minimalen Anteile und fehlender Finanzbeziehungen zur Stadt hat die gpaNRW Beteiligungen ab der dritten Beteiligungsebene nachfolgend nicht mehr berücksichtigt.¹²

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquoten teilen sich die Beteiligungen der 1. und 2. Beteiligungsebene der Stadt Neukirchen-Vluyn wie folgt auf:

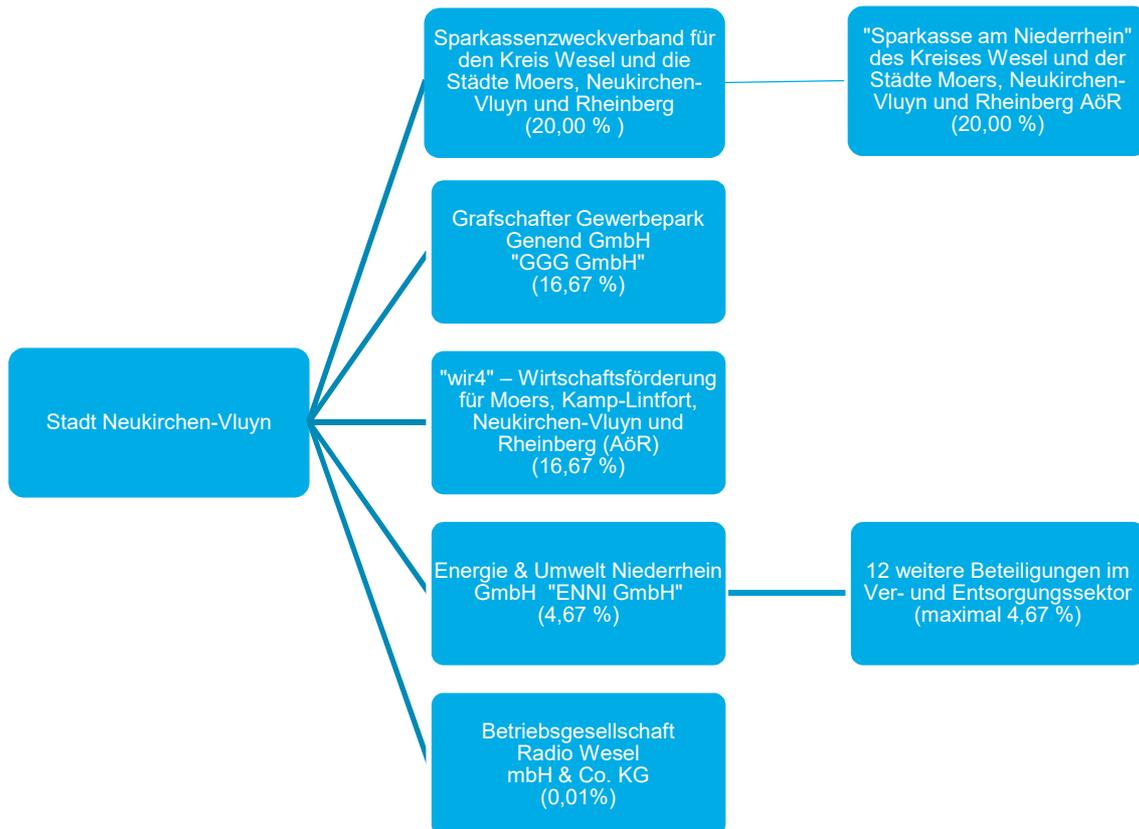
¹² Die Trianel GmbH ist Anteilseigner mehrerer Beteiligungen, an denen auch die Stadt Neukirchen-Vluyn mittelbar beteiligt ist. Hierüber erhöht sich die effektive Beteiligungsquote der Stadt geringfügig. Aufgrund der äußerst geringen Anteile - vielfach unter 1,0 Prozent - blieben diese Anteile unberücksichtigt. Auch die rechtlich selbständigen Stiftungen der Stadt (Familie Peschken Stiftung und Stiftung Krankenhaus Bethanien) bleiben nachfolgend außen vor, da diese keine finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben. Zudem haben wir die Mitgliedschaft in der Linksniederrheinische Entwässerungs-Genossenschaft (LINEG) als Beteiligung außen vorgelassen, da es sich hierbei um einen sondergesetzlichen Wasserverband handelt (siehe hierzu Verfügung des damaligen Innenministeriums vom 12. September 2008 Az. 34 -48.01.02/45-2499/08).

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss (bei mehr als 50,0 Prozent) ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Nachfolgend geben wir einen vereinfachten Überblick über die Beteiligungsstruktur der Stadt Neukirchen-Vluyn und die jeweils durchgerechneten Beteiligungsquoten:¹³

Beteiligungen der Stadt Neukirchen-Vluyn zum 31. Dezember 2018



¹³ Der Beteiligungsbericht der Stadt Neukirchen-Vluyn enthält eine vollständige Übersicht der mittelbaren Beteiligungen bis zur 2. Beteiligungsebene.

Demnach liegen mit Ausnahme der zwei Beteiligungen im Geschäftsbereich Kreditwirtschaft die Anteile an allen weiteren Beteiligungen der Stadt deutlich unter 20,0 Prozent. Seit März 2019 hält die Stadt Neukirchen-Vluyn unmittelbar Anteile an der NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH von 1,0 Prozent. Entsprechend verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn bisher und auch nach aktuellem Stand nur über geringe Steuerungsmöglichkeiten ihrer Beteiligungen. Hieraus ergeben sich entsprechend niedrigere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

→ Feststellung

Neben den Beteiligungen im Geschäftsbereich Kreditwirtschaft hält die Stadt Neukirchen-Vluyn keine weiteren Beteiligungen mit grundsätzlich wirtschaftlicher Bedeutung.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Hierbei lässt die gpaNRW die Beteiligung der **Stadt Neukirchen-Vluyn** an der Sparkasse am Niederrhein (AöR) sowie den Sparkassenzweckverband als Träger derselben jedoch außer Acht. Die Einbeziehung der Sparkasse würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen. Beispielsweise weist die Sparkasse am Niederrhein Verbindlichkeiten von fast 3,0 Mrd. Euro aus. Diesen stehen jedoch neben Aktien, Wertpapieren und Schuldverschreibungen insbesondere Forderungen gegenüber.

Weitere Beteiligungen mit Anteilen von wirtschaftlicher Bedeutung mit einem Beteiligungsanteil von mindestens 20,0 Prozent hält die Stadt Neukirchen-Vluyn nicht. Daher nehmen wir nachfolgend keine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts vor.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen durchschnittlich um circa 1,8 Mio. Euro jährlich entlastet. Zumeist handelt es sich um Konzessionsabgaben und Gewinnausschüttungen der ENNI GmbH. Es bestehen nur noch geringe Risiken aus einer Bürgschaft gegenüber der GGG GmbH.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse am Niederrhein (AöR) und der Sparkassenzweckverband für den Kreis Wesel und die Städte Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung mit ein.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Neukirchen-Vluyn** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2015	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	0	0	0
Steuererträge	0	0	0	0
Konzessionsabgaben	1.584	1.479	1.482	1.488
Gewinnausschüttungen und Dividenden	332	450	414	427
Sonstige Erträge	9	118	239	10
Summe	1.924	2.047	2.135	1.926

Insgesamt generiert die Stadt rund 3,0 Prozent ihrer ordentlichen Erträge¹⁴ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Im Vergleich mit anderen Kommunen handelt es sich um einen häufig vorkommenden Anteil an den Erträgen der Stadt. Die Stadt Neukirchen – Vluyn erwirtschaftet nahezu ausschließlich Erträge aus der Beteiligung an der ENNI GmbH. Hierbei partizipiert die Stadt von der äußerst positiven Ergebnisentwicklung der ENNI GmbH seit 2011. Im Jahre 2018 verzeichnet die Gesellschaft Rekordumsätze und entsprechend ein Rekordergebnis. Gleichwohl verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn hinsichtlich der Gewinnausschüttungen derzeit über keine Steuerungsmöglichkeiten.

Die Gewinnausschüttungen an die Stadt Neukirchen-Vluyn fließen im Rahmen eines steuerlichen Querverbundes dem städtischen Freizeitbad als Betrieb gewerblicher Art zu. Hierauf entfallende Steuerbelastungen werden ebenfalls dem Freizeitbad zugerechnet. In diesem Zusammenhang erhaltene Erstattungen der Kapitalertragssteuer werden als sonstige Erträge gebucht (2016 und 2017). Sonstige Erträge aus anderen Beteiligungen resultieren lediglich aus Erstattungen vorausgezahlter Verlustübernahmen (siehe unten). Diese liegen zumeist unter 10.000

¹⁴ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Euro jährlich. Eine Gewinnausschüttung der Sparkasse am Niederrhein ist im Berichtszeitraum nicht erfolgt, da die Basel III-Kriterien nicht erfüllt werden konnten.¹⁵

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Aufwendungen aus Beteiligungen seit 2015 zusammengefasst:

Aufwendungen aus den Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	0	0	0	0
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	11	11	19	14
Verlustübernahmen und -abdeckungen	144	187	133	113
Sonstige Aufwendungen	0	0	2	0
Gesamtsumme	155	198	153	127

Insgesamt generiert die Stadt circa 0,2 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen äußerst geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen ergeben sich für die Stadt Neukirchen-Vluyn überwiegend aus Verlustübernahmen bei den Tochterunternehmen GGG GmbH sowie der „wir4 AöR“.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist per Gesellschaftsvertrag verpflichtet, entsprechend ihres Anteils Jahresfehlbeträge der GGG GmbH durch Kapitalrücklagen auszugleichen. Hier leistet die Stadt in der Regel Vorauszahlungen. Im Falle der „wir4 AöR“ haben sich die Gesellschafter durch Satzung und öffentlich-rechtliche Vereinbarung verpflichtet, Fehlbeträge entsprechend ihrem Beteiligungsanteil auszugleichen. Hierzu erfolgen unterjährige Einzahlungen der Gesellschafter in die Kapitalrücklage und entsprechende Entnahmen der Gesellschaft. Auch hier kann es in Abhängigkeit von dem endgültigen Jahresergebnis zu rückwirkenden Erstattungen kommen.

2016 hat es zudem einen geringfügigen Sondereffekt gegeben. In diesem Jahr hat die Stadt anteilig eine Kapitalzuführung von 50.000 Euro an die ENNI GmbH geleistet. Die Gesellschafter des Unternehmens werden sowohl an der Auflösung als auch an der Bildung von Gewinnrücklagen beteiligt. Der Rat der Stadt Neukirchen-Vluyn hat dieser Zuführung vorab zugestimmt. Dadurch fallen die Verlustabdeckungen 2016 höher aus.¹⁶

Im Saldo entlasten die Beteiligungen den Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn 2018 um annähernd 1,8 Mio. Euro. Im Durchschnitt ergibt sich eine vergleichbare Entlastung von rund 1,8 Mio. Euro jährlich.

¹⁵ Die in der Haushaltssicherung beschlossene Maßnahme Nr. 45 des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) „Gewinnausschüttung der Sparkasse“ ist daher mit Beschluss des HSK 2018 entfallen. Eine Kompensation ist ab 2022 durch die Vermarktung der Fläche „Neukirchener Ring“ geplant.

¹⁶ Neukirchen-Vluyn hat 2016 zudem die Beteiligungswerte der „wir4 AöR“ und der GGG GmbH nach unten angepasst. Der Bilanzwert der GGG GmbH ist um rund 854.000 Euro auf 24.806 Euro gemindert worden. Bei der „wir4 AöR“ erfolgte eine Minderung von 8.994 Euro. Diese Veränderungen sind gem. § 42 Abs. 3 GemHVO i. V. m. § 90 GO NRW ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet worden. Daher werden diese in der obigen Tabelle nicht als Aufwendungen berücksichtigt. Grundlage dieser Minderungen ist eine vorausgegangene Neubewertung der Beteiligungen durch die Stadt Moers als Hauptgesellschafterin.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Bürgschaften:

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2015	2016	2017	2018
Bürgschaften (Stand 31.12.)	823	718	613	508

Die Stadt Neukirchen-Vluyn bürgt für in Anspruch genommene Darlehen der GGG GmbH. Damit übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Die Bürgschaft und das damit verbundene Risiko ist im Betrachtungszeitraum fortlaufend reduziert worden.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat 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.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben. Positiv hervorzuheben ist die Aktualität der relevanten Daten.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,
- persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist in der Kämmerei (Amt 20) des Dezernates II angesiedelt. Die Aufgabe wird in wechselseitiger Vertretung durch die stellvertretende Kämmereileitung und eine weitere Mitarbeiterin wahrgenommen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält dort die grundlegenden Unternehmensdaten aller unmittelbaren Beteiligungen vor. Dazu zählen die Gesellschaftsverträge, öffentlich-rechtlich Vereinbarungen, Satzungen und Geschäftsordnungen. Vertragsänderungen werden dem Beteiligungsmanagement der Stadt Neukirchen-Vluyn von allen Beteiligungen zeitnah übermittelt. Ebenso werden Sitzungsunterlagen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen der Beteiligungen zusammengetragen und archiviert. Diese erhält das Beteiligungsmanagement zumeist per Email, teilweise auch auf dem Postweg.

Im Falle der ENNI GmbH nutzt das Beteiligungsmanagement das online-Gremienportal der ENNI-Unternehmensgruppe. Über das passwortgeschützte Zugangportal sind alle relevanten Unterlagen der ENNI GmbH und ihrer Beteiligungen sowie auch des Mutterkonzerns einsehbar. Auf die Einstellung neuer Dokumente, aktuelle Einladungen, Sitzungsprotokolle etc. wird das Beteiligungsmanagement zudem per Email hingewiesen. Damit verfügt das Beteiligungsmanagement zeitnah über alle notwendigen Informationen.

Die aktuellen persönlichen Daten der Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern stehen dem Beteiligungsmanagement ebenfalls zur Verfügung. Grundlage hierfür ist ein Handbuch des Rates, das das städtische Hauptamt regelmäßig aktualisiert und zudem im Ratsinformationssystem veröffentlicht. Dieses Handbuch verzeichnet neben allen Rats- und Ausschussmitgliedern die stimmberechtigten Ratsmitglieder aller weiteren städtischen Gremien. Dies schließt den Verwaltungsrat und die Verbandsversammlung der Sparkasse sowie die Mitglieder der Aufsichtsräte und Gesellschafterversammlungen der Beteiligungen mit ein.

Zusätzlich erhält das Beteiligungsmanagement seitens der Gesellschafter ein zweites, gedrucktes Handbuch, in dem die Unternehmensdaten der „wir4 AöR“ und der GGG GmbH erfasst werden. Hierin sind auch die jeweiligen Gesellschaftsverträge, Satzungen und getroffenen Vereinbarungen enthalten. Das Beteiligungsmanagement erhält diesbezüglich regelmäßig per Post Ergänzungslieferungen.

Auch die Jahresabschlüsse der unmittelbaren Beteiligungen liegen dem Beteiligungsmanagement der Stadt Neukirchen-Vluyn vor. Diese werden für die Erstellung der Beteiligungsberichte standardisiert angefordert. Dies gilt auch für die Wirtschaftspläne dieser Beteiligungen, wenn gleich eine direkte Einflussnahme nicht möglich ist. Diese Daten werden zentral und digital in der Kämmererei geführt.

Der Bürgermeister der Stadt ist Mitglied des Verwaltungsrates der Sparkasse am Niederrhein sowie der Zweckverbandsversammlung der Sparkasse. Damit ist eine zeitnahe Information und Steuerung dieser Beteiligung durch die Verwaltungsspitze gewährleistet. Als stellvertretendes Mitglied fungiert die Kämmerin und 1. Beigeordnete der Stadt. Sämtliche Unterlagen, wie z. B. Satzungen, Tagesordnungen und Beschlüsse werden durch die Kämmerin vorgehalten.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen des Beteiligungsmanagements entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 erstellt. Im Beteiligungsbericht berichtet die Stadt ausführlich über alle unmittelbaren Beteiligungen, in denen die Stadt sich wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich betätigt. Der Lagebericht dieser Beteiligungen wird vollständig dargestellt. Dieser beinhaltet auch eine Einschätzung der Chancen und Risiken des jeweiligen Unternehmens. Auch die Beteiligungsstruktur der ENNI GmbH (bis zur 2. Beteiligungsebene) wird grafisch dargestellt und über Entwicklungen berichtet. Dabei ist der Beteiligungsbericht sehr gut strukturiert.

Zusätzlich zu den bis 2018 geltenden Mindestanforderungen nach § 52 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) liefert der Beteiligungsbericht ergänzende Angaben zu Handelsregistereinträgen und Gründungsinformationen. Zudem enthält der Beteiligungsbericht die Entwicklung der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen für jeweils vier Abschlussstichtage. Damit werden die Mindestanforderungen von drei Abschlussstichtagen überschritten (§ 52 Abs. 2 GemHVO).

Gleichwohl fehlen bisher Angaben zum Sparkassenzweckverband sowie der Sparkasse am Niederrhein AöR. Dies widerspricht den Vorgaben nach § 117 GO NRW, wonach über alle selbstständigen Aufgabenbereiche zu berichten ist. Die Berichterstattung zu den Beteiligungen ist zukünftig um die Angaben des Sparkassenzweckverbandes und die Sparkasse am Niederrhein AöR zu erweitern. Hierzu kann auf bereits vorliegende Unternehmensdaten zurückgegriffen werden. Der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement sollte entsprechend gewährleistet bleiben.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn ist von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit, da sie keine Beteiligungen hält, auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Dies gilt nach der bisherigen wie auch der neuen Rechtslage gem. § 116 Absatz 1 GO NRW. i. V. m. § 51 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO).¹⁷

Daher war der Beteiligungsbericht im Berichtszeitraum dem Jahresabschluss nach § 95 beizufügen (§ 117 Abs. 1 Satz 3 GO NRW a. F.). Dies hat die Stadt Neukirchen-Vluyn umgesetzt. Vorab hat die Kämmerei die Beteiligungsberichte in der Regel bis zum Ende des dritten Quartals des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres in den Rat eingebracht. Hintergrund sind zeitliche Verzögerungen bei der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (siehe hierzu Teilbericht Finanzen, Kapitel Haushaltsteuerung).

Mit der Novellierung der Gemeindeordnung NRW zum 01. Januar 2019 sind die Regelungen zum Gesamtabchluss durch § 116a GO NRW ergänzt worden (größenabhängige Befreiung). Diese Vorschrift ist seitens der Stadt Neukirchen-Vluyn nicht zu prüfen, da bereits gem. § 116 GO NRW weiterhin keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses besteht. Dies

¹⁷ Diesbezüglich hat der Rat im Berichtszeitraum für jedes Haushaltsjahr eine Verzichtserklärung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses beschlossen. Grundlage war der jeweilige Prüfbericht der örtlichen Rechnungsprüfung sowie die Stellungnahme des Rechnungsprüfungsausschusses anlässlich der in den Rat eingebrachten Verzichtserklärung der Kämmerin. Für das Jahr 2018 erfolgte die Verzichtserklärung durch Ratsbeschluss am 11. Dezember 2019.

hat Auswirkungen auf die zukünftige Erstellung des Beteiligungsberichts. Gem. § 117 Abs. 1 GO NRW n. F. besteht die Pflicht zur Aufstellung eines Beteiligungsberichtes nur dann, wenn die Gemeinde von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses unter den Voraussetzungen des § 116a GO NRW befreit ist.

Alternativ zum bisherigen Beteiligungsbericht sind gem. § 45 Abs. 4 KomHVO i. V. m. § 117 Abs. 2 GO NRW stattdessen Angaben im Anhang des Jahresabschlusses aufzunehmen. Danach müssen Kommunen, die ausschließlich Beteiligungen ohne beherrschenden Einfluss halten und somit von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses und eines Beteiligungsberichtes befreit sind, eine Übersicht sämtlicher verselbstständigter Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form beifügen. Die Übersicht muss die Angaben nach § 117 Absatz 2 GO n. F. enthalten. Diese Übersicht entspricht im Grunde den Anforderungen, die zukünftig gem. § 117 Abs. 1 GO NRW auch an den Beteiligungsbericht gestellt werden.¹⁸

Eine zusätzliche Anforderung besteht damit weiterhin hinsichtlich der fristgerechten Aufbereitung der Beteiligungsdaten des Vorjahres als Anhang des Jahresabschlusses. Diese Daten liegen in der Regel erst bei der Feststellung des städtischen Jahresabschlusses, nicht aber bereits bei der Einbringung desselben in den Rat vor.¹⁹ Grundsätzlich sollte die Stadt stets die aktuellsten Daten verwenden. Ggf. sind zunächst nach bisherigem Muster Daten des Vorvorjahres zu Grunde zu legen. Diese sollten möglichst vor der endgültigen Feststellung aktualisiert werden. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Neukirchen-Vluyn wird diesbezüglich eine entsprechende Absprache mit der örtlichen Rechnungsprüfung treffen.

Das Beteiligungsmanagement oder die Kämmerei unterrichtet den Rat auch unterjährig über haushaltswirtschaftliche Auswirkungen bei geplanten Veränderungen der Beteiligungsstruktur. Beispiele hierfür sind der Erwerb oder Verkauf von Tochter- oder Enkelgesellschaften. Dies schließt auch Änderungen, die den Bestand oder die Ziele des Beteiligungsunternehmens gefährden könnten, mit ein (sogenannte Ad-hoc-Berichte). Generell werden in diesen Sitzungen offene Fragen der Gremienmitglieder erläutert.

Die Entwicklung des Energieunternehmens hängt maßgeblich von den energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. dem Wettbewerb auf dem Energiesektor ab. Bei komplexen Vorgängen ist daher vorgesehen, dass ein Vertreter der ENNI GmbH (Geschäftsführung) an der Ratssitzung teilnimmt. In diesem Zusammenhang erfolgt dann ein ausführlicher Sachstands- und Lagebericht über die Entwicklung der Beteiligung. Beispielsweise hat der Geschäftsführer der ENNI GmbH im Juli 2019 dem Rat zur Einordnung des Jahresabschlusses 2018 in die langfristige Entwicklung des Unternehmens berichtet. Damit erhalten die Verwaltung und der Rat wichtige Informationen, die für die Planung der Finanzerträge aus Beteiligungen relevant sind.

Die Stadt plant die Gewinnausschüttungen der ENNI GmbH auf Grundlage des mittelfristigen Erfolgsplans der Gesellschaft des Vorjahres. Diesen erhält die Stadt in der Regel im November

¹⁸ Ein entsprechendes Muster des zuständigen Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) steht noch aus. Daher erfüllen Kommunen eine gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW bestehende Verpflichtung für das Haushaltsjahr 2019 durch die Vorlage eines Beteiligungsberichts, welcher den inhaltlichen Anforderungen der §§ 117 Abs. 2 GO NRW und 53 KomHVO NRW entspricht, unabhängig von weiteren formalen Anforderungen. Kommunen können unter den genannten Voraussetzungen durchaus auf vor Ort vorhandene Muster aufsetzen (vgl. Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes 273/2020).

¹⁹ Gem. § 95 Abs. 4 GO NRW leitet der Bürgermeister den von ihm bestätigten Entwurf innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zu. Nach § 96 Abs. 1 GO NRW stellt der Rat bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest.

mit der Einladung zur Aufsichtsratssitzung. Die Konzessionsabgaben werden ebenfalls auf Grundlage der Vorjahreswerte geplant. Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte weiterhin die aktuelle Entwicklung der Beteiligungen und damit verbundene Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt beobachten und transparent machen. Abweichungen können dann frühzeitig erkannt und diese in der Haushaltsplanung und –steuerung berücksichtigt werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
2.3 Beteiligungsportfolio				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	74		
F2	Bei insgesamt 18 Beteiligungen verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn lediglich bei der Sparkasse am Niederrhein (AöR) sowie dem Sparkassenzweckverband als Träger über einen maßgeblichen Einfluss. Daher hat die Stadt überwiegend keine Möglichkeiten, die Entwicklung der Ertrags- und Finanzlage ihrer Beteiligungen zu steuern.	75		
F3	Neben den Beteiligungen im Geschäftsbereich Kreditwirtschaft hält die Stadt Neukirchen-Vluyn keine weiteren Beteiligungen mit grundsätzlich wirtschaftlicher Bedeutung.	77		
F4	Der Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen durchschnittlich um circa 1,8 Mio. Euro jährlich entlastet. Zumeist handelt es sich um Konzessionsabgaben und Gewinnausschüttungen der ENNI GmbH. Es bestehen nur noch geringe Risiken aus einer Bürgerschaft gegenüber der GGG GmbH.	77		
2.4 Beteiligungsmanagement				
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben. Positiv hervorzuheben ist die Aktualität der relevanten Daten.	80		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F6	Das Berichtswesen des Beteiligungsmanagements entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neukirchen-Vluyn ergeben.	81		

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen 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 Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmemöglichkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Neukirchen-Vluyn sein werden.

Da weder der Zeitraum der Einschränkungen des OGS-Betriebes noch die Höhe der finanziellen Auswirkungen zurzeit bekannt sind, können diese zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in die Analyse unserer Kennzahlen einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die OGS in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist geprägt durch eine sehr hohe Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Daher ist die Stadt bestrebt, ein ausreichendes Platzangebot vorzuhalten bzw. die Platzzahlen noch zu erweitern. Dazu bindet die Verwaltung die Erfordernisse bei der OGS gezielt in die Gesamtstrategie der Stadt mit ein, sodass diese sehr gut nachzuvollziehen sind.

Bei der OGS kooperiert die Stadt Neukirchen-Vluyn an den vier Grundschulstandorten mit drei verschiedenen freien Trägern. Sie selbst verantwortet den Finanztransfer zu den OGS-Kooperationspartnern und erhebt die Elternbeiträge. Bei der Vor- und Mittagsbetreuung ist das anders geregelt. Hier ist die Beitragserhebung an die Betreuungsträger delegiert. Ihre Beteiligungsrechte sichert sich die Stadt durch die Teilnahme an verschiedenen Arbeitstreffen mit OGS-Bezug. Durch die Vernetzung im Kreis Wesel kann die Stadt auf zahlreiche Erfahrungen Anderer bei den strategischen Planungen zur OGS zurückgreifen. Dazu trägt auch die Teilnahme an einem Förderprojekt des Landes NRW mit bei. Allein bei der Haushaltstransparenz hat die Stadt Neukirchen-Vluyn bei der Steuerung noch Optimierungspotenzial. Dazu sollte sie für die OGS ein eigenständiges Produkt bilden und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung nutzen.

Mit 1.052 Euro je OGS-Schüler wendet die Stadt Neukirchen-Vluyn 2018 einen etwas höheren Fehlbetrag auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Das liegt hauptsächlich an den schülerbezogenen Aufwendungen, die zum Viertel mit den höchsten Werten der Vergleichskommunen zählen.

Die Transferleistungen als größter Bestandteil der ordentlichen Aufwendungen fallen in der Stadt Neukirchen-Vluyn am niedrigsten aus. Hier kommt positiv zum Tragen, dass sich die

Stadt Neukirchen-Vluyn beim OGS-Zuschuss von Vertragsbeginn an auf den jeweils gültigen kommunalen Pflichtanteil in den Kooperationsverträgen beschränkt. Außerdem enthalten die an die Betreuungsträger weitergeleiteten Landeszuweisungen die entsprechenden erhöhten Förderpauschalen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Flüchtlingskinder. Hauptsächlich belastet die Gebäudeunterhaltung die Gesamtaufwendungen. Keine andere Vergleichskommune muss höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler aufbringen. Dieses resultiert zum einen aus einer sehr hohen Belastung durch die Umlage des Gebäudemanagements bei den Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für die Grundschulen. Zum anderen stellt keine andere mittlere kreisangehörige Kommune mehr OGS-Flächen in den Grundschulen zur Verfügung als die Stadt Neukirchen-Vluyn. Das führt ebenfalls zu den sehr hohen Gebäudeaufwendungen.

Positiv auf den Fehlbetrag bei der OGS wirkt sich sowohl die Einkommenssituation der Elternbeitragszahler als auch die gute Elternbeitragssatzung mit dem aktuellen Höchstbeitrag aus. Die erzielten Einnahmen je OGS-Schüler erreichen interkommunal einen höheren Wert als bei annähernd 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hier zeigt sich, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn ihre rechtlichen Möglichkeiten und geforderten Rahmenbedingungen effizient ausschöpft und umsetzt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche²⁰ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/04 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle

²⁰ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere:

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.²¹

3.4 Strukturen der OGS

In der Stadt Neukirchen-Vluyn gibt es aktuell OGS-Betreuung an folgenden vier Grundschulen:

- Antonius-Schule
- Friedensreich-Hundertwasser-Schule
- Gerhard-Tersteegen-Schule (zwei Schulstandorte)
- Pestalozzi-Schule

Die erste OGS wurde in Neukirchen-Vluyn im Schuljahr 2005/06 an der Gerhard-Tersteegen-Schule eingerichtet. Im darauffolgenden Schuljahr folgten weitere OGS an der Antonius- und Friedensreich-Hundertwasser-Schule (ehemalig Gemeinschaftsgrundschule Neukirchen-Süd), sowie an der Pestalozzi-Schule. Die OGS-Trägerschaft liegt je nach Grundschule bei verschiedenen freien Trägern.

Aktuell zeigen sich an den vier Grundschulen bei der OGS folgende Entwicklungen.

An der Antonius-Schule gab es im Schuljahr 2018/19 66 OGS-Schüler. Damit hat die Schule den kleinsten OGS-Standort. Hier wird im Schulgebäude ein Teil der Räumlichkeiten für den OGS-Betrieb und den Schulunterricht (Mischnutzung) genutzt. Die Grundschule verzeichnet eine positive Entwicklung bei den Schülerzahlen. Nach den Rückgängen 2017/18 und 2018/19 ist seit 2019/20 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Die OGS-Teilnehmerzahlen zeigen sehr

²¹ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

ähnliche Entwicklungen auf. Die OGS-Betreuung erfolgt durch den „Neukirchener Erziehungsverein e.V.“.

Die Friedensreich-Hundertwasser-Schule bietet mit 119 OGS-Schülern den zweitgrößten OGS-Standort in Neukirchen-Vluyn. Hier werden ebenfalls anteilige OGS-Räumlichkeiten in Mischnutzung zur Verfügung gestellt. Die Schüler- und OGS-Teilnehmerzahlen steigen im Betrachtungszeitraum bis 2019/20 kontinuierlich an. Auch hier fungiert der Neukirchener Erziehungsverein e.V. als Kooperationspartner.

Den größten OGS-Standort bietet die Gerhard-Tersteegen-Schule mit ihren zwei Schulstandorten. Hier zählt die OGS insgesamt 131 Schüler. Auch hier werden Teile der OGS-Räumlichkeiten zu mindestens an einem der Standorte in Mischnutzung genutzt. Die Schülerzahlen entwickeln sich im gesamten Betrachtungszeitraum uneinheitlich mit zuletzt leicht steigender Tendenz. Ähnliches trifft auch auf die OGS-Teilnehmerzahlen zu, die jedoch zuletzt einen leichten Abwärtstrend aufweisen. Der „Förderverein Sterntaler e.V.“ betreut den OGS-Standort.

An der Pestalozzi-Schule gibt es im Schuljahr 2018/19 76 OGS-Schüler. Sie ist damit der zweitkleinste OGS-Standort in Neukirchen-Vluyn. Für die OGS-Betreuung stellt die Schule Räumlichkeiten ausschließlich in Alleinnutzung zur Verfügung. Die Schüler- und OGS-Teilnehmerzahlen zeigen im Betrachtungszeitraum bis zum Schuljahr 2017/18 eine negative Entwicklung auf. Seitdem steigen jedoch die Schülerzahlen in beiden Gruppen wieder an. Die OGS-Betreuung erfolgt durch die „Grafschafter Diakonie gGmbH“.

Drei Grundschulstandorte bieten zusätzlich zur OGS eine Vor- und Mittagsbetreuung an. Jedoch fällt die Nachfrage nach dieser Betreuungsform deutlich niedriger als bei der OGS aus. Daher betrachten wir in den nachfolgenden Kapiteln fast ausschließlich die OGS.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen - insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren - von Bedeutung. Die Veränderungen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden.

Neben der demografischen Entwicklung beeinflussen auch örtliche Besonderheiten die zukünftigen Schülerzahlen und damit den Bedarf an OGS-Betreuungsplätzen. So verbessert die Stadt beispielsweise ihre Attraktivität als Wohnstandort. Damit will sie weitere Zuwanderungsgewinne bei der Bevölkerung erzielen. Gegenwärtig sind nach Angaben der Fachverantwortlichen auf das Stadtgebiet sieben Neubaugebiete verteilt. Daraus könnten bis zum Jahr 2024 bis zu 425 Wohneinheiten resultieren, was sich positiv auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken würde.

Die Zuwanderung von Flüchtlingsfamilien wirkt sich in der Stadt Neukirchen-Vluyn aktuell kaum auf den OGS-Bedarf aus. So waren im Schuljahr 2019/20 lediglich 0,5 Prozent der OGS-Betreuungsplätze durch Flüchtlingskinder belegt.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Strukturen der **Stadt Neukirchen-Vluyn** dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Neukirchen-Vluyn laut IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	26.881	27.178	27.200	26.990	26.982	26.129	25.442	23.755
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.180	1.264	1.361	1.387	1.422	1.347	1.243	1.047
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	837	835	856	839	832	989	914	784

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2019 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Da die Stadt Neukirchen-Vluyn eigene EMA-Daten bei der Bevölkerungsentwicklung zugrunde legt und diese von den IT.NRW Daten abweichen, zeigen wir diese Entwicklung ebenfalls auf.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Neukirchen-Vluyn laut EMA Neukirchen-Vluyn

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	28.732	27.891	27.594	27.630	27.838	27.776	26.851	23.755
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.271	1.342	1.372	1.406	1.449	1.354	1.201	1.047
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.074	1.067	1.083	1.073	1.116	1.363	1.231	989

Quelle: EMA Daten der Stadt Neukirchen-Vluyn (2015 bis 2019 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Die Einwohnerzahlen steigen laut IT.NRW bis 2017 an und stagnieren seitdem etwas über dem Ausgangsniveau. Die eigenen EMA-Daten zeigen ein anderes Bild auf. Hier sinken die Einwohnerzahlen bis 2017, um anschließend wieder leicht anzusteigen. Sie bleiben aber deutlich unter dem Ausgangsniveau aus 2015. Bei den Zielgruppen ist die Entwicklung der Kinderzahlen ebenfalls zum Teil verschieden. Bei den Kindern von null bis unter sechs Jahren sind in beiden Erhebungsvarianten bei der Entwicklung Anstiege zu verzeichnen. Diese fallen jedoch bei IT.NRW mit rund 21 Prozent (242 Kinder) höher aus als bei den EMA-Daten mit 14 Prozent (178 Kinder). Bei der Zielgruppe von sechs bis unter zehn Jahren ist das etwas anders. Hier sinken die Kinderzahlen bei IT.NRW minimal mit rund einem Prozent (sechs Kinder) während diese bei den EMA-Daten mit rund vier Prozent (42 Kinder) steigen. Die erweiterten Prognosedaten zeigen bei beiden Varianten in der Summe eine negative Bevölkerungsentwicklung bei den beiden Zielgruppen auf. IT.NRW erwartet bis 2040 einen Rückgang von rund 26 Prozent (375 Kinder). Bei den auf eigenen EMA-Daten basierenden Prognosen sind es sogar minus 28 Prozent (402 Kinder).

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten), sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Neukirchen-Vluyn

Schulform	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Schülerzahlen Grundschulen gesamt	875	922	933	973	990	978
davon OGS-Schüler	437	461	467	487	495	489
Prognostizierte Teilnahmequote in Prozent	50	50	50	50	50	50

Die Stadt Neukirchen-Vluyn geht in den nächsten vier Jahren von einer steigenden Schülerzahl bis zum Schuljahr 2022/23 aus. Da die prognostizierte Teilnahmequote bei konstant 50 Prozent liegt, steigen auch die OGS-Teilnehmerzahlen demzufolge an. Ab dem Schuljahr 2023/24 wird ein Rückgang erwartet. Die Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Neukirchen-Vluyn stellt die gpaNRW in den Tabellen 2-4 im Anhang dieses Teilberichts dar.

3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

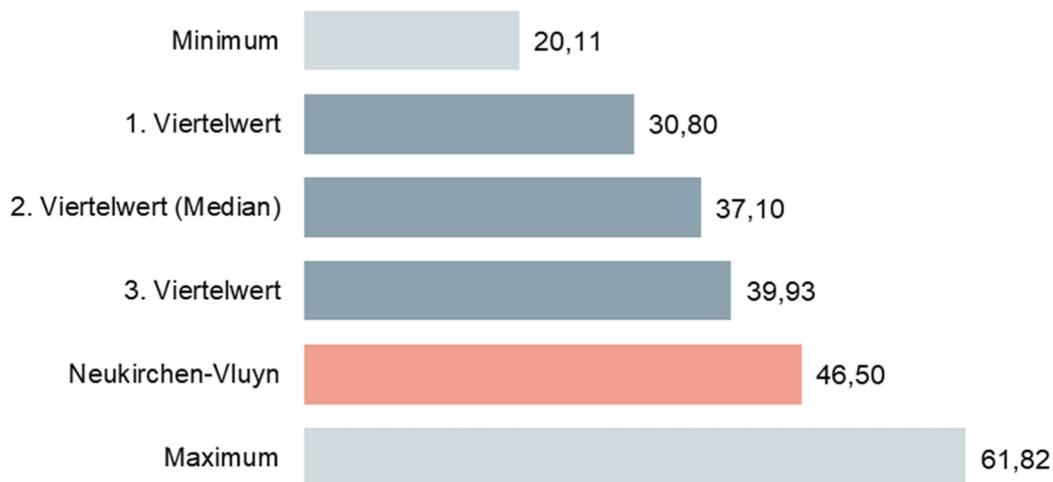
Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ **Feststellung**

Die Teilnahmequote in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist geprägt durch eine sehr hohe Nachfrage nach einem OGS-Betreuungsplatz.

Im Jahr 2018 besuchten in **Neukirchen-Vluyn** insgesamt 843 Schüler die vier Grundschulen. 392 Schüler nahmen am OGS-Angebot teil, was einer Teilnahmequote von 46,5 Prozent entspricht.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Die Nachfrage nach einer OGS-Betreuung an den vier Grundschulen ist bei fast allen Vergleichskommunen niedriger. Daher ist es gut nachvollziehbar, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn die OGS-Platzzahlen weiter ausbaut.

3.5 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung, die Aufwendungen und die Erträge der Offenen Ganztagschulen werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Das Amt für Bildung, Kultur, Sport und Soziales im Dezernat II der Stadt Neukirchen-Vluyn ist für die strategische Planung und das Erheben der Elternbeiträge des Offenen Ganztags zuständig. Dafür werden im Jahr 2018 insgesamt 0,7 Stellenanteile zur Verfügung gestellt.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn kooperiert mit drei verschiedenen Betreuungsträgern bei der OGS. Zunächst erhielt der „Förderverein Sterntaler e.V.“ den Zuschlag für den ersten OGS-Standort. Anschließend folgte dann der Neukirchener Erziehungsverein an zwei weiteren OGS-Standorten. Zuletzt kam dann noch das Diakonische Werk Kirchenkreis Moers als Betreuungsinstitution hinzu. Hauptgrund für die Vergabe der Betreuungsleistungen war der Umstand, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn kein eigenes Jugendamt verfügt und alle sozialpädagogischen Aufgaben an Träger der Jugendhilfe u.a. Institutionen übertragen hatte. Die Kooperationsverträge werden jeweils für die Dauer von einem Jahr abgeschlossen. Sie verlängern sich automatisch um ein weiteres Jahr, wenn sie nicht fristgerecht durch eine der Vertragsparteien gekündigt werden. Die Kündigung kann jährlich zum einem festgelegten Stichtag ohne Angaben von Gründen erfolgen.

Diese Vertragsgestaltung bietet der Stadt Neukirchen-Vluyn die notwendige Flexibilität Vertragsinhalte bei Bedarf anpassen zu können. Da die Stadt Neukirchen-Vluyn ausschließlich den kommunalen Pflichtanteil bei der OGS-Finanzierung aufwendet, ist eine automatische Vertragsverlängerung wirtschaftlich unproblematisch. Jedoch sind mittlerweile einige Vertragsinhalte nicht mehr zeitgemäß. Wir verweisen hierzu auf den Bericht Staatszuweisung aus dem Jahr 2017.

Die Aufgaben und Leistungen der OGS-Kooperationspartner ergeben sich aus den jeweiligen Kooperationsverträgen. Demnach haben diese ein sozialpädagogisches Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot vorzuhalten. Inhaltlich soll sich das Betreuungsangebot an dem Ganztagskonzept der Schule und Konzeption des Betreuungsträgers ausrichten. Darüber hinaus ist der Betreuungsträger als Arbeitgeber für die personelle Ausstattung verantwortlich. Dabei ist das Einvernehmen der jeweiligen Schulleitungen einzuholen. In einem Fall übt diese auch die Dienstaufsicht über das Betreuungspersonal aus. Für die Ausübung der Fachaufsicht sind die Schulleitungen zuständig. Zur Ergänzung des OGS-Angebotes können die Betreuungsträger mit Vereinen, Institutionen oder gewerblichen Anbietern kooperieren. Über die für den OGS-Betrieb erhaltenen und verbrauchten Zuschussmittel erstellen die Betreuungsträger pro Schuljahr einen Verwendungsnachweis.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn schließt mit den Erziehungsberechtigten den Betreuungsvertrag ab. Außerdem stellt sie die für den Betrieb der OGS notwendigen Räume zur Verfügung und trägt deren Betriebskosten. Zur Finanzierung überweist die Stadt Neukirchen-Vluyn den jeweiligen Kooperationspartnern erlassgemäß in einem Fall vier ansonsten zwei Raten. Die Höhe ergibt sich aus den jeweiligen Kooperationsverträgen und den aktuell geltenden Fördersätzen zur OGS. Demnach erhält der Kooperationspartner die Landeszuwendungen, den kommunalen Pflichtanteil sowie einen Festbetrag in Höhe pro Schuljahr und Schüler an Stelle des Lehrerstellenanteils. Neben den anfallenden Gebäudeaufwendungen beschränkt sich die Stadt Neukirchen-Vluyn bei der OGS-Finanzierung auf den rechtlich vorgegebenen Mindestbeitrag beim kommunalen Pflichtanteil. Damit hat sie eine gute Rahmenbedingung zur Kosteneindämmung bei der OGS geschaffen.

3.5.2 Steuerung

→ Feststellung

Planung, Angebot und Ausbau der OGS zeigen bei der Stadt Neukirchen-Vluyn eine sehr gute Gesamtstrategie. Sie basiert auch auf einer standortbezogenen Planungsgrundlage in der aktuellen Schulentwicklungsplanung. Zusätzlich verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn über ein breites Netzwerk an Personen in verschiedenen Institutionen, die für die OGS relevante Informationen und Erfahrungen einbringen können.

Eine Kommune sollte über eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Offene Ganztagschulen verfügen. Sie sollte an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes zum Offenen Ganztage aktiv mitwirken.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat ihre Gesamtstrategie im Produkthaushalt 2020 dargelegt. Diese besteht darin die OGS-Platzkapazitäten perspektivisch für mindestens 70 Prozent aller Schüler vorzuhalten. Das gilt insbesondere dann, wenn ab 2025 ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Betreuungsplatz bestehen sollte. Bis dahin kalkuliert die Stadt Neukirchen-Vluyn mit einer Teilnahmequote von 50 Prozent. Außerdem rechnet die Stadt wegen der Baulandentwicklung

im Stadtgebiet mit steigenden OGS-Teilnehmerzahlen. Hierzu wurde für jeden Grundschulstandort die Entwicklung der Schülerzahlen sowie die Raumsituation analysiert und ein detaillierter Maßnahmenkatalog entwickelt. Wesentlich für die Stadt Neukirchen-Vluyn ist dabei, dass Erweiterungsmaßnahmen nur aus dem Bestand heraus erfolgen sollen. Die multifunktionale Raumnutzung hat beim Schul- und OGS-Betrieb bei den gegenwärtigen Planungen absolute Priorität.

Weiterhin finden sich OGS spezifische Inhalte und Zielvorgaben in den jährlich fortgeschriebenen Konzepten. Zusätzlich nimmt die Stadt Neukirchen-Vluyn über verschiedene Arbeitskreise aktiv am Gestaltungsprozess der OGS teil. Zu nennen sind hier der Arbeitskreis "offene Jugendarbeit", der vom Kreis Wesel geleitet wird und fünf bis sechsmal pro Jahr stattfindet. Weiterhin gibt es ab 2020 den Arbeitskreis „Jugendpartizipation“, der unter der Federführung der Stadt Neukirchen-Vluyn steht und regelmäßig stattfinden soll. Zusätzlich gibt es Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Schulentwicklungsplanung und einen Mensaausschuss. Hierbei treffen sich Schulverwaltung, OGS- und Schulleitungen zweimal im Jahr. Außerdem nimmt die Verwaltung bei Bedarf an Schulkonferenzen teil. Bei all diesen Treffen erörtern die Beteiligten bei Bedarf auch OGS-relevante Themen.

Hervorzuheben ist aus Sicht der gpaNRW eine interkommunale Zusammenarbeit der Schulverwaltungsämter im Kreis Wesel, die sich zweimal im Jahr zu einem Arbeitskreis treffen.

Es zeigt sich, dass sich die Stadt Neukirchen-Vluyn hinsichtlich OGS-relevanten Dingen weit vernetzt hat. Insoweit kann sie auch auf zahlreiche Erfahrungen anderer bei den strategischen Planungen zur OGS zurückgreifen.

Darüber hinaus nimmt die Stadt Neukirchen-Vluyn am Projekt "Global Nachhaltige Kommune" der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW teil. Hierbei soll zu dem Themenfeld "Soziale Gerechtigkeit und zukunftsfähige Gesellschaft" folgendes strategisches Ziel erarbeitet werden:

- „Neukirchen-Vluyn zeichnet sich im Jahr 2030 durch eine sehr gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsstruktur aus, die sich an alle Menschen gleichermaßen richtet“.

3.5.2.1 Schulentwicklungsplanung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat zuletzt im Jahr 2019 eine anlassbezogene Schulentwicklungsplanung durch ein externes Unternehmen erstellen lassen. Hintergrund ist der erwartete Anstieg bei den Schülerzahlen an den Grundschulen. Das daraus resultierende Raumkonzept bezieht die OGS-Standorte ausdrücklich mit ein. Die Prognosen beziehen sich auf einen Zeitraum bis 2024/25. Zusätzlich gibt es noch den Kinder- und Jugendförderplan des Kreises Wesel 2016 bis 2020. Dessen Fortschreibung wird aktuell vorbereitet. Dazu erfolgen noch Abstimmungsgespräche zwischen der Stadt Neukirchen-Vluyn und dem Kreis Wesel.

3.5.3 Datentransparenz

→ Feststellung

Die OGS wird im Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn nur in Teilen bei den Erläuterungen und Statistikangaben abgebildet. Der Teilfinanzhaushalt bezieht sich ausschließlich auf die Grundschulen und enthält keine Angaben zur OGS. Das führt zu einer Datenintransparenz bei der OGS.

Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz für OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollen genutzt werden.

Im Haushalt der **Stadt Neukirchen-Vluyn** finden sich Angaben zur OGS bei den Erläuterungen zum Produkt Grundschulen. Hier sind die OGS-relevanten Finanzdaten wie Landeszuweisung und Elternbeiträge sowie die Transferaufwendungen aufgeführt. Dazu kommen statistische Angaben zur Entwicklung der OGS-Schülerzahlen. Jedoch fehlen die Gebäudeaufwendungen und –abschreibungen zur OGS. Diese Form der Darstellung reicht aus Sicht der gpaNRW nicht aus, um die wirtschaftliche Entwicklung bei der OGS in ihrer Gesamtheit darzustellen. Dazu müsste die Stadt Neukirchen-Vluyn für die OGS mindestens eine eigene Kostenrechnung hinterlegen bzw. die OGS als eigenständiges Produkt in den Haushalt mit aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte für die OGS ein eigenständiges Produkt bilden oder zumindest eine Kostenrechnung hinterlegen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollten genutzt werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

→ **Feststellung**

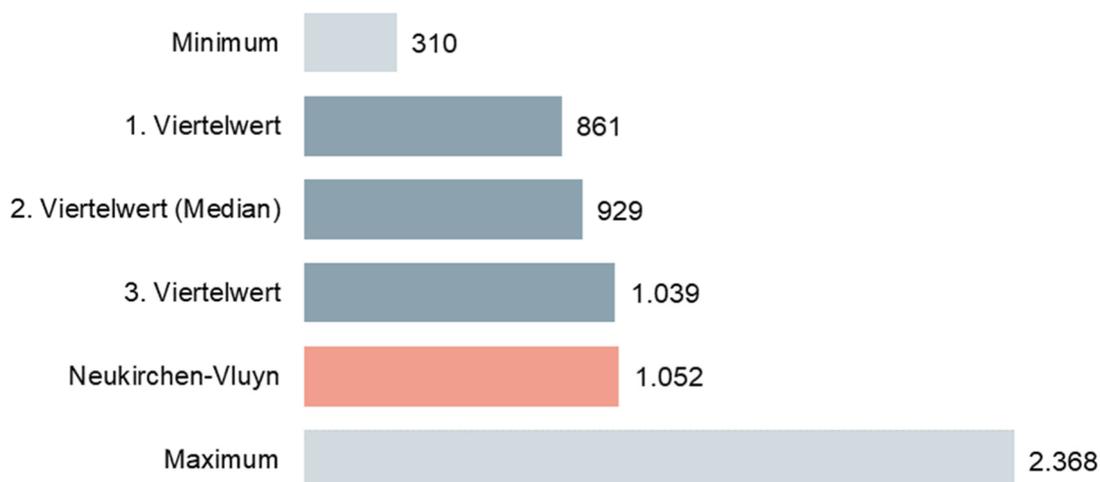
Die meisten Vergleichskommunen setzten weniger finanzielle Mittel je OGS-Schüler ein. Ursächlich ist zum einen die vorgehaltene OGS-Gesamtfläche in Neukirchen-Vluyn, die bei allen anderen Kommunen geringer ausfällt. Zum anderen belasten sehr hohe Gebäudeaufwendungen den Fehlbetrag. Die Transferaufwendungen und Elternbeiträge wirken sich dagegen entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	15,28	4,26	5,54	10,18	13,25	26,25	12
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	492	124	143	259	412	740	12

Bei der einwohner- und altersgruppenbezogenen Betrachtung fällt die Belastung durch den OGS-Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich sogar noch höher aus. Das liegt an den vergleichsweisen niedrigen Einwohnerzahlen, die deutlich im unterdurchschnittlichen Bereich liegen. Bei der Zielgruppe von sechs bis unter zehn Jahren verhält sich das genauso.

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbeitrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung²² ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/19 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/21.

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erhebt Elternbeiträge rechtskonform. Die je OGS-Schüler erzielten Elternbeiträge fallen durch den hohen Anteil an einkommensstarken Eltern überdurchschnittlich aus. Aber auch die gute Elternbeitragssatzung mit dem aktuellen Höchstbeitrag trägt ihren Anteil dazu bei.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS-Elternbeiträge erheben. Hierzu muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffelungen, Befreiungen, sozialen Aspekten, etc. festlegen.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** erhob im Vergleichsjahr 2018 Elternbeiträge auf Basis der „Satzung der Stadt Neukirchen-Vluyn über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an der "Offenen Ganztagschule im Primarbereich" vom 20.12.2016 geändert durch Satzung vom 12.07.2018“. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt sieben Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von über 85.000 Euro wurde im Jahr 2018 zunächst der Höchstbeitrag von monatlich 180 Euro erhoben. Dieser erhöht sich seit dem 01. August 2018 laut der aktuellen Elternbeitragssatzung jährlich um drei Prozent. Jedoch hat das Land NRW für das Schuljahr 2020/21 wie beschrieben einen noch höheren Höchstbeitrag vorgegeben. Für Einkommen bis 20.000 Euro entfällt der Elternbeitrag. Bei Geschwisterkindern bzw. Familien oder Sorgeberechtigten mit Kindern in Tageseinrichtungen reduziert sich der monatliche Beitrag um 50 Prozent.

²² (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

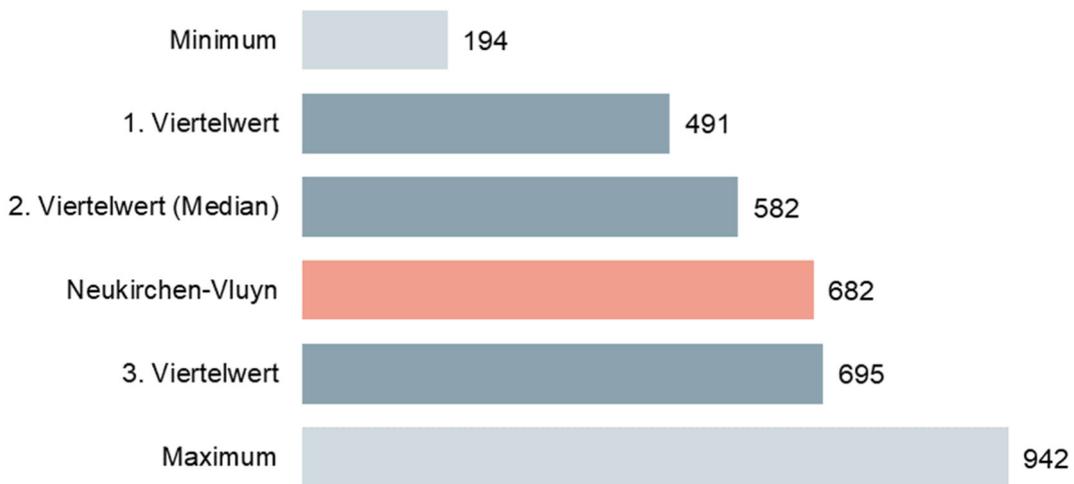
Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	216.552	217.672	237.965	267.513	303.477
Anzahl OGS-Schüler	322	351	356	392	413
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	673	620	668	682	735
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	577.716	658.787	679.919	818.805	858.391
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	315.252	348.495	349.988	323.671	350.000 ²³
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	24,3	21,6	23,1	23,4	25,1

Die Elternbeiträge kompensieren im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 etwas mehr als ein Fünftel der Aufwendungen. Seit 2017 werden höhere Elternbeiträge erzielt. Die jährlichen Elternbeitragsquoten unterliegen dabei kleineren Schwankungen. Diese resultieren im Wesentlichen aus den sich jährlich ändernden Steigerungen bei den ordentlichen Aufwendungen und internen Leistungsverrechnungen für Gebäude.

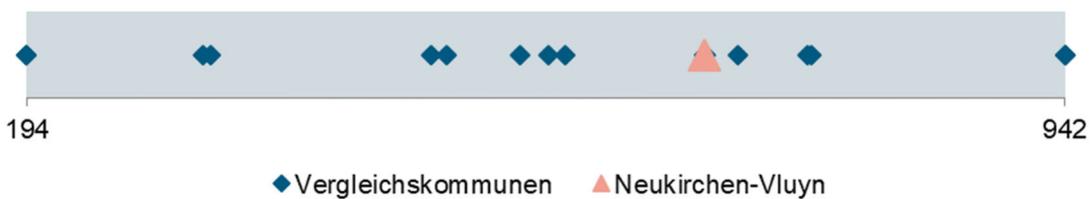
Die positive Entwicklung bei den Elternbeiträgen seit 2017 lässt einen Anstieg bei der Elternbeitragsquote im Jahr 2019 auf 25 und mehr Prozent erwarten. Dabei haben wir Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude von 347.798 Euro im Jahr 2019 unterstellt. Diese lagen zum Prüfungszeitpunkt nur als Plandaten vor. Die positive Entwicklung lässt sich auch bei den erzielten Elternbeiträgen je OGS Schüler im interkommunalen Vergleich 2018 bereits erkennen:

²³ angenommener Wert

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Die Festlegung der Elternbeiträge richtet sich regelmäßig nach der Sozialstruktur einer Kommune und den sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen. Die Verteilung der Beitragspflichtigen auf die Einkommensstufen der Jahre 2018 und 2019 gibt weitere Aufschlüsse zur Einkommensstruktur.

Verteilung der Beitragszahler auf die Einkommensstufen in 2018 und 2019

	bis 20.000	bis 25.000	bis 37.000	bis 49.000	bis 61.000	bis 73.000	bis 85.000	über 85.000
2018	98	26	40	18	26	22	16	53
2019	94	32	31	27	21	21	21	49

Bei der Einkommensstruktur in Neukirchen-Vluyn zeigen sich zwei herausragende Schwerpunkte bei der niedrigsten und höchsten Einkommensstufe. Hier profitiert die Stadt von der Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung. Der rechtlich mögliche Höchstbeitrag wird bereits ab einer Einkommenshöhe von 85.000 Euro erhoben. Dadurch erhebt die Stadt Neukirchen-Vluyn annähernd die Hälfte der Elternbeiträge bei der höchsten Einkommensgruppe. Zusätzlich erhebt die Stadt bei etwa einem Drittel der Kinder die Hälfte des Elternbeitrages, da diese Kinder unter die Geschwisterkinderregelung fallen. Hier nutzt die Stadt Neukirchen-Vluyn ebenfalls effizient den sehr hohen Anteil an Beitragszahlern in der höchsten Einkommensgruppe aus. In 2019 stellen diese sogar den höchsten Anteil. Daher kommt die gpaNRW insgesamt zu dem Schluss, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn ihre Ertragspotenziale bei den Elternbeiträgen bereits gut ausgeschöpft. Dazu trägt auch die jährliche Einkommensüberprüfung bei.

3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

Die Aufwendungen umfassen in Neukirchen-Vluyn im Wesentlichen die Transferleistungen sowie Gebäudeaufwendungen.

Die Aufwendungen für die OGS erfasst die Stadt Neukirchen-Vluyn mit im Produkt Grundschulen. Jedoch enthält der Teilfinanzhaushalt keine Angaben zur OGS. Es finden sich lediglich Einzelheiten zur OGS in den Erläuterungen zum Produkt. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlung zur Haushaltstransparenz. In Neukirchen-Vluyn werden die Transferleistungen für die OGS bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Produkt Grundschulen miterfasst. Jedoch gibt es keinerlei Ausführungen zu den Gebäudeaufwendungen. Um eine wirtschaftlichen Betrachtung der Aufwendungen vornehmen zu können, mussten zunächst die Gebäudeaufwendungen mit Hilfe eines durch die gpaNRW vorgegebenen Flächenschlüssels ermittelt werden. Danach beträgt die durch die OGS mitgenutzte Gebäudefläche an den Grundschulen rund 23 Prozent. Dazu werden die Flächen des gesamten Schulgebäudes, die mischgenutzten Flächen und die reinen OGS-Flächen erfasst. Angewendet wird dann der Flächenschlüssel beim Produkt Grundschulen auf die Positionen:

- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
- davon Aufwendungen für OGS-Räume
- Bilanzielle Abschreibungen
- davon bilanzielle Abschreibungen Gebäude Grundschulen
- Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen
- davon Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude Grundschulen (ILV)

Bei den beiden letztgenannten Positionen wurden nur Leistungen berücksichtigt, die auch die OGS betreffen. Hierzu zählen die Steuerungs- und zentrale Dienstleistungen, Baubetriebshof, sonstige Verrechnungen und das Gebäudemanagement. Letztgenanntes steht dann für die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für die Grundschulen.

Im interkommunalen Vergleich kommen wir auf der Grundlage der oben beschriebenen Berechnung zu folgendem Ergebnis:

Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.914	2.225	2.491	2.809	2.905	4.052	16
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.712	0,00	1.799	2.064	2.313	2.454	16
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.035	148	270	347	453	1.035	16

Bei den ordentlichen Aufwendungen entfallen rund 59 Prozent auf die Transferaufwendungen und rund 36 Prozent auf die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Signifikant ist, dass die schülerbezogenen Transferaufwendungen bei den meisten Kommunen höher ausfallen. Bei den schülerbezogenen Gebäudeaufwendungen ist es genau andersherum. Hier fällt die Belastung bei alle andern Vergleichskommunen niedriger aus.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen.

Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Dabei geht sie bei den Transferleistungen an die Kooperationspartner restriktiv vor. Die Stadt beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grunderfordernisse des Runderlasses zu OGS hinsichtlich der Finanzierung.

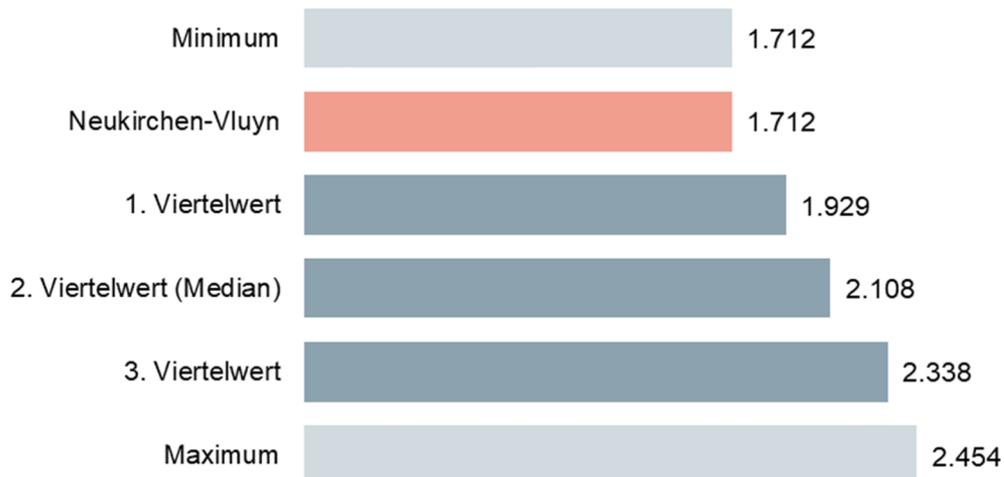
Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** leitete in 2018 rund 672.000 Euro Transferleistungen an die Betreuungsträger weiter. Gemessen an den ordentlichen Aufwendungen inklusive interne Leistungsbeziehung für Gebäude ergibt das einen Anteil von rund 59 Prozent. Damit stellen die Transferleistungen den gewichtigsten Posten bei der OGS-Finanzierung dar. Jedoch kann die Kommune nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferleistungen nehmen, da diese einige rechtlich vorgegebene Komponenten enthalten. Dazu zählen die:

- weitergeleiteten Landeszuwendungen,
- die Lehrerstellenanteile oder alternativ ein Festbetrag,

- sowie der kommunale Pflichtanteil.

In der nachfolgenden Betrachtung sind nur Kommunen mit OGS-Übertragung an Dritte eingeflossen.

Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von zwölf Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler in Euro 2018



Die schülerbezogenen Transferleistungen sind bei den anderen Vergleichskommunen höher.

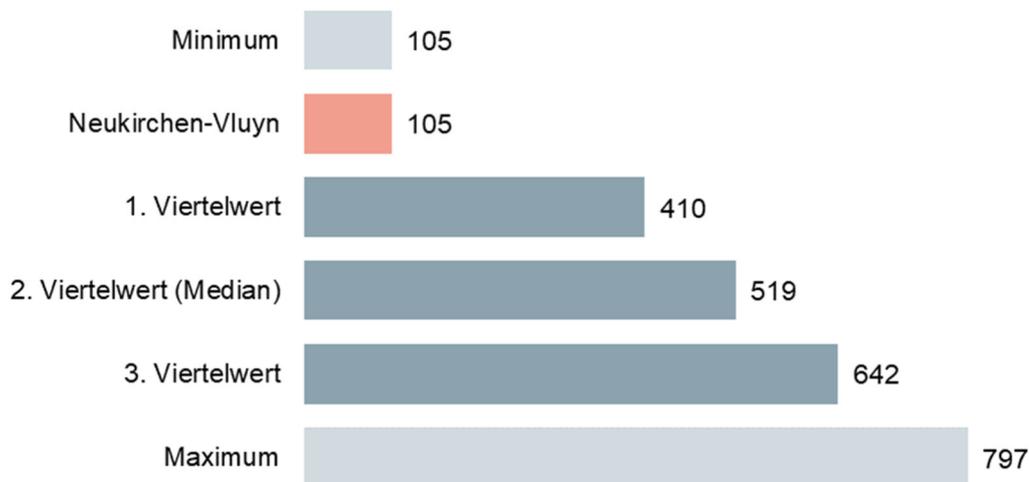
Neben den Landesmitteln ist die Stadt Neukirchen-Vluyn verpflichtet einen Eigenanteil zu erbringen. Dieser wirkt sich jedoch auf die Höhe der schülerbezogenen Transferleistungen neutral aus, da der zu leistende Eigenanteil pro OGS-Schüler rechtlich vorgegeben und damit für alle Kommunen in NRW gleich ist. Landesmittel und kommunaler Eigenanteil ergeben in Summe die Mindestleistung. Das ist der Betrag, der mindestens an die OGS-Träger weitergeleitet werden muss. Wie bereits erwähnt, trifft diese Situation auch auf Neukirchen-Vluyn zu. Die OGS-Finanzierung beschränkt sich auf den Landeszuschuss, den kommunalen Pflichtanteil sowie einen Festbetrag an Stelle des Lehrerstellenanteils. Außerdem enthalten die an die Betreuungsträger weitergeleitet Landeszuweisungen nur wenige erhöhte Förderpauschalen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Flüchtlingskinder. Die Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen gibt dazu weitere Aufschlüsse.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	159.488	219.912
Landeszuweisungen in Euro	408.045	461.699
Mindestleistung (gerundet) in Euro	567.533	630.030
Transferleistungen in Euro	531.060	671.282
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	-32.505	41.252
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	-91,31	105

Zunächst fällt auf, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn im Jahr 2017 eine negative Mehrleistung aufweist. Laut Mitteilung der Stadt erfolgte hier eine Stichtagsmeldung an das Land NRW verspätet. Diese beinhaltet die Anzahl der OGS-Schüler für die endgültige Berechnung der Landeszuwendung. Eine Nachzahlung und Vereinnahmung des daraus resultierenden Differenzbetrages erfolgt somit erst im Folgejahr, 2018. Im Jahr 2018 übersteigen dann die Transferleistungen die Mindestleistung um 105 Euro je OGS-Schüler. Interkommunal ordnet sich dieser Wert wie folgt ein.

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von zwölf Kommunen eingeflossen.

Im gesamten Betrachtungszeitraum positioniert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn im Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Mehrleistungen je OGS-Schüler.

3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die

Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

Dabei stehen die Gebäudeaufwendungen im engen Zusammenhang mit der für OGS-Zwecke bereitgestellten Fläche.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn verzeichnet beim Fehlbetrag der OGS eine erhebliche Belastung über die Gebäudeaufwendungen.

Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vorhandenen Gebäudebestand bereitstellen. Dabei sollten die Schulflächen effizient, d. h. sowohl für schulische als auch außerschulische Zwecke genutzt werden.

In **Neukirchen-Vluyn** ergeben die wesentlichen Gebäudekennzahlen folgendes Bild.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.035	148	270	347	453	1.035	16
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	133	33,68	48,15	60,66	114	165	16
Fläche je OGS-Schüler in qm	7,81	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	16
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	22,91	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	16

Alle Kennzahlenwerte weisen sehr hohe und zum Teil Extremwerte auf. Das hat in Neukirchen-Vluyn folgende Ursachen. Zunächst stellt die Stadt den OGS-Schülern vergleichsweise große Flächen zur Verfügung. Das führt dazu, dass der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der Bruttogrundfläche der Grundschulen mit OGS-Angebot in Neukirchen-Vluyn am höchsten ist. Dieser Kennzahlenwert entspricht auch dem Flächenschlüssel. Entsprechend fallen die Schüler und flächenbezogenen Gebäudeaufwendungen sowie der Flächenverbrauch je OGS-Schüler im interkommunalen Vergleich am höchsten bzw. sehr hoch aus. Dabei ist in Neukirchen-Vluyn der Anteil der von der Schule und OGS zusammen genutzten Flächen mit 7,9 Prozent recht hoch (Median 4,8 Prozent). Bis 2025 plant die Stadt die OGS-Platzkapazitäten weiter auszubauen. Um die dadurch steigenden Gebäudeaufwendungen in den Griff zu bekommen, will die Stadt

Neukirchen-Vluyn Erweiterungsmaßnahmen nur aus dem Bestand heraus vornehmen. Dabei hat eine multifunktionale Raumnutzung im Schul- und OGS-Betrieb bei den gegenwärtigen Planungen absolute Priorität.

Ob neben dem Flächenschlüssel auch die absoluten Beträge bei den bilanziellen Abschreibungen und ILV Grundschulen mit maßgeblich sind, zeigt nachfolgende Betrachtung. Zunächst legen wir beim Flächenschlüssel den Median von 9,8 Prozent zu Grunde. Bei 322.709 Euro Abschreibungen für die Grundschulen ergeben sich dann 31.625 Euro Gebäudeabschreibungen für die OGS. Die Höhe wäre bezogen auf den Median (31.842 Euro) unauffällig. Bei den ILV sieht das anders aus. Hier berechnen sich 138.438 Euro, die immer noch mit Abstand den Maximalwert darstellen würden. Für die ILV der Grundschulen hat die Stadt Neukirchen-Vluyn in 2018 die Umlage Gebäudemanagement in Höhe von 362.602 Euro angesetzt. Davon fallen 323.671 auf das Gebäudemanagement. Das entspricht einem Anteil von 89 Prozent. Daraus schließen wir, dass durch diese Vorgehensweise eine erhebliche Belastung für den Fehlbetrag der OGS erfolgt.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Offene Ganztagschulen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen der OGS				
F1	Die Teilnahmequote in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist geprägt durch eine sehr hohe Nachfrage nach einem OGS-Betreuungsplatz.	92		
Organisation und Steuerung				
F2	Planung, Angebot und Ausbau der OGS zeigen bei der Stadt Neukirchen-Vluyn eine sehr gute Gesamtstrategie. Sie basiert auch auf einer standortbezogenen Planungsgrundlage in der aktuellen Schulentwicklungsplanung. Zusätzlich verfügt die Stadt Neukirchen-Vluyn über ein breites Netzwerk an Personen in verschiedenen Institutionen, die für die OGS relevante Informationen und Erfahrungen einbringen können.	94		
F3	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Neukirchen-Vluyn nur in Teilen bei den Erläuterungen und Statistikangaben abgebildet. Der Teilfinanzhaushalt bezieht sich ausschließlich auf die Grundschulen und enthält keine Angaben zur OGS. Das führt zu einer Datenintransparenz bei der OGS.	95	E3	96
Fehlbetrag und Einflussfaktoren				
F4	Die meisten Vergleichskommunen setzen weniger finanzielle Mittel je OGS-Schüler ein. Ursächlich ist zum einen die vorgehaltene OGS-Gesamtfläche in Neukirchen-Vluyn, die bei allen anderen Kommunen geringer ausfällt. Zum anderen belasten sehr hohe Gebäudeaufwendungen den Fehlbetrag. Die Transparenzaufwendungen und Elternbeiträge wirken sich dagegen entlastend auf den Fehlbetrag aus.	96		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erhebt Elternbeiträge rechtskonform. Die je OGS-Schüler erzielten Elternbeiträge fallen durch den hohen Anteil an einkommensstarken Eltern überdurchschnittlich aus. Aber auch die gute Elternbeitragsatzung mit dem aktuellen Höchstbeitrag trägt ihren Anteil dazu bei.	98		
F6	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Dabei geht sie bei den Transferleistungen an die Kooperationspartner restriktiv vor. Die Stadt beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grunderfordernisse des Runderlasses zu OGS hinsichtlich der Finanzierung.	102		
F7	Die Stadt Neukirchen-Vluyn verzeichnet beim Fehlbetrag der OGS eine erhebliche Belastung über die Gebäudeaufwendungen.	105		

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	4	4	4	4
Anzahl der Grundschulstandorte	5	5	5	5	5
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	2	2	2	2	2
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	3	3	3	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	5	5	5	5	5

Tabelle 3: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS an Schulen in der Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	800	845	851	843	871
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	800	845	851	843	871
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	800	845	851	843	871
davon OGS-Schüler	322	351	356	392	413

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro	1.097	1.183	1.073	1.052	k.A.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	673	620	668	682	k.A.
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.773	2.870	2.893	2.914	k.A.
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.422	1.490	1.492	1.712	k.A.
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	/.	17,59	-91,31	105	k.A.
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.184	1.210	1.219	1.035	k.A.

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn verfügt über einen effektiven Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Das Vieraugenprinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bisher keine verbindlichen Regelungen in Form von Dienst- oder Arbeitsanweisungen für Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbereiche erlassen, dies wäre jedoch sinnvoll.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Bearbeitungsdauer bei Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Neukirchen-Vluyn überwiegend ein. Sie erreicht bei den Kennzahlen durchschnittliche, bei den Laufzeiten im einfachen Genehmigungsverfahren gute Werte.

In der Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn wurden im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. In den Vorjahren lagen die Fälle je Vollzeitstelle wesentlich höher. Durch die Erschließung neuer Baugebiete ab 2021, rechnet die Stadt wieder mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen etc. Die Stadt sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Hinblick auf die Personalausstattung weiter beobachten.

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Neukirchen-Vluyn noch nicht weit vorangeschritten. Durch die Aktualisierung der Fachsoftware wurde eine Grundlage zur digitalen Annahme von Bauanträgen gelegt. Die Stadt möchte die bereits begonnene Digitalisierung weiter vorantreiben. Derzeit erfolgt die Bearbeitung noch hauptsächlich anhand der Papierakte.

Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet aktuell nicht statt. Es fehlt somit eine wesentliche Grundlage für personelle und organisatorische Entscheidungen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Neukirchen-Vluyn** lebten zum 31.12.2019 nach den Zahlen von IT.NRW 27.187 Einwohner. In der Bevölkerungsentwicklungsprognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach würde sich die Bevölkerung Neukirchen-Vluyns bis zum 01. Januar 2040 um rund zwölf Prozent auf rund 23.750 Einwohner reduzieren. Die Stadt geht demgegenüber

aufgrund der stetigen Nachfrage nach Wohnbauflächen von zumindest stagnierenden Zahlen aus. Neukirchen-Vluyn liegt im Süden des Kreises Wesel. Die Stadt untergliedert sich in die vier Stadtteile Neukirchen, Niep, Vluynbusch und Vluyn. Die Katasterfläche von Neukirchen-Vluyn beträgt 43,50 qkm. Mit dieser Fläche bewegt sie sich am 1. Viertelwert (44,90 qkm) der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Stadt liegt im Umkreis von mehreren größeren Städten sowie im Ballungsraum der Region Duisburg und Düsseldorf. Sie erschließt in den kommenden Jahren mehrere neue Baugebiete mit Ein- und Zweifamilienhäusern sowie mehrgeschossige Wohngebäude.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 10.000 EW	56	31	55	65	78	98	44
Fälle Baugenehmigungen je qkm	3	1	2	3	4	15	44
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	2,44	7,73	10,50	13,57	40,94	29
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	53,54	80,77	84,64	88,24	93,69	29
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	9,87	0,00	2,07	5,47	8,98	25,61	44

Bei der Betrachtung der Fallzahlen je 10.000 Einwohner positioniert sich die Stadt Neukirchen-Vluyn am ersten Viertelwert. Dies bedeutet, dass rund 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Fallzahlen ausweisen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn, wird wie oben bereits beschrieben, in den nächsten Jahren voraussichtlich mehrere Neubaugebiete ausweisen. Dies wird in den Folgejahren zu einem erhöhten Bauantragsaufkommen führen. Beim Fallaufkommen im Verhältnis zur Gemeindefläche je qkm orientiert sich die Stadt am Median. Dies bedeutet, dass die Stadt mehr Bauanträge pro qkm bearbeitet, als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt unterscheidet in ihrer Statistik nicht zwischen einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Somit kann die gpaNRW die entsprechenden Kennzahlen für die Stadt Neukirchen-Vluyn nicht bilden. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt über dem dritten Viertelwert. Eine erhöhte Anzahl an Baugenehmigungen bzw. eine größere Anzahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren kann durch ein neues Baugebiet oder durch die Anpassung von Bebauungsplänen entstehen. Im Jahr 2018 waren die obigen Strukturkennzahlen ähnlich verteilt.

Grundsätzlich sollten Kommunen die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen auf das notwendigste Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Neben der Anzahl und der Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau, Naturschutz oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen und Wasserstraßen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden / Ämter

am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Die Einholung von Stellungnahmen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren.

Die in Neukirchen-Vluyn eingesetzte Software bietet derzeit keine Auswertungsmöglichkeiten für alle eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Die Stadt konnte aktuell nur die Stellungnahmen vom Planungs- und Bauordnungsamt quantitativ auswerten. Die Stellungnahmen z. B. vom Tiefbau- und Grünflächenamt hat sie derzeit nicht gezählt bzw. erfasst. Hierzu wäre eine entsprechende Programmierung in der Fachsoftware erforderlich. Während der laufenden Prüfung hat die Stadt die Programmierung in der Fachsoftware bereits umgesetzt.

Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	26

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält die gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben in der Regel ein.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können. Die Bauaufsicht der **Stadt Neukirchen-Vluyn** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages in den meisten Fällen ein. Nur in Ausnahmefällen z.B. bei Krankheitsausfällen und gleichzeitiger Urlaubssaison kommt es dazu, dass sie die Frist nicht einhalten kann. Entscheidungen und Stellungnahmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW holt sie parallel ein.

Die sechs-Wochen-Frist gemäß § 64 Absatz 2 BauO NRW hält Neukirchen-Vluyn in der Regel ein. In seltenen Fällen macht die Stadt von der Verlängerungsregelung gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW gebrauch. Dies passiert dann, wenn Stellungnahmen Dritter nicht rechtzeitig eingehen.

Grundsätzlich benachrichtigt die Bauaufsicht die Angrenzer nicht. Dies geschieht nur, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich ist. In den meisten Fällen bespricht die Sachbearbeitung der Bauaufsicht mit dem Antragsteller eine solche Überprüfungen vorab in der Bauberatung. Entsprechend reichen die Antragsteller im laufenden Verfahren ein Genehmigungsschreiben der Angrenzer ein. Ersatzweise setzen die Antragsteller und Angrenzer ihre eigenhändige Unterschrift auf die Baupläne, sodass eine Benachrichtigung entfällt (§ 72 Abs, 2 BauO NRW).

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten, überwacht die Bauaufsicht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW immer. Hierzu erfasst sie Wiedervorlagen in der eingesetzten Fachsoftware. Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht führt stichprobenartig Kontrollen vor Ort durch.

Für eine gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen gibt es in Neukirchen-Vluyn keinen Leitfaden oder Beispielfälle. Fälle, in denen eine Ermessensentscheidung fällig wird, bespricht die Bauaufsicht alle 14 Tage im Team. Ein Kriterienkatalog für gleichgelagerte Fälle könnte für die Sachbearbeitungen hilfreich sein, um einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Darüber hinaus stellt ein Kriterienkatalog sicher, dass Erfahrungswissen z.B. bei Fluktuation innerhalb der Bauaufsicht erhalten bleibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte verbindliche Regelungen z.B. in Form einer Arbeits- oder Dienstanweisung erlassen. Diese sollte für die Ausübung von Sachentscheidungen klare Entscheidungsgrundlagen (z.B. einen Kriterienkatalog) enthalten, um rechtssichere Entscheidungen zu gewährleisten.

Als Vorlage der bestehenden Gebührensatzung dient der Stadt Neukirchen-Vluyn die Musteratzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Bauaufsicht erhebt zudem eine gestaffelte Gebühr im Rahmen von Teilungsgenehmigungen und bei Befreiungen. Die Gebühren liegen je nach Aufwand mindestens bei 25,00 Euro und höchstens bei 250,00 Euro. Durch die Erhebung von Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Inwieweit die Festsetzung tatsächlich den entstandenen Aufwand abdeckt, sollte die Stadt nachgehend überprüfen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil die festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In Neukirchen-Vluyn ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge überdurchschnittlich hoch. Die Internetpräsenz der Bauaufsicht bedarf der Überarbeitung und sollte künftig barrierefrei sein.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	17,54	40
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,57	0,00	1,81	4,68	7,12	20,00	42

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Mit dieser Änderung ist die Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen nicht mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge bezieht sich somit auf die Anträge aus 2018. Diese muss die Bauaufsicht 2019 noch nach dem alten Baurecht beurteilen. In der **Stadt Neukirchen-Vluyn** waren davon keine Fälle mehr vorhanden.

In der Stadt Neukirchen-Vluyn ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Ob und inwieweit nicht genehmigungsfähige Antragsunterlagen überwiegend ursächlich sind, kann abschließend nicht bewertet werden. Nach Mitteilung der Verwaltung reichen in Neukirchen-Vluyn jedoch viele Bauwillige ihre Bauanträge ohne vorherige Beratung ein. Die nachträgliche Beratung führt insoweit regelmäßig dazu, dass Anträge zurückgezogen werden (müssen). Hierbei ist laut Auskunft der Stadt Neukirchen-Vluyn festzustellen, dass auch institutionelle Bauantragsberechtigte (Architekten, Planer etc.) häufig nicht genehmigungsfähige Anträge stellen. Die Bauaufsicht zeigt in diesen Fällen die Möglichkeiten der Ablehnung und der Rücknahme auf. Häufig entscheiden sich die Bauwilligen dann aufgrund niedrigerer Gebühren für die Rücknahme.

Auf der städtischen Internetseite finden sich unter der Rubrik „Planen Bauen Wohnen“ Informationen zur Zuständigkeit sowie die Ansprechpartner. In weiteren Rubriken können Bauwillige nachfolgende Informationen abrufen:

- häufig gestellte Fragen zum Thema Baurecht,
- Begriffsdefinitionen (Grundstücke, Bebauungsplan, Baulast und Bauantrag etc.),
- Bebauungspläne sowie Flächennutzungspläne,

Stadtentwicklungskonzepte und –projekte,

- Download der Bauanträge (einfache Genehmigungsverfahren, Sonderbauvorhaben und Werbeanlagen).

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

In Neukirchen-Vluyn gibt es bisher keine Dienstanweisung, welche die Arbeitsabläufe und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Bauaufsicht regelt.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** nutzt für das Baugenehmigungsverfahren eine Software. Dadurch wird der Prozess eines Bauantrags anhand verschiedener systemgestützter Bearbeitungsbögen geleitet. Hierzu gehören einfache und normale Baugenehmigungsverfahren sowie das Freistellungsverfahren. Die Bearbeitungsbögen unterstützen die Sachbearbeitungen dabei, Fälle sicher abzuarbeiten und keine Verfahrensschritte zu vergessen. Bauanträge nimmt die Stadt derzeit nur in Papierform an. Es gibt bisher keine Möglichkeit, diese in digitaler Form zu übermitteln oder hochzuladen. Bisher erfolgt deshalb auch die Aktenführung nicht digital. Daher entsteht in der Bauaufsicht ein Medienbruch bei der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Die Stadt plant, dieses Verfahren künftig zu digitalisieren. Hierdurch kann die Bauaufsicht die Bearbeitungszeiten verkürzen. Zudem können die beteiligten Parteien auf Informationen in der digitalen Akte schneller zugreifen. Perspektivisch sollte die Sachbearbeitung alle Bauantragsunterlagen nur noch digital bearbeiten.

Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn sind Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht nicht schriftlich, in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, um Handlungssicherheit zu schaffen.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist schlank, effektiv und durch das Vier-Augen-Prinzip rechtssicher gestaltet.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie

mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens in der **Stadt Neukirchen-Vluyn** verläuft effizient. Nach der Sichtung des Bauantrages durch die Leitung des Planungs- und Bauordnungsamtes erfolgt die Weiterleitung an die Registratur. Diese legt den Fall an, vergibt die Aktenzeichen und versendet eine allgemeine Eingangsbestätigung. Parallel erfolgt die Onlineanfrage zu den Baulasten.

Die weiteren Prozessschritte nimmt, mit Ausnahme der Kontrollwege im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips, ausschließlich die Sachbearbeitung wahr. Hierzu gehören auch die internen und externen Beteiligungen sowie auch mögliche Abweichungen oder Befreiungen. Bei Unklarheiten im Workflow z.B. bei Abweichungen, Ausnahmen, Befreiungen oder unbekannte Rechtsfragen, beteiligt die Sachbearbeitung die Leitung des Planungs- und Bauordnungsamtes. In Einzelfällen beteiligt die Leitung des Planungs- und Bauordnungsamtes auch den technischen Beigeordneten. In Fällen, in denen die Sachbearbeitung Mängel im Bauantrag feststellt, wird dieser mit einer fachlichen Erläuterung an die Verwaltungsfachkraft gegeben. Diese übernimmt im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Anhörung und weiteren Schritte bis zur Heilung des Verstoßes. Sie bereitet die Antragsrücknahme oder die Ablehnung vor. Die Leitung des Planungs- und Bauordnungsamtes stellt im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips die Rechtmäßigkeit der Baugenehmigung und die korrekte Festsetzung der Gebühren sicher. Die Genehmigung, Ablehnung oder kostenpflichtige Rückgabe erfolgt dann auf der Sachbearbeitungsebene.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht im einfachen Genehmigungsverfahren kürzere Laufzeiten als die Vergleichskommunen. Allerdings ist die Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

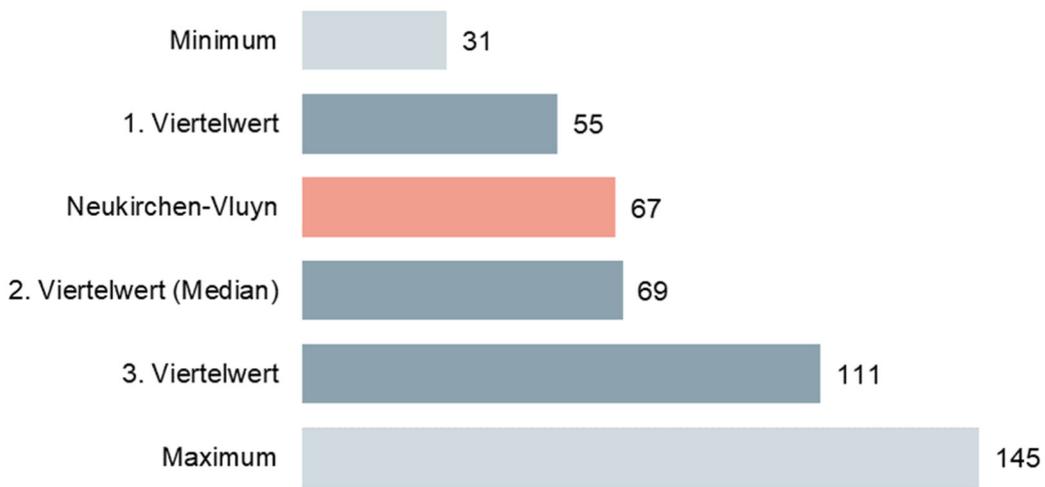
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

In der Regel gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Neukirchen-Vluyn** ein. In diesen Fällen fordert die Sachbearbeitung entsprechende Unterlagen nach. Zudem können Beteiligungen interner und externer Stellen erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erhebt derzeit ausschließlich die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen differenziert nach dem einfachen und normalen Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

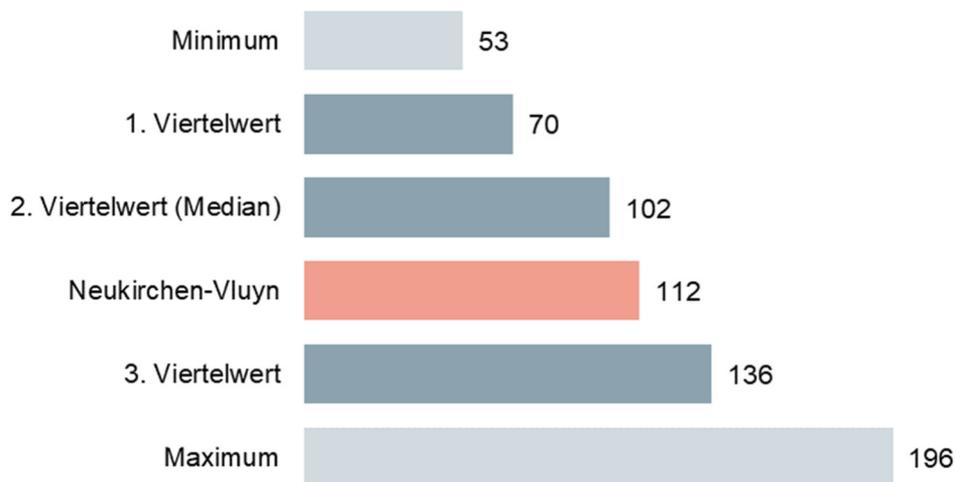


In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

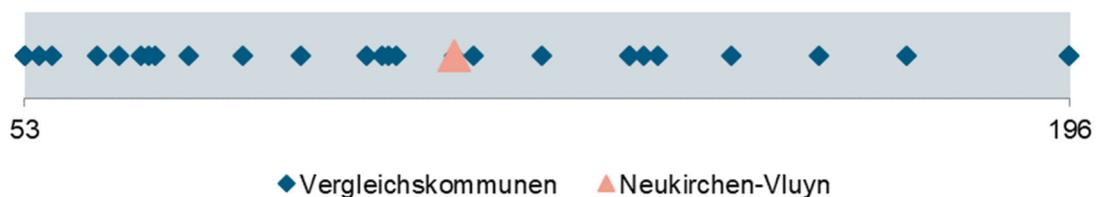


Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht im einfachen Genehmigungsverfahren im Jahr 2019 eine kürzere Laufzeit als rund die Hälfte der Vergleichskommunen. Die kurzen Laufzeiten bestätigen einen effizienten Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren benötigt die Stadt längere Laufzeiten als rund die Hälfte der Vergleichskommunen.

Durch eine differenzierte Erhebung nach Laufzeit und Gesamtlaufzeit könnte die Stadt selbst analysieren, welcher Teil den Prozess verzögert. So könnte z.B. die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen im ersten Prozessabschnitt des Verfahrens die Laufzeit verlängern. Möglich wäre auch, dass die internen und externen Stellungnahmen das Verfahren im zweiten Prozessschritt in die Länge ziehen. Hier empfiehlt die gpaNRW, bei den Stellungnahmen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW von der Zustimmung ohne Rückmeldung Gebrauch zu machen. Dabei ist zu beachten, dass Bearbeitungs- und Ausschlussfristen in anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Im Prüfungszeitraum hat die Stadt Neukirchen-Vluyn die Fachsoftware aktualisiert und erhebt seitdem die Laufzeiten der Bauanträge differenziert nach Vollständigkeit und Gesamtlaufzeit.

4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

In der Bauaufsicht der **Stadt Neukirchen-Vluyn** erfolgen neben der Bearbeitung der Bauanträge, die Bearbeitung von Wiedervorlagen, Fristarbeiten, Archivierungen sowie die Bauberatung. Die Bauaufsicht ist ebenfalls zuständig für das Verwaltungs- und Bauordnungsrecht, für Ordnungsverfügungen und die Zuarbeit in Klageverfahren. Neben den zuvor genannten Arbeiten kontrolliert die Sachbearbeitung den Baubeginn sowie die Abnahme von Bauten. Sie ist auch zuständig für die Durchführung wiederkehrender Prüfungen und die Bearbeitung von bauordnungsbehördlichen Verfahren.

Insgesamt ist die Bauaufsicht der Stadt mit zwei Stellen besetzt. Die gpaNRW betrachtet nur einen Teil der vorgenannten Aufgaben der Bauaufsicht. Hierfür setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn 1,75 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,50 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Diese Vollzeit-Stellen stehen in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“. Somit sind auch die Stellenanteile für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. In die nachfolgende Personalkennzahl fließen nur die 1,75 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ein.

Im Jahr 2020 war die Bauaufsicht durch personelle Engpässe in ihrer täglichen Arbeit eingeschränkt. Laut Auswertungen der Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn haben sich dadurch die Laufzeiten um 40 Prozent verlängert. Zudem konnte sie einen Teil der oben beschriebenen Tätigkeiten nur noch eingeschränkt wahrnehmen. Des Weiteren hat sich der Anteil der unerledigten Arbeiten erhöht. Laut Aussage der Stadt Neukirchen-Vluyn ist es ihr derzeit aufgrund der finanziellen Restriktionen nicht möglich neues Personal einzustellen. Optionen um Ausfälle oder Engpässe zu kompensieren könnten

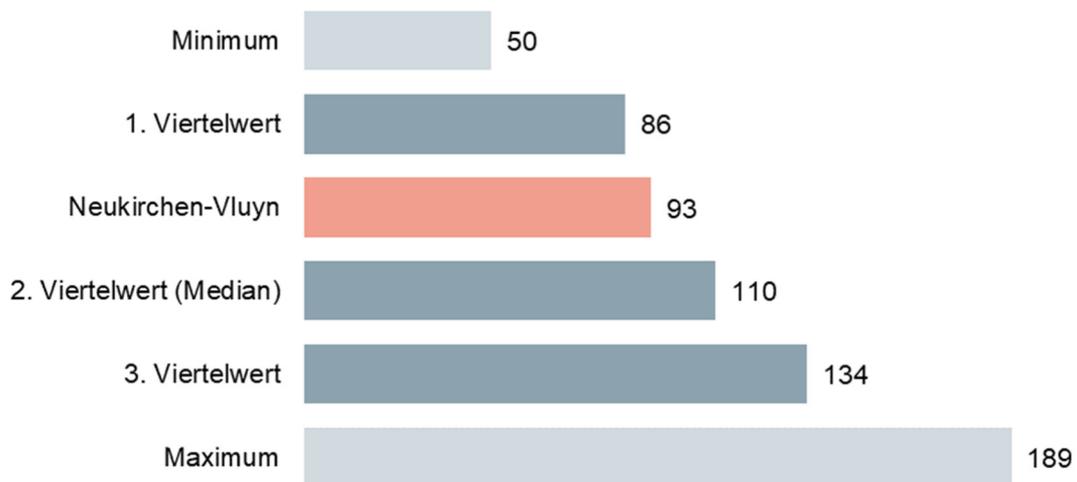
- eine veränderte personelle oder zeitliche Zuordnung im Fachbereich,
- eine ämterübergreifende Mitarbeit oder
- die Unterstützung durch Zeitarbeitskräfte

sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte den Personaleinsatz möglichst so steuern, dass sie die vorgegebenen Bearbeitungsfristen einhalten kann. Dies erhöht die Rechtssicherheit und verhindert Klageverfahren.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die meisten Vergleichskommunen bearbeiten im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Neukirchen-Vluyn. Im Vorjahr positionierte sich die Stadt mit 174 Fällen noch deutlich besser. Dieser Wert war im Vergleich zu den anderen Kommunen überdurchschnittlich hoch (der 3. Viertelwert lag bei 173 Fälle je Vollzeit-Stelle). Die Stadt erschließt aktuell und in den nächsten Jahren neue Baugebiete. Im nächsten Jahr werden hiervon zwei Baugebiete baureif. Somit ist in nächster Zeit wieder mit einer höheren Anzahl von Bauanträgen, Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sowie von Bauvoranfragen auszugehen.

Die Stadt sollte ausreichend Personal vorhalten, um das Aufgabenspektrum der Bauaufsicht abzudecken. Haushaltsrechtliche Einschränkungen sind hierbei zu beachten. Nur mit einer optimal gesteuerten Personalausstattung kann die Stadt gute Kennzahlenwerte erreichen und beibehalten. Darüber hinaus kann sie die kurzen Laufzeiten nur mit einer gut ausgesteuerten Personalausstattung beibehalten.

Die Personalkennzahl bezieht nachfolgende Parameter in die Berechnung ein:

- Summe der Bauanträge aus dem laufenden Jahr,
- Vorlagen Genehmigungsfreistellung sowie die
- förmlichen Bauvorfragen.

Bei dieser Kennzahl wurde keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. In vergleichbaren Prüfungen in anderen Städten hat sich bestätigt, dass für den interkommunalen Vergleich eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist. Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Aus dem Verhältnis unerledigter Bauanträge des Vorjahres zu den im Jahr eingegangenen Bauanträgen lassen sich Rückschlüsse auf die Rückstände in der Bauaufsicht ziehen. Hieraus lässt sich über Jahre eine Tendenz erkennen, mit deren Hilfe sich die Personalausstattung in diesem Aufgabenfeld steuern lässt.

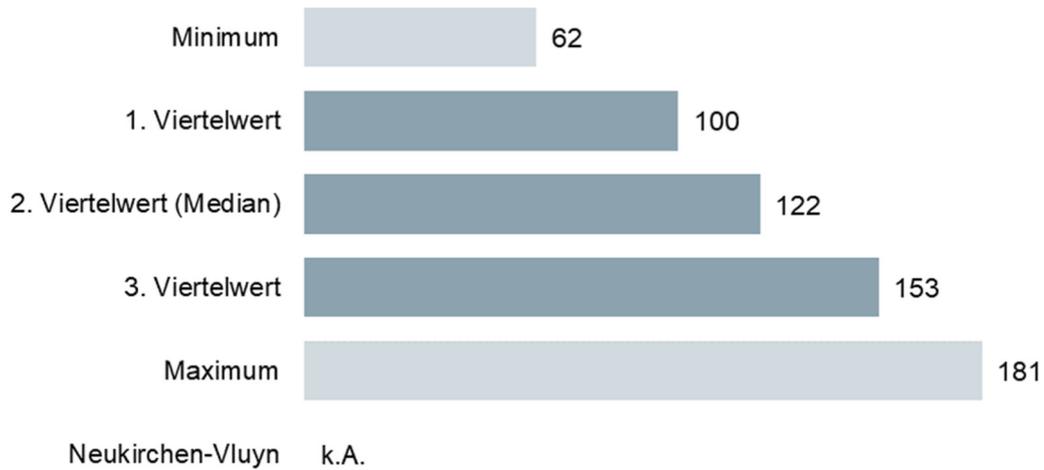
Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	49,64	9,09	23,18	30,92	51,61	450	25
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	22,22	2,65	8,29	12,89	19,04	25,49	20

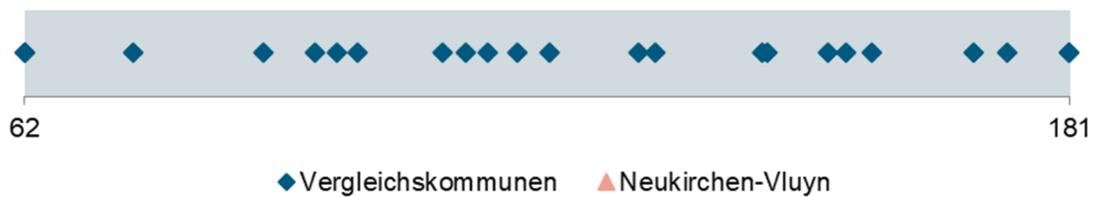
Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen liegt im interkommunalen Vergleich nahe dem dritten Viertelwert. Neben der alltäglichen Arbeit bearbeiten die Sachbearbeitungen der Bauaufsicht der Stadt zusätzlich zahlreiche Altfälle aus dem Vorjahr.

Zusätzlich stellen wir vertiefend auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Neukirchen-Vluyn konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheiden nicht differenzieren. Daher bilden wir die nachfolgenden Kennzahlen nur informativ ab.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	40	68	100	233	21
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	72	113	147	444	20
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,17	16,79	21,51	45,45	20

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte prüfen, ob eine Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeiten vorgenommen werden kann. So hat sie die Möglichkeit auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn nutzt derzeit noch nicht alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Bisher bildet die Papierakte das führende Medium.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bauaufsicht der **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat zum Anfang des Jahres 2020 die Software in der Bauaufsicht aktualisiert. Hierdurch stehen der Bauaufsicht mehrere neue Funktionen zur Verfügung. Zudem ist durch die Aktualisierung der Grundstein für die Annahme von elektronischen Bauanträgen gelegt. Dies versucht die Stadt Neukirchen-Vluyn zeitnah umzusetzen.

Bisher nimmt die Bauaufsicht Anträge für Baugenehmigungen nur in Papierform entgegen. Sonstige Eingänge wie Ergänzungen oder Nachreichungen zu Baugenehmigungen gehen teilweise auch digital ein. Die Beteiligung Dritter erfolgt in Teilen digital. Eine verkürzte Laufzeit stellte die Bauaufsicht durch dieses Vorgehen noch nicht fest.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware, können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte versuchen, zeitnah die Akten der Bauaufsicht ab Eingang der Bauanträge digital zu führen. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.

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

Im Haushaltsplan der **Stadt Neukirchen-Vluyn** wird im Rahmen eines Lageberichts die aktuelle und zukünftige Situation der Bauaufsicht beschrieben. Die Bauaufsicht meldet einmal jährlich an das Hauptamt die Anzahl der durchgeführten Genehmigungen. Im Haushalt sind nachfolgende statistische Angaben aufgeführt:

- Stellenanteile in Plan und Ist Zahlen,
- Fallzahlen Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren im Zeitverlauf.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat im Haushaltsplan bisher keine Ziele mit überprüfbaren Zielwerten definiert. Im Rahmen eines Berichtswesens könnte die Stadt Zielwerte nachhalten. Dazu sollte die Stadt zunächst konkrete, messbare Ziele definieren.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachfolgende Kennzahlen vorgefunden. Mit deren Erfassung könnte die Stadt Neukirchen-Vluyn höhere Steuerungswirkung und Qualitätsverbesserung erzielen.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte Ziele ausformulieren und diese mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Die Einhaltung der Ziele sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung				
F1	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hält die gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben in der Regel ein.	113	E1	114
F2	In Neukirchen-Vluyn ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge überdurchschnittlich hoch. Die Internetpräsenz der Bauaufsicht bedarf der Überarbeitung und sollte künftig barrierefrei sein.	114		
F3	In Neukirchen-Vluyn gibt es bisher keine Dienstweisung, welche die Arbeitsabläufe und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Bauaufsicht regelt.	116	E3	116
F4	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist schlank, effektiv und durch das Vier-Augen-Prinzip rechtssicher gestaltet.	116		
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht im einfachen Genehmigungsverfahren kürzere Laufzeiten als die Vergleichskommunen. Allerdings ist die Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.	117		
F6	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.	120	E6.1	120

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte prüfen, ob eine Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeiten vorgenommen werden kann. So hat sie die Möglichkeit auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.	124
F7	Die Stadt Neukirchen-Vluyn nutzt derzeit noch nicht alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Bisher bildet die Paperakte das führende Medium.	124	Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte versuchen, zeitnah die Akten der Bauaufsicht ab Eingang der Bauanträge digital zu führen. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.	125
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Neukirchen-Vluyn bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	125	Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte Ziele ausformulieren und diese mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Die Einhaltung der Ziele sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.	125

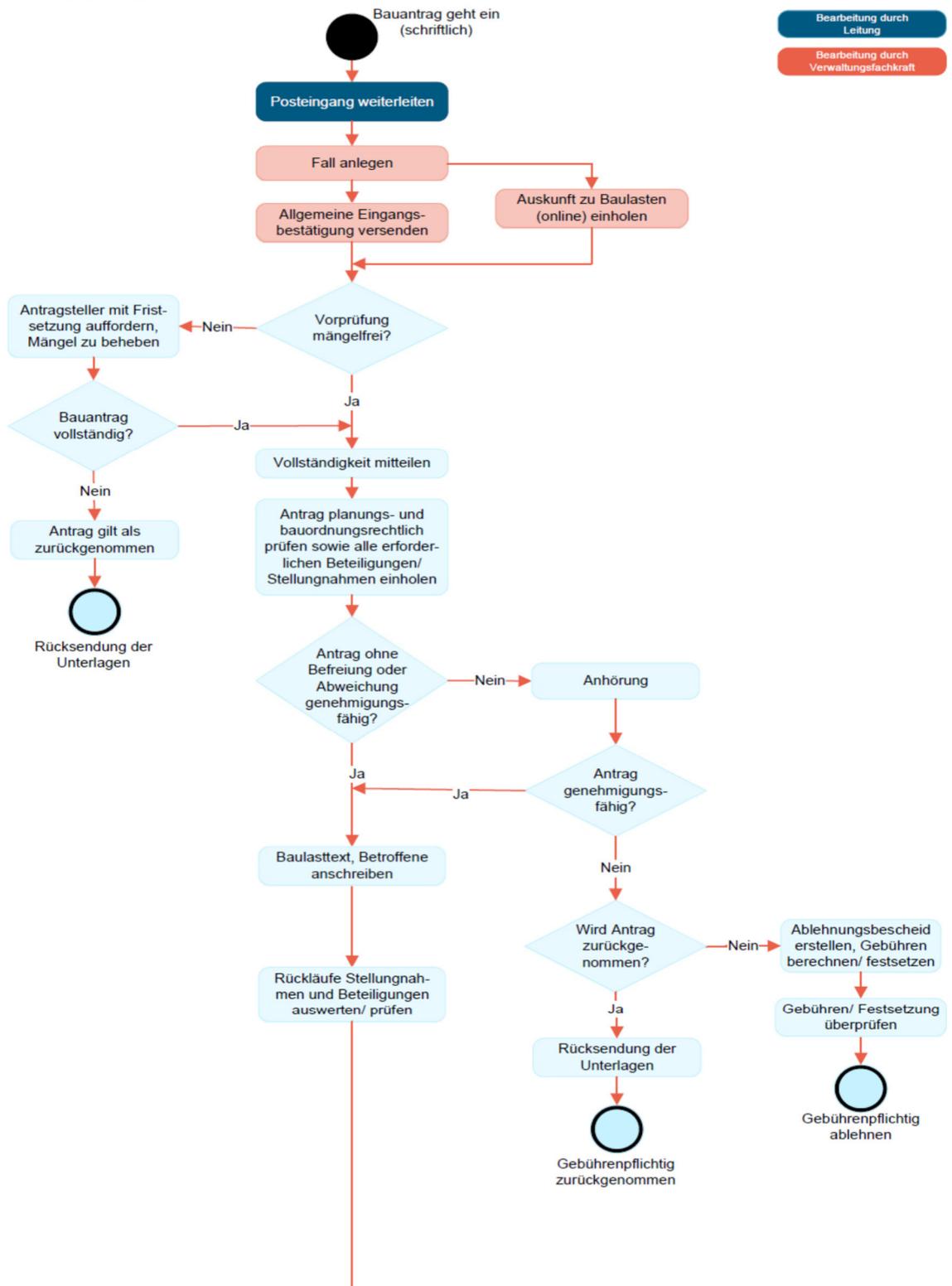
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Neukirchen-Vluyn

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)

Seite 1 von 2

- Bearbeitung durch Registratur
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Leitung
- Bearbeitung durch Verwaltungsfachkraft



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn 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.

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Das Aufgabenfeld „Vergabe“ ist in der Stadt Neukirchen-Vluyn gut organisiert. Die zentrale Vergabestelle trägt dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig vor und im Vergabeprozess eingebunden. Die internen Vorgaben (Dienstanweisungen) zum Vergabewesen ermöglichen einen rechtssicheren Prozess der Vergabe.

Die Korruptionsprävention wird in Neukirchen-Vluyn ebenfalls in der Dienstanweisung berücksichtigt. Die Stadt sollte die bereits durchgeführte Schwachstellenanalyse in regelmäßigeren Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erhält Sponsoringleistungen im Rahmen eines Sponsorenkreises. Dafür hat die Stadt keine verbindlichen Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen erlassen. Sie sollte zur rechtssicheren Abhandlung von Sponsoringleistungen eine Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Sponsoring und Werbung erstellen.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling ist in Neukirchen-Vluyn nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat als ersten Schritt für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling Grundsätze zur Planung von Investitionsvorhaben erlassen.

Die Betrachtung der Nachträge zeigt eine hohe durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert. Die Abweichungen entfallen zum überwiegenden Teil auf die Unterschreitung der Auftragssummen. Insgesamt gehört die Stadt Neukirchen-Vluyn zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil von Nachträgen an den Abrechnungssummen.

In Neukirchen-Vluyn erfolgt das Nachtragsmanagement durch das Rechnungsprüfungsamt. Das Rechnungsprüfungsamt führt eine auf Excel basierende Liste und wertet diese in ihrem jährlichen Vergabebericht aus. Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die bereits durchgeführten Auswertungen der Nachträge auch hinsichtlich der beteiligten Unternehmen durchführen und die daraus gewonnenen Informationen den Fachämtern zur Verfügung stellen.

Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher bearbeitet. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk.

5.2 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 der Kommune 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 bei der Stadt Neukirchen-Vluyn aufzuzeigen. 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 Nachträge 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 Kommunen 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 der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.2.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Das Vergabewesen in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanweisung erlassen, welche sie regelmäßig aktualisiert. Zur optimalen Unterstützung der Vergaben nutzt die Stadt ein elektronisches Vergabemanagementsystem.

→ Feststellung

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird permanent in den Vergabeprozess eingebunden. Für die Prüfung und Begleitung der bautechnischen Vergaben ist Fachpersonal eingesetzt. So ist eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren gewährleistet.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune 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 eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune 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.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist organisatorisch dem Hauptamt der Stadt zugeordnet. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt und die Vergabestelle arbeiten in einem engen Austausch. Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle

sind die vergaberechtliche Fachkompetenz und die Beratung der anderen Bereiche in vergaberechtlichen Angelegenheiten zentral gebündelt. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Neukirchen-Vluyn die „Dienstanweisung zur Vergabeordnung und zur Korruptionsprävention in Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes“ erlassen. Diese wurde letztmalig am 15. April 2020 aktualisiert. In der letzten Aktualisierung wurden die Wertgrenzen an den aktuellsten Runderlass der Landesregierung angepasst. In Neukirchen-Vluyn wurde neben dem zentralen Vordruckwesen auch die einheitlich strukturierte Vergabeakte eingeführt. Die Dienstanweisung gilt ausnahmslos für nachfolgende Punkte:

- Verfahren bei der Ausschreibung,
- Vergaben,
- Ausführungen und Abrechnung von Lieferungen und Leistungen einschließlich Bauleistungen
- sowie bei der Beschaffung von Bedarfsgegenständen der Stadt Neukirchen-Vluyn.

Die Dienstanweisung der Stadt regelt die grundsätzlichen Zuständigkeiten im Vergabeverfahren. Die zentrale Vergabestelle ist zuständig bei allen förmlichen Verfahren bei Bauleistungen ab 10.000 Euro und bei Liefer- und Dienstleistungen über 5.000 Euro.

Die Dienstanweisung enthält klare Ausführungen und Abgrenzungen der Zuständigkeiten des Vergabeamts, der Submissionsstelle und der zentralen Vergabestelle im Vergabeverfahren. Das Vergabeamt ist das Fachamt, welches das Vergabeverfahren initiiert. Die Submissionsstelle ist in Neukirchen-Vluyn zugleich die Angebotssammelstelle. Diese ist das Sekretariat, welches organisatorisch dem Dezernat II/III zugeordnet ist. Eine Vertretungsregelung ist in der Dienstanweisung bestimmt. Gleichfalls ist der Prozess des Vergabeverfahren genau definiert. Danach dürfen Vergabeverfahren erst vorgenommen werden, wenn

- die Leistungsbeschreibung erstellt wurde,
- die Ausschreibungsunterlagen in allen Teilen fertiggestellt ist und
- die benötigten Haushaltsmittel bereitstehen bzw. mit der kurzfristigen Bereitstellung dieser Mittel mit Sicherheit zu rechnen ist oder eine Verpflichtungsermächtigung vorliegt,
- die Finanzierung im Übrigen gesichert ist,
- alle weiteren ggf. erforderlichen Genehmigungen vorliegen,
- alle sonstigen Voraussetzungen für die Vergabemaßnahme erfüllt sind.

In der Dienstanweisung wird jeder der oben genannten Prozesspunkte detailliert beschrieben und dient den Beschäftigten als Leitfaden.

In Fällen in denen die zentrale Vergabestelle zuständig wird, kündigt das Vergabeamt eine geplante Ausschreibung mindestens zehn Werktagen vor Übersendung der für die Erstellung der Vergabeunterlagen notwendigen Dateien an. Für dieses Verfahren ist das vorgesehene Formular zu nutzen. Durch frühzeitige Mitteilung des Vergabeamts an die zentrale Vergabestelle kann

diese innerhalb kurzer Zeit die gem. §§ 28 UVgO, 20 Abs. 4 VOB/A erforderlichen Ex-ante Bekanntmachung durchführen (ab 25.000 Euro netto).

In einem nächsten Prozessschritt übersendet das Vergabeamt der zentralen Vergabestelle die Leistungsbeschreibung einschließlich aller relevanten Unterlagen und Anlagen in Form einer Vergabeakte. Die Unterlagen werden zudem in elektronischer Form übermittelt. Die zentrale Vergabestelle erstellt sodann die Ausschreibungsunterlagen in elektronischer Form und übermittelt diese über die Software zur Freigabe dem Rechnungsprüfungsamt.

Nach Freigabe durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgt durch die zentrale Vergabestelle die online Veröffentlichung auf der Vergabeplattform des Deutschen Ausschreibungsblatts. Für die Einhaltung der Veröffentlichungspflichten, insbesondere bei der Bekanntmachung einer nationalen oder EU-weiten Ausschreibung oder eines Teilnahmewettbewerbs, ist in der Dienstweisung ein gesondertes Verfahren vorgeschrieben.

Die zentrale Vergabestelle teilt in einem nächsten Schritt der Submissionsstelle alle relevanten Daten mit.

Die zentrale Vergabestelle führt in der Software eine Bieterdatei. In dieser werden sowohl positive wie auch negative Erfahrungen mit den Bietern dokumentiert. So kann diese insbesondere Auskünfte zur Leistungsfähigkeit, Sachkunde und eventuelle bisherige Erfahrungen auswerten und nutzen.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird in alle Vergaben eingebunden.

Es ist im Rahmen von Bauaufträgen wie folgt einzubinden:

- bis 5.000 Euro Direktauftrag mit Rechnung und Wirtschaftlichkeitsnachweis,
- > 5.000 Euro bis 10.000 Euro mit Vergabevermerk,
- > 10.000 Euro bis 75.000 Euro Freigabe und Vergabeprüfung durch das RPA,
- > 75.000 Euro bis < EU-Schwellenwert Freigabe und Vergabeprüfung durch das RPA.

Alle Nachträge sind dem Rechnungsprüfungsamt unverzüglich vor Auftragserteilung zusammen mit der Vergabeakte vorzulegen.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

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.

5.3.1 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn erfüllt weitestgehend die Vorgaben des KorruptionsbG.

Ziel einer Kommune 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. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁴ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vergabeordnung und zur Korruptionsprävention in Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes“ allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen. Die Dienstanweisung gilt für die gesamte Stadtverwaltung. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat einen Ansprechpartner für Korruptionsprävention ernannt. Dieses ist derzeit die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die Stadt sollte regelmäßig oder in einem bestimmten Turnus - spätestens alle zwei Jahre - die besonders gefährdeten Verwaltungsbereiche feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Schwachstellenanalyse an. Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse dient der Umsetzung der Regelungen des § 19 Abs. 2 KorruptionsbG. Laut Aussage der Stadt Neukirchen-Vluyn fand eine Gefährdungsanalyse zuletzt im Jahr 2016 statt. Die Dienstanweisung wurde angepasst und die korruptionsgefährdeten Bereiche in der Dienstanweisung ausgewiesen. Die Stadt führt kurzfristig eine erneute Gefährdungsanalyse durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte zukünftig die Gefährdungsanalyse in einem engeren Zeitfenster wiederholen. Die Fortschreibung sollte sie als Regelung in der Dienstanweisung ergänzen.

Die Beschäftigten einer Stadtverwaltung sollten regelmäßig im Hinblick auf das Thema Korruption sensibilisiert und beteiligt werden. Dies umfasst wiederkehrende Fortbildungen oder Schulungen, wie auch die turnusmäßige Wiederholung von Befragungen bzw. Durchführung von Schwachstellenanalysen unter Beteiligung der Bediensteten.

Die Dienstanweisung der Stadt Neukirchen-Vluyn regelt die Annahme von Vergünstigungen. Die Beschäftigten der Stadt dürfen laut Dienstanweisung allgemein übliche Werbeartikel oder sonstige Aufmerksamkeiten wie z.B. einfache Kalender, einfache Büroutensilien aus Rücksicht auf das Höflichkeitsempfinden annehmen. Die Annahme darf nur erfolgen, wenn es sich um einen einmaligen Charakter handelt.

In der Dienstanweisung sollte für die geschaffenen Ausnahmen eine Regelung enthalten sein. So sollte diese mindestens folgenden Inhalte haben:

- Die Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich verboten sein.
- Die Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen sollte festgelegt sein, bis zu der eine Annahme generell als genehmigt gilt.
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen sollten benannt werden, bis zu der nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn diese angenommen werden dürfen.
- Die Wertgrenze ab der eine Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist, sollte festgelegt werden

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte in der Dienstanweisung das generelle Annahmeverbot von Bargeld aufnehmen, die getroffenen Regelungen konkretisieren und mit Wertgrenzen hinterlegen.

Der § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG NRW) regelt die Veröffentlichungspflicht der Gremienmitglieder, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat dies in ihrer Ehrenordnung konkretisiert. Eine Veröffentlichung gem. § 16 KorruptionsbG NRW erfolgt gemäß § 2 Abs. 1 der Ehrenordnung der Stadt. Die Veröffentlichung für

die Mitglieder in den Gremien der Stadt erfolgt im Ratshandbuch und in der jährlichen Berichterstattung im Haupt- und Finanzausschuss. Diese wird im März jedes Jahres dem Haupt und Finanzausschuss vorgelegt.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat oder dem Kreistag bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Eine Veröffentlichung gem. § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW erfolgt in Neukirchen-Vluyn ebenfalls jährlich im März an den Rat der Stadt.

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. Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor einer Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen.

Die Zuständigkeit bei Anfragen nach § 8 KorruptionsbG ist in der Dienstanweisung der Stadt geregelt. Diese regelt, dass das jeweilige Vergabeamt vor der Übersendung der Vergabeakte an die Zentrale Vergabestelle die Auskunft gem. § 8 KorruptionsbG durchführt. Die zentrale Vergabestelle oder das Rechnungsprüfungsamt übernehmen die Meldungen an die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. 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 Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Sponsoringleistungen außerhalb des Sponsorenkreises wurden in Neukirchen-Vluyn bisher nicht erbracht.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie 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 Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

In der **Stadt Neukirchen-Vluyn** ist ein Sponsorenkreis vorhanden. Der Sponsorenkreis Wirtschaft und Kultur wurde im Jahr 2001 ins Leben gerufen. Die zehn Mitglieder zahlen jährlich einen Festbetrag, der z. B. für das Kulturprogramm bei städtischen Veranstaltungen wie Vluynner Mai oder Martinsmarkt verwendet wird. Auch Projekte wie seinerzeit die Anschaffung der Skulptur des Bergmanns auf Niederberg bewältigt der Sponsorenkreis.

In Neukirchen-Vluyn gibt es keine verbindlichen Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Die Stadt hat keine Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Sponsoring und Werbung erlassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen festlegen.

Die Stadt sollte Modalitäten für beide Vertragsseiten im Rahmen eines Sponsoringvertrags festlegen. Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW, jeden Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Empfehlenswert ist demnach eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Bei unbefristeten Sponsoringverträgen muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten.

Darüber hinaus sollte die Stadt die Abwicklung eines Sponsoringvertrags kostenneutral halten. Sollten dennoch Nebenkosten anfallen, sollte die Stadt das Kostenrisiko dem Sponsor vertraglich übertragen. Bei Sponsoringverträgen sollte die Stadt die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors werden dadurch ausgeschlossen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme der Stadt offen zu legen. Daher sollte die Stadt einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen z.B. auf der Internetseite veröffentlichen. Bisher erstellt die Stadt Neukirchen-Vluyn keinen solchen Bericht. Dieser sollte nachfolgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden EinnahmemitteIn,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Der Fachbereich Finanzen und Steuern sollte den jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten erstellen und dem Rat der Kommune diesen bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen erstellen und veröffentlichen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bisher keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt nicht durch.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Neukirchen-Vluyn** hat noch keine Dienstanweisung oder ähnliche Regelungen zur Durchführung eines Bauinvestitionscontrollings festgelegt. Sie verfügt somit über kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Dort werden die anstehenden Maßnahmen besprochen und geplant. Der Fachbereich erstellt anhand der vorherigen Vergaben eine Kostenschätzung. Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat im Jahr 2013 verbindliche Grundsätze zur Planung aller Investitionsvorhaben erlassen. Danach sind folgende Prozessschritte durch die Verwaltung einzuhalten:

- Formulierung eines Investitionsbedarfs
- Prüfung des Bedarfs hinsichtlich Qualität und Quantität durch den zuständigen Produktverantwortlichen
- Bedarfsbeschluss im zuständigen Fachausschuss
- Erarbeitung der nach § 14 GemHVO vorzulegenden Unterlagen (Darstellung der Folgekosten in der Regel 10 Jahre).
- Investitionsbeschluss
- Finanzierungs- und Haushaltsbeschluss

Die Stadt hat durch den Erlass der „Grundsätze zur Planung aller Investitionsvorhaben“ einen guten Einstieg in ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geschaffen. Um ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling einzurichten, sollte die Stadt die eigenen Prozesse und Strukturen

rund um die Projekte jedoch tiefergehend analysieren. Ein Bauinvestitionscontrolling ist dabei nicht nur als Instrument der Bauabteilungen zu verstehen um Projekte zu steuern und zu kontrollieren. Für ein effektives Bauinvestitionscontrolling ist ein optimales Zusammenspiel von allen an dem Projekt beteiligten Fachämter innerhalb der Verwaltung sowie auch die politischen Gremien von besonderer Bedeutung. Ein optimales Zusammenspiel aller Projektbeteiligten ergibt sich durch eine übergreifende Planung und Ausführung der Projekte, welche diese über den gesamten Projektzeitraum fortführen.

In der Stadt Neukirchen-Vluyn machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtauszahlungen aus. Im Haushalt für das Jahr 2018 sind Aufträge für Baumaßnahmen in Höhe von rund 6,8 Mio. Euro eingeplant. Das sind 74 Prozent der Gesamtinvestitionen in 2018. Die Stadt Neukirchen-Vluyn benötigt aufgrund ihrer Größe nicht grundsätzlich ein durchgängiges Bauinvestitionscontrolling für alle investiven Maßnahmen. Auch ist hierfür keine eigenständige Organisationseinheit erforderlich. Aufgrund des hohen Anteils der investiven Baumaßnahmen, sollte die Stadt jedoch in einer Dienstanweisung regeln, in welchen Fällen ein Bauinvestitionscontrolling durchzuführen ist. Dabei sollte die Dienstanweisung Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Berichtspflichten: Wer berichtet wann an wen?
- Wie sind Entscheidungsgremium und Investitionskonferenz zusammengesetzt?
- Wie sind die Aufgaben der für das BIC zuständigen Stelle definiert?
- In welche Phasen ist der Projektablauf eingeteilt?
- Wie sind die Projektphasen und die Beratungen in den Entscheidungsgremien mit den Beratungen in den politischen Gremien koordiniert?
- Welche Zuständigkeiten sind für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen festgelegt?
- Welche Termine und Verfahren sind für Kostenermittlungen (Herstellungs- und Folgekosten) einschließlich Submissionszeitpunkte festgelegt?
- Wie sind die Kostenermittlungen mit Finanz- und Haushaltsplanungen koordiniert?
- Wann und wie sollen ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) eingeschaltet werden?
- Wie ist zu verfahren, wenn kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt werden kann?

Ein Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für die Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung 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 konkret geplant ist und was gebaut werden soll. Der Bauherr gibt die wesentlichen Ziele und Bedingungen vor. Um

diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. 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. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Neukirchen-Vluyn vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

In Neukirchen-Vluyn kommt es zu einer überdurchschnittlichen Anzahl von Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Hierbei nehmen die Unterschreitungen im Jahr 2018 den überwiegenden Teil ein.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

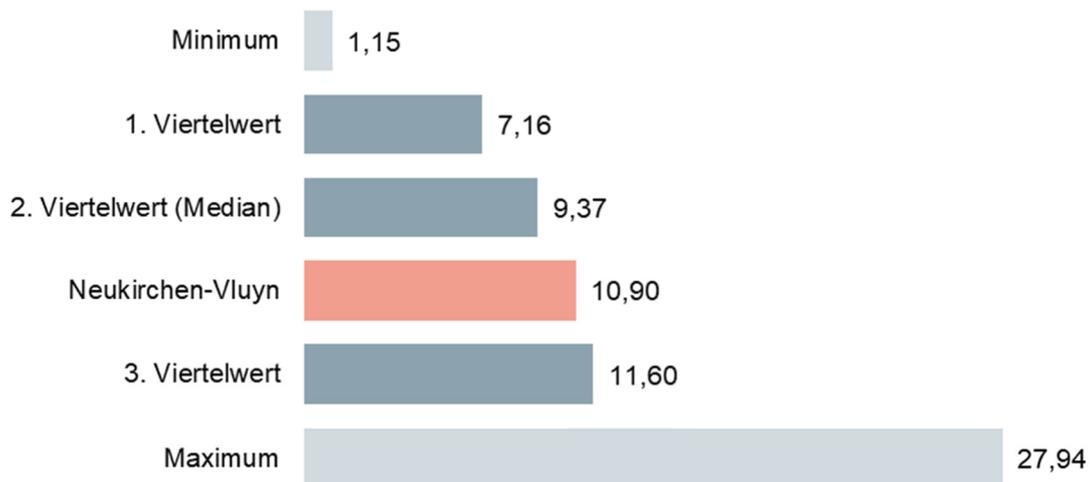
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.738,562	
Abrechnungssummen	7.029,610	
Summe der Unterschreitungen	605.159	8,98
Summe der Überschreitungen	314.111	4,66

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Neukirchen-Vluyn sieben Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 245.289 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Neukirchen-Vluyn damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Neukirchen-Vluyn gehört der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert an.

Dabei sind die Abweichungen im Jahr 2018 überwiegend auf Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte zurückzuführen. Im Vergleichsjahr 2018 entfielen auf die Auftragsunterschreitungen rund 158.000 Euro. Dies entspricht rund sieben Prozent der abgerechneten Auftragssummen.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,83	0,00	0,71	2,58	4,82	13,57	43

Die Stadt Neukirchen-Vluyn gehört hier zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen. Dabei resultieren Nachträge bei der Stadt in dem Betrachtungsjahr ausschließlich aus Bauaufträgen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, erhebliche Kostenüber- oder Unterschreitungen verringern zu können. Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ wird an dieser Stelle verwiesen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Stadt Neukirchen-Vluyn erfolgt die Erfassung der Nachträge im Rechnungsprüfungsamt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

Die Dienstanweisung der **Stadt Neukirchen-Vluyn** enthält Regelungen zum Umgang mit Nachträgen. Nachträge sind gemäß der Dienstanweisung unverzüglich dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung vorzulegen. Laut Auskunft des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt sind Auftragserteilungen erst nach Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt zulässig. Dies gilt ebenso für die Vergabe von Nachtrags- und Anschlussaufträgen, für die Vergabe von Pauschal-aufträgen sowie für die Aufhebung von Ausschreibungen und Einleitung eines neuen Vergabe-verfahrens.

Das Rechnungsprüfungsamt führt eine Liste mit allen Maßnahmen. Dieses dient als Nachtrags-management. Bei Bedarf kann die Stadt eine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursache der Nachträge durchführen.

Das Rechnungsprüfungsamt wertet in ihrem jährlichen Vergabebericht die ob beschriebene Da-tei nachfolgen aus:

- nach der Auftragsart (Direktauftrag, freihändige Vergabe, beschränkt-, öffentlich-; EU-Vergabe)
- nach Anzahl der Nachträge
- nach Summen der Ausschreibungen und Nachträge.

Damit eine optimale Unterstützung Fachabteilungen stattfindet, sollte die Stadt entsprechende Transparenz herstellen und ein vollumfängliches zentrales Nachtragsmanagement implementie-ren. So unterstützt das Nachtragsmanagement u. a. bei:

- Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention)
- Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen
- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik
- Qualitätskontrolle von Planungen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die bereits umfangreiche geführte Excel Tabelle auswei-ten. Dazu sollte Sie eine systematische Auswertung der Nachträge auch hinsichtlich der be-teiligten Unternehmen durchführen und die gewonnenen Informationen den Fachämtern zur Verfügung stellen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Inhalte, Ziele und Methodik				
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Neukirchen-Vluyn ist gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienststanweisung erlassen, welche sie regelmäßig aktualisiert. Zur optimalen Unterstützung der Vergaben nutzt die Stadt ein elektronisches Vergabemanagementsystem.	131		
F2	Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Neukirchen-Vluyn wird permanent in den Vergabeprozess eingebunden. Für die Prüfung und Begleitung der baulichen Vergaben ist Fachpersonal eingesetzt. So ist eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren gewährleistet.	131		
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn erfüllt weitestgehend die Vorgaben des KorruptionsbG.	134	E3.1	135
			E3.2	135
Sponsoring				
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Sponsoringleistungen außerhalb des Sponsorenkreises wurden in Neukirchen-Vluyn bisher nicht erbracht.	136	E4.1	137
			E4.2	137

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Bauinvestitionscontrolling				
F5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat bisher keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt nicht durch.	138	E5	Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstabweisung fest-schreiben.
Nachtragswesen				
F6	In Neukirchen-Vluyn kommt es zu einer überdurchschnittlichen Anzahl von Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Hierbei nehmen die Unterschreitungen im Jahr 2018 den überwiegenden Teil ein.	140		
F7	In der Stadt Neukirchen-Vluyn erfolgt die Erfassung der Nachträge im Rechnungsprüfungsamt.	142	E7	Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte die bereits umfangreiche geführte Excel Tabelle ausweiten. Dazu sollte Sie eine systematische Auswertung der Nachträge auch hinsichtlich der beteiligten Unternehmen durchführen und die gewonnenen Informationen den Fachämtern zur Verfügung stellen.
Maßnahmenbetrachtung				
F8	Die Stadt Neukirchen-Vluyn bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt seit der Einführung der Vergabeakte (2019) durch eine detailliertere Dokumentation als zuvor.		E8	Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte Vergabeakten vollständig führen, so dass diese jederzeit nachvollziehbar und lückenlos sind.
				Fehler ! Textm arke nicht defini ert.
				Fehle ri Text mark e nicht defini ert.

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neukirchen-Vluyn im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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

Die Stadt Neukirchen-Vluyn konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen die notwendigen Daten überwiegend zur Verfügung stellen. Insgesamt bestehen in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten, um die Grundlagen für die Steuerung zu verbessern.

Eine Straßendatenbank ist noch nicht vorhanden. Derzeit verfolgt die Stadt eine provisorische Übergangslösung. Diese soll bis zur Lieferung der Fachsoftware durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein zumindest die Priorisierung der Unterhaltungsleistungen nachvollziehbar ermöglichen. Dennoch sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn eine Straßendatenbank aufbauen und eine aktuelle Zustandserfassung durchführen. Mit Vorlage dieser Basisdaten können konkrete Risiken benannt und entsprechende Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden.

Über alle Flächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Die Unterhaltungsaufwendungen und auch die Reinvestitionen liegen unter dem entsprechenden Richtwert.

Mit dem Einsatz einer Straßendatenbank kann sowohl das Aufbruchmanagement als auch die Abstimmung zwischen Fachabteilung und Kämmerei vereinfacht werden.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei 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).

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 Kommunen 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 den Prozess des Aufbruchmanagements und 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.

6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen 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 25 bis 50 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 der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

6.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Bei der Datenlage der Stadt Neukirchen-Vluyn bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Durch eine Bestands- und Zustandserfassung kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Der **Stadt Neukirchen-Vluyn** sind die Flächendaten ihrer Verkehrsflächen bekannt. Allerdings wurden diese Flächen mittels einer Berechnung ermittelt. Hierfür wurden die unterschiedlichen Straßen mit durchschnittlichen Breiten multipliziert. Eine Bestandsaufnahme der Flächen liegt nicht vor. Auch sind keine aktuellen Zustandsdaten vorhanden. Die letzte Zustandsbewertung wurde im Jahr 2008 für die Eröffnungsbilanz 2009 durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine Bestandermittlung ihrer Verkehrsflächen vornehmen und diese mit einer Zustandserfassung verbinden.

Derzeit verfolgt die Stadt eine provisorische Übergangslösung. Diese soll bis zur Lieferung der Fachsoftware durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein zumindest die Priorisierung der Unterhaltungsleistungen nachvollziehbar ermöglichen. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt 5.6.1 Alter und Zustand.

Die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen konnte die Stadt Neukirchen-Vluyn liefern.

6.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist nicht vorhanden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Eine Straßendatenbank ist in der **Stadt Neukirchen-Vluyn** nicht vorhanden. Für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 wurden die Flächen von einem Ingenieurbüro aufgenommen. Diese Daten wurden allerdings nicht durchgehend fortgeschrieben und sind auch nicht mehr vorhanden. Die geplante „kleine Lösung“ mittels visueller Aufnahme des Zustands ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, sollte allerdings zeitnah erweitert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine Straßendatenbank aufbauen. Hierzu sollte sie die erforderlichen Datengrundlagen erheben und zusammenführen.

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat dargestellt, dass derzeit ein Verfahren für die Beschaffung einer Straßendatenbanksoftware über das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) durchgeführt wird. Allerdings läuft der Beschaffungsprozess für eine entsprechende Software bereits seit vier Jahren. Nach Auskunft der Stadt Neukirchen-Vluyn bestehen lediglich beschränkte Möglichkeiten, den Beschaffungsprozess zu beschleunigen. Da die Merkmale und Definitionen durch die Verbandskommunen aufwendig abgestimmt und definiert werden mussten, hat sich das Ausschreibungsverfahren in die Länge gezogen. Es ist vorgesehen, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn als Pilotanwender die Software vorrangig einsetzen und implementieren soll.

Die Flächendaten bilden die Grundlage der Straßendatenbank, denen alle weiteren Daten zugeordnet werden können. Es ist wichtig, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn vor einer Erfassung die Differenzierung der Verkehrsflächen festlegt. Minimalanforderung ist hier die Unterscheidung zwischen Fahrbahn und Nebenflächen. Eine weitergehende Differenzierung ist dann sinnvoll, wenn die einzelnen Flächenarten beim Erhaltungsmanagement gesondert gesteuert werden sollen. Diese Entscheidung sollte die Stadt vor dem Hintergrund einer Aufwand-Nutzen-Betrachtung treffen. Hierbei sollte sie im Vorfeld entscheiden, welche Daten sie tatsächlich benötigt, um den Bereich systematisch steuern zu können. Daten für die Straßendatenbank könnten - je nach gewünschter Gliederungstiefe - sein:

- Leitdaten (z.B. Straßenschlüssel und -name; Straßenklassifizierung und -kategorie, Richtungskennung des Netzabschnittes)

- Funktionsdaten (z.B. funktionale Klassifizierung wie Funktionsklasse A: Hauptverkehrsstraße, Funktionsklasse B: Nebenstraße usw.)
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung aller Verkehrsflächen senkrecht zur Straßenachse; sie stellen die einfachste Möglichkeit der Abbildung der Verkehrsflächen dar)
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten der Verkehrsflächen; mindestens sollte die Gemeinde Brüggen hier die Bauweise und –klasse berücksichtigen)
- Zustandsdaten (Zustandswerte kennzeichnen die Oberflächenbeschaffenheit und damit den baulichen Zustand)

Ebenfalls können Erhaltungsdaten berücksichtigt werden. Hierzu ist zu dokumentieren, welche Arbeiten sie an den Verkehrsflächen durchführt. In einem zweiten Schritt sind die Maßnahmen mit Kosten zu hinterlegen. Es gibt darüber hinaus weitere Informationen, die für eine Straßendatenbank von großer Bedeutung sein können. Hierzu zählen z.B. Höchstgeschwindigkeiten, Nutzung durch ÖPNV, Lärmbelastung und stadtweite bzw. überregionale Klassifizierung. Sofern die Neukirchen-Vluyn hier eine besondere Bedeutung erkennt, können auch diese Daten hinterlegt werden.

Ergänzend sollten die Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen eingepflegt werden.

Ist die Straßendatenbank vollständig erstellt, sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn den Datenbestand kontinuierlich aktuell halten. Nur mit aktuellen Daten kann die Stadt Neukirchen-Vluyn sicher handeln.

Zudem sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn darauf achten, dass die Daten in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank übereinstimmen. Praktikabel kann es sein, im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss einen Abgleich der Daten durchzuführen. Dabei sollte die Straßendatenbank das führende System sein.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

In der Stadt Neukirchen-Vluyn werden entsprechende Begehungen durch Straßenkontrolleure durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Derzeit werden die Kontrollen in Papierform erfasst und dokumentiert. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank plant das Fachamt, die Kontrollen über mobile Endgeräte zu erfassen und zeitnah in eine zentrale Straßendatenbank einzuspielen. So wäre eine stets aktuelle Auswertung gewährleistet.

6.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Neukirchen-Vluyn** nicht vorhanden. Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe soll sich am Bedarf der Stadt Neukirchen-Vluyn orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte eine - gesetzlich nicht normierte - Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Betriebshofes auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Die Stadt kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und einer noch aufzubauenden Straßendatenbank identisch sein. Bestenfalls ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben und Ziele definiert.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Für die Stadt **Neukirchen-Vluyn** gilt als Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen die „Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht“. Daneben verfolgt die Stadt strategische Vorgaben aus integrierten Handlungskonzepten. So existiert beispielhaft das „Integrierte Handlungskonzept“ für den Ortskern Neukirchen (Gebiet Dorf Neukirchen). Aus dem Oberziel „Aufwertung des öffentlichen Raums“ ergibt sich die Neu- und Umgestaltung von Straßen und Plätzen.

Derzeit arbeitet die Stadt Neukirchen-Vluyn ebenfalls an dem integrierten Handlungskonzept für einen Teilbereich des Ortsteils Vluyn. Auch hieraus können sich gegebenenfalls strategische Vorgaben für den Bereich Verkehrsflächen ergeben.

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

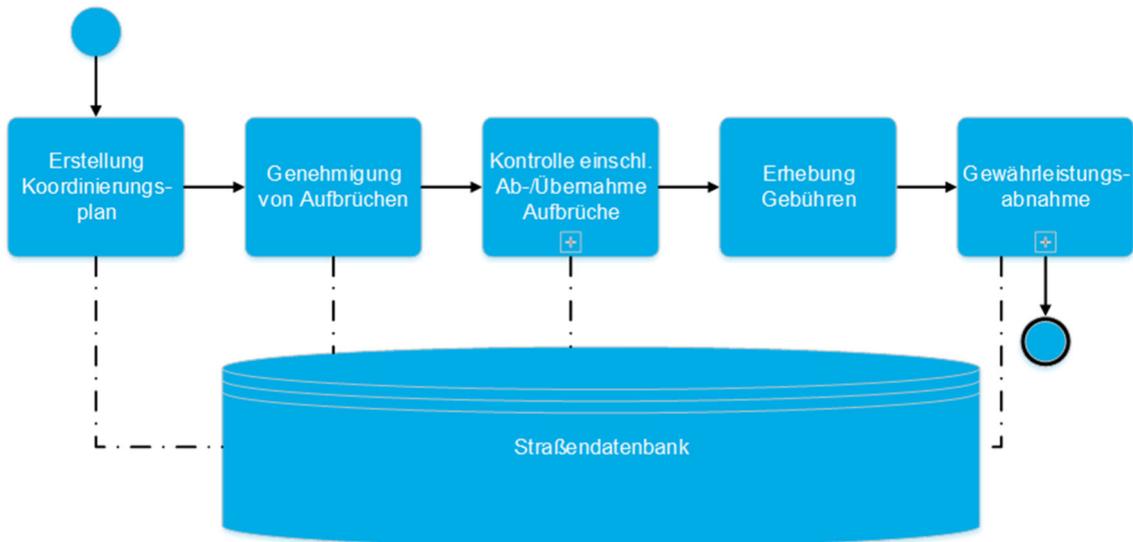
→ **Feststellung**

Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Das Aufbruchmanagement ist in der Stadt **Neukirchen-Vluyn** im Amt 60 Tiefbau- und Grünflächenamt organisiert. Beteiligt die Ordnungsbehörde (Amt 32) sowie der Baubetriebshof (Amt 68).

Die Stadt Neukirchen-Vluyn und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über die beabsichtigten Baumaßnahmen im Straßenraum. Mit dem größten örtlichen Versorgungsträger (ENNI – Energie und Umwelt Niederrhein) findet zum Jahresbeginn ein Treffen (Koordinierungssitzung) statt. Hier wird die Jahresplanung vorgestellt und besprochen. Weitere Koordinierungssitzungen werden bei Bedarf durchgeführt. Weiterhin erhält die Stadt Neukirchen-Vluyn auch von weiteren Versorgungsträgern Informationen über geplante Aufbrüche.

Neben den regelmäßigen Treffen unterrichten sich die Beteiligten schriftlich zu den geplanten Maßnahmen.

Die Informationen über die Maßnahmen sammelt die Fachabteilung in einem Koordinierungsplan. Aktuell werden diese Informationen in einer Excel Liste geführt.

→ Empfehlung

Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn die Maßnahmen hierüber bearbeiten.

Nach Eingang des Antrages wird dieser mit dem Koordinierungsplan abgestimmt und intern geprüft. Die Beteiligung anderer Abteilungen erfolgt durch elektronische Post. Hier findet ein regelmäßiger Austausch insbesondere mit der Ordnungsbehörde sowie dem Baubetriebshof statt.

Liegen keine Hinderungsgründe vor, wird die Genehmigung erteilt. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig. Die Aufbruchgenehmigungen werden in der Stadt Neukirchen-Vluyn ebenfalls vom Amt 60 erlassen. Eine Kopie der Genehmigung erhalten die Ordnungsbehörde sowie der Baubetriebshof, der den weiteren Prozess begleitet.

Der Baubeginn muss in der Stadt Neukirchen-Vluyn nicht angezeigt werden. Die entsprechenden Informationen wie das ausführende Unternehmen oder auch der Ausführungszeitraum ergeben sich aus der Genehmigung bzw. der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung der Ordnungsbehörde.

In Abhängigkeit der Maßnahme und der Größe der Maßnahme findet mit dem Vorhabenträger ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt, um den Ausgangszustand der Fläche vor Beginn der Maßnahme festzustellen sowie den Bauablauf zu besprechen. Dabei wird der Ausgangszustand der Fläche dokumentiert.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Neukirchen-Vluyn konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich aus der Genehmigung. Zum einen handelt es sich um individuelle Vorgaben zu der jeweiligen Maßnahme, zum anderen um Vorgaben aus den „Zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Neukirchen-Vluyn Kontrollen der Aufbrüche durch. Die Kontrolle wird vom Baubetriebshof (Amt 68) durchgeführt. Die Aufbrüche werden in Abhängigkeit der Maßnahme und Größe kontrolliert. Dabei werden Tagesbaustellen eher selten kontrolliert. Große Baustellen, die mehrere Tage andauern, werden auch mehrfach kontrolliert. Stellen die Kontrolleure Mängel fest, werden diese durch Fotos und schriftliche Protokolle dokumentiert. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Bei Bedarf fordert die Stadt vom Vorhabenträger sogenannte Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln.

Nach Beendigung der Arbeiten erhält die Stadt in der Regel vom Vorhabenträger eine Fertigstellungsanzeige. Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei größeren Baumaßnahmen ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Kleinere Baumaßnahmen werden ohne weitere Beteiligte eigenständig kontrolliert.

Die Abnahme bzw. Übernahme wird in einem Baustellenprotokoll dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Werden Mängel festgestellt, werden diese entsprechend im Protokoll festgehalten und der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung wird überprüft und dokumentiert.

Die Straßen in der Stadt Neukirchen-Vluyn werden zudem regelmäßig durch einen Straßenkontrolleur begangen. Dieser kontrolliert den allgemeinen Zustand sowie die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Neukirchen-Vluyn. Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen durch den Straßenkontrolleur kontrolliert. Werden Mängel festgestellt, wird der Vorgabenträger aufgefordert, diese zu beheben.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet bei großen Maßnahmen die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Neukirchen-Vluyn die Aufbrüche auf Mängel. Die endgültige Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Sind Mängel festzustellen, werden diese dem Vorhabenträger angezeigt. Der Vorhabenträger wird mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Auch hier findet wieder eine Kontrolle und eine Dokumentation der Mängelbeseitigung statt. In Einzelfällen veranlasst die Stadt darüber hinaus Kernbohrungen.

Die Kontrollen sowie die Ab- bzw. Übernahmen von Aufbrüchen werden derzeit in Papierform dokumentiert. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank plant die Fachabteilung, das gesamte Verfahren zu digitalisieren.

6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

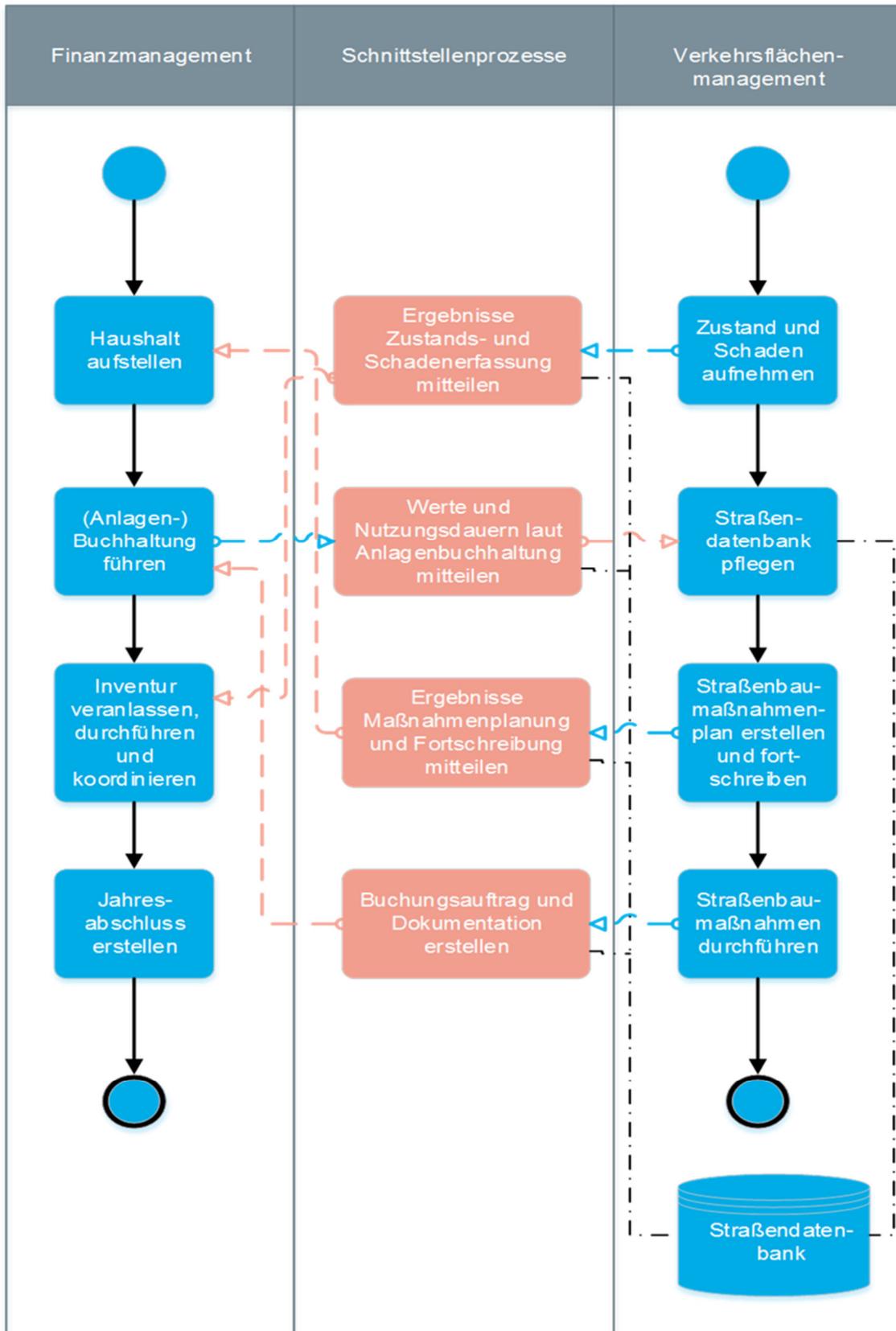
→ **Feststellung**

Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn stehen die Fachabteilung (Amt 60) und die Anlagenbuchhaltung in einem regelmäßigen Informationsaustausch. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



In der Stadt **Neukirchen-Vluyn** findet nur bedingt ein Abgleich über die vorhandenen Daten der Fachabteilung sowie der Kämmerei (Anlagenbuchhaltung) statt. Hintergrund sind die lediglich eingeschränkt vorliegenden Daten zu den Verkehrsflächen.

In der Fachabteilung wird derzeit eine veraltete Datenbank bedient, die Längen, Knotenpunkte und Baujahre der Verkehrsflächen beinhaltet. Grundlage sind Daten aus dem Jahr 2008, die zur Eröffnungsbilanz erhoben wurden. Diese Daten wurden bzw. werden nicht vollumfänglich fortgeschrieben (siehe Abschnitt 5.3.2 Straßendatenbank). Lediglich neue Wohngebiete werden eingepflegt. Bei der Datenbank handelt es sich um eine geobasierte Datenbank, die die Verkehrsflächen visuell darstellt.

Die Fachabteilung meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. In Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten findet zwischen Fachabteilung und Kämmerei ein Abgleich über alle im abgelaufenen Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Straßenkontrolle wird durch eine permanente Inventur (innerhalb von drei Jahren das gesamte Straßennetz) der tatsächliche Bestand protokolliert. Diese Vorgehensweise ist in einer Dienstanweisung geregelt.

Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn gilt das Finanzverfahren der Kämmerei als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Verkehrsvermögens. Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Kämmerei und Fachabteilung eng miteinander ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte mittelfristig, nach dem Aufbau einer Straßendatenbank, eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten.

So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

→ **Feststellung**

Die Bevölkerungsdichte liegt im interkommunalen Vergleich im durchschnittlichen Bereich. Die Verkehrsflächen umfassen überwiegend Straßenflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune 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.

Kennzahlen	Neukirchen-Vluyn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	620	82	326	503	756	2.151	129

Die Fläche der Stadt Neukirchen-Vluyn beträgt rund 44 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2018 mit rund 27.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2018 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Neukirchen-Vluyn 1,2 Mio. qm Verkehrsflächen. Mit annähernd 830.000 qm (68 Prozent) umfassen diese zu zwei Drittel Straßenflächen. Auf die befestigten Wirtschaftswege entfallen rund 395.000 qm (32 Prozent).

6.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert rückläufig.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Neukirchen-Vluyn**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Neukirchen-Vluyn beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2018 rund 51,3 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen.

Bilanzkennzahl Neukirchen-Vluyn im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	24,5	23,7	22,7	22,1

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Neukirchen-Vluyn rückläufig ist. An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2015 bis 2018

	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	53,4	52,7	51,8	51,3

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2009 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen noch bei rund 59,7 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2018 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um ca. 8,4 Mio. verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 14 Prozent. Der Grund für diesen Werteverzehr liegt

an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen als Folge des Haushaltssicherungskonzeptes. Daneben führt die Verwaltung an, dass auch die intensive Begleitung von Investorenprojekten ein Grund für die unterdurchschnittlichen Umsetzungsquoten sein kann. Die Abschreibungen sind in Neukirchen-Vluyn höher als die Investitionen. Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2014 bis 2018 im Mittel bei 1,6 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei annähernd 795.000 Euro. An dieser Stelle wird auf den noch folgenden Abschnitt Reinvestitionen verwiesen. Hier ist zu erkennen, dass die Stadt Neukirchen-Vluyn die (Re-)Investitionen insbesondere ab 2018 deutlich erhöht hat. Dies sollte sich positiv auf den Bilanzwert auswirken.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie 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, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Neukirchen-Vluyn gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018

Kennzahlen	Richtwert	Neukirchen-Vluyn
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,92
Reinvestitionsquote in Prozent	100	73,30
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	46,40

6.6.1 Alter und Zustand

→ **Feststellung**

Eine aktuelle Zustandsbewertung liegt nicht vor. Positiv zu werten ist jedoch, dass über alle Flächen betrachtet die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht ist.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Neukirchen-Vluyn** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt 27 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 46,4 Prozent. Damit liegt der Wert im Bereich des Richtwertes.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für die Stadt Neukirchen-Vluyn liegen keine aktuellen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. Zuletzt wurde für die Eröffnungsbilanz 2009 in einem visuellen Verfahren eine Zustandsbewertung der Verkehrsflächen vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen über Zustandsklassen erfassen und bewerten.

Bis zur Einführung einer Straßendatenbank und die hierfür erforderliche Zustandserfassung beabsichtigt die Stadt Neukirchen-Vluyn als Zwischenlösung ein vereinfachtes Verfahren zur Ermittlung des Straßenzustandes. Hierfür werden auf Grundlage einer Befahrung, die von der Stadt Neukirchen-Vluyn selbst durchgeführt wird, die Straßen visuell erfasst und daraus unter Einsatz einer Software der Zustand ermittelt. Dieses Verfahren soll zweimal jährlich durchgeführt werden und insbesondere der Priorisierung der Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen der Straßen dienen.

6.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Neukirchen-Vluyn in ihre Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes.

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 Stadt **Neukirchen-Vluyn** hat im Betrachtungsjahr 2018 für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen rund 1,1 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,92 Euro je qm setzt die Stadt Neukirchen-Vluyn weniger Ressourcen ein, als nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Auch in den Vorjahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen unter dem Richtwert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss. Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn sind rund die Hälfte der Straßen Anliegerstraßen.

Weiterhin ist eine aktuelle Zustandserfassung in die Beurteilung einzubeziehen. Eine aktuelle Bewertung der Verkehrsflächen liegt der Stadt Neukirchen-Vluyn allerdings nicht vor. Die letzte Bewertung der Straßen wurde im Jahr 2008 vorgenommen. Danach befanden sich seinerzeit rund ein Drittel der Straßen in einem sehr guten bis guten Zustand. Mit rund 60 Prozent befand sich der überwiegende Teil der Straßen in einem mittleren Zustand. In Zusammenhang mit dem im Verhältnis noch geringen Alters der Verkehrsflächen waren die unterhalb des Richtwertes liegenden Unterhaltungsaufwendungen der letzten Jahre durchaus nachvollziehbar.

Der Straßenzustand hat sich allerdings seitdem um weitere 12 Jahre abgenutzt und die Zustandsklassen möglicherweise auch verschoben. Genaue Erkenntnisse kann hier allerdings nur eine aktuelle Zustandserfassung geben.

→ **Empfehlung**

Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-) Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

6.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionen liegen unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Neukirchen-Vluyn ein Risiko darstellen. Mit den geplanten höheren Reinvestitionen kann sie dieses Risiko minimieren.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird.

Die Abschreibungen sind in **Neukirchen-Vluyn** höher als die Reinvestitionen. Sie liegen im Mittel der Jahre 2014 bis 2018 bei 1,63 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 795.000 Euro. Allerdings ist die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen in den Jahren 2014 bis 2018 sehr unterschiedlich:

Reinvestitionen 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	355.000	433.000	851.000	947.000	1.389.000

Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat die Reinvestitionen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesteigert. Dies hat entsprechend positive Auswirkungen auf die Entwicklung der Reinvestitionsquote:

Reinvestitionsquote im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	22,0	26,2	49,2	52,1	73,3

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegt der Wert mit rund 45 Prozent deutlich unter dem Richtwert. Im Betrachtungsjahr 2018 ergibt sich aufgrund der deutlich höheren Reinvestitionen eine Reinvestitionsquote von über 73 Prozent. In 2019 lagen die Reinvestitionen mit 1,32 Mio. Euro annähernd bei dem Wert von 2018. Ab dem Jahr 2020 plant die Stadt Neukirchen-Vluyn mit Reinvestitionen in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Bei Abschreibungen von 1,63 Mio. Euro würde die Stadt damit annähernd am Richtwert von 100 Prozent liegen.

Als Grund für die geringen Reinvestitionen in den Vorjahren hat die Stadt Neukirchen-Vluyn umfangreiche Investorenmaßnahmen genannt. Ab dem Jahr 2012 wurde ein altes Zechengelände (Bereich Niederberg) zu einem Wohngebiet ausgebaut. Da die Stadt dieses Projekt sehr eng begleitet hat, waren nur noch wenige Kapazitäten für eigene Maßnahmen vorhanden.

Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung mit fünf Jahren nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz und auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn die Planwerte umsetzen, kann dieses Risiko minimiert werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verluste aus Anlagenabgängen bei den Verkehrsflächen von 2015 (rund 40.000 Euro) bis 2018 (über 240.000 Euro) kontinuierlich gestiegen sind. Dies sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn beobachten.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung				
F1	Bei der Datenlage der Stadt Neukirchen-Vluyn bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Durch eine Bestands- und Zustandserfassung kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	131	E1	147
F2	Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist nicht vorhanden.	131	E2	148
F3	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	134	E3	135
F4	Die Stadt Neukirchen-Vluyn hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben und Ziele definiert.	150		
Prozessbetrachtung				
F5	Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.	151	E5	152
F6	Bei der Stadt Neukirchen-Vluyn stehen die Fachabteilung (Amt 60) und die Anlagenbuchhaltung in einem regelmäßigen Informationsaustausch. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.	154	E6	156
Ausgangslage für die Verkehrsflächenenerhaltung				
F7	Die Bevölkerungsdichte liegt im interkommunalen Vergleich im durchschnittlichen Bereich. Die Verkehrsflächen umfassen überwiegend Straßensflächen.	12		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F8	Aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert rückläufig.	13		
Erhaltung der Verkehrsflächen				
F9	Eine aktuelle Zustandsbewertung liegt nicht vor. Positiv zu werten ist jedoch, dass über alle Flächen betrachtet die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht erreicht ist.	15	E9 Die Stadt Neukirchen-Vluyn sollte regelmäßig den Zustand ihrer Verkehrsflächen über Zustandsklassen erfassen und bewerten.	15
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Neukirchen-Vluyn in ihre Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes.	15	E10 Um einen künftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Neukirchen-Vluyn regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-) Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.	160
F11	Die Reinvestitionen liegen unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Neukirchen-Vluyn ein Risiko darstellen. Mit den geplanten höheren Reinvestitionen kann sie dieses Risiko minimieren.	1606		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 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