

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hamminkeln im
Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Hamminkeln	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hamminkeln	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.1.1 Haushaltssituation	31
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	38
1.3.4 Eigenkapital	42
1.3.5 Schulden und Vermögen	45
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	63
2.	Beteiligungen	70
2.1	Managementübersicht	70
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	70
2.3	Beteiligungsportfolio	71
2.3.1	Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung	72
2.3.2	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	74
2.4	Beteiligungsmanagement	75
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	75
2.4.2	Berichtswesen	76
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
3.	Offene Ganztagschulen	79
3.1	Managementübersicht	80
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
3.3	Rechtliche Grundlagen	82
3.4	Strukturen der OGS	82
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	83
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	85
3.5	Organisation und Steuerung	88
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	88
3.5.2	Steuerung	89
3.5.3	Datentransparenz	91
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	92
3.6.1	Fehlbetrag OGS	92
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	94
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	106
4.	Bauaufsicht	109
4.1	Managementübersicht	109
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	109
4.3	Baugenehmigung	110
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	110
4.3.2	Rechtmäßigkeit	112
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	114
4.3.4	Geschäftsprozesse	115
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	116
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	117
4.3.7	Personaleinsatz	118
4.3.8	Digitalisierung	122
4.3.9	Transparenz	123

4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
5.	Vergabewesen	128
5.1	Managementübersicht	128
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	129
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	130
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	130
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	133
5.4	Sponsoring	136
5.5	Bauinvestitionscontrolling	137
5.6	Nachtragswesen	139
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	139
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	141
5.7	Maßnahmenbetrachtung	142
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
6.	Verkehrsflächen	145
6.1	Managementübersicht	145
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	148
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	149
6.4	Prozessbetrachtung	150
6.4.1	Aufbruchmanagement	150
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	155
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	157
6.5.1	Strukturen	157
6.5.2	Bilanzkennzahlen	158
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	159
6.6.1	Alter und Zustand	160
6.6.2	Unterhaltung	162
6.6.3	Reinvestitionen	164
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	166
	Kontakt	169

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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 **Haushaltssituation** der Stadt Hamminkeln bleibt kritisch und zeigt weiterhin Handlungsbedarf. Obwohl ihr Steueraufkommen im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 deutlich gewachsen ist, gelang es der Stadt nur im Jahr 2016, ein positives Jahresergebnis zu erzielen. In den übrigen Jahren blieben die Jahresabschlüsse defizitär. Dadurch ist Ausgleichsrücklage der Kommune inzwischen vollständig aufgezehrt.

Die **Haushaltsplanung** weist bis 2023 durchgängig negative Jahresergebnisse aus, die zu einem stetigen Abschmelzen der allgemeinen Rücklage führen würden. Die Haushalte unterliegen deshalb der Genehmigungspflicht durch den Kreis Wesel.

Das **Eigenkapital** hat sich gegenüber 2010 bereits um rund 19 Mio. Euro verringert. Die Eigenkapitalausstattung stellt sich interkommunal niedrig dar. Positiv ist die geringe **Verschuldung**. Hier wirkt sich aus, dass die Stadt bisher keine Liquiditätskredite in Anspruch nehmen muss. Umfangreiche Investitionen in Schulen und Tiefbaumaßnahmen werden 2020 voraussichtlich aber zu einem deutlichen Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Beim **Vermögen** weisen die Verkehrsflächen eine hohe Altersstruktur auf, sodass sich dort weiterer Investitionsbedarf abzeichnet.

Die detaillierte Betrachtung der **Verkehrsflächen** zeigt auf, dass vor allem bei den Wirtschaftswegen erheblicher Sanierungsbedarf besteht. Diese nehmen in Hamminkeln mit rund 77 Prozent den Großteil der Verkehrsflächen ein. Bei den Anliegerstraßen zeigt sich dagegen eine ausgewogene Zustandsverteilung. Weil die Stadt im Betrachtungszeitraum nur wenig in die Verkehrsflächen investiert hat, hat sich deren Bilanzwert innerhalb von fünf Jahren von 33 auf 25

Millionen Euro verringert. In der Haushaltsplanung sind ab 2020 allerdings erhebliche Investitionen vorgesehen, die den Werteverzehr kompensieren können. Hinsichtlich der Steuerung der Verkehrsflächen sieht die gpaNRW sowohl bei der Datenlage als auch bei der Organisation des Aufbruchmanagements Optimierungspotenzial.

Die wesentlichen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen der Stadt Hamminkeln vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig über die finanzielle Situation berichtet. Von der Möglichkeit, nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in Folgejahre zu übertragen, macht die Kommune keinen Gebrauch. Dieses Vorgehen trägt grundsätzlich zur Transparenz des Haushalts bei. Allerdings hat die Stadt ihre geplanten Auszahlungen für Investitionen in den letzten Jahren nur in geringem Maße ausgeschöpft. Zukünftig sollte sie nur Maßnahmen einplanen, deren Umsetzung im Haushaltsjahr realistisch möglich ist.

Da die Stadt Hamminkeln eine übersichtliche Beteiligungsstruktur hat, sind die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** und deren Auswirkungen auf den Haushalt gering. Sie hat keine Mehrheitsbeteiligung und kann lediglich auf zwei Zweckverbänden und einen Eigenbetrieb maßgeblichen Einfluss ausüben. An sechs weiteren Unternehmen ist sie zu weniger als 20 Prozent beteiligt. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Hamminkeln überwiegend. Sie sollte allerdings die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten.

Bei den **Offenen Ganztagschulen** (OGS) der Stadt Hamminkeln ist die Teilnahmequote im Betrachtungszeitraum stetig angestiegen. Interkommunal liegt sie auf mittlerem Niveau. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist in Hamminkeln deutlich niedriger als in den meisten Vergleichskommunen. Da sich die Erträge aus den Elternbeiträgen unauffällig darstellen, wirkt sich vorrangig die Aufwandsseite positiv auf den Zuschussbedarf aus. Sowohl bei den Transferaufwendungen an die zwei mit der OGS-Durchführung beauftragten freien Träger als auch bei den Gebäudeaufwendungen erreicht Hamminkeln günstige Kennzahlenwerte. Es ist jedoch mit einem deutlichen Anstieg der Aufwendungen für die Kooperationspartner zu rechnen, weil die Stadt ab dem Schuljahr 2020/21 erhöhte Qualitätsstandards beschlossen hat. Durch die Erweiterung der bisher eher geringen OGS-Flächen werden sich auch die Gebäudeaufwendungen erhöhen. Um den zu erwartenden Anstieg des Fehlbetrags zu begrenzen, könnte die Stadt verbleibende Potenziale bei der Elternbeitragsatzung ausschöpfen, indem sie z.B. die Beitragsstaffelung anpasst und gesonderte Beiträge für die Ferienbetreuung erhebt.

Der **Bauaufsicht** der Stadt Hamminkeln ist es 2019 gelungen, die Laufzeiten der Bauanträge gegenüber dem Vorjahr deutlich zu verringern. Mit einer Gesamtlaufzeit von 88 Tagen überschreitet sie die von der gpaNRW festgelegte Orientierungsgröße von zwölf Wochen knapp. Damit dauert das Genehmigungsverfahren in Hamminkeln überdurchschnittlich lang. Zudem bearbeiten die meisten Vergleichskommunen höhere Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Um die Bearbeitungszeiten weiter zu verkürzen, sollte die Stadt klare Regelungen zu Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen festlegen. Außerdem sollte sie Entscheidungsprozesse durch einheitliche Arbeitshilfen unterstützen. Ein geplantes Update der Fachsoftware wird dazu beitragen. Auch eine stärkere Digitalisierung kann das Antragsverfahren beschleunigen. Um die Steuerung in diesem Bereich zu verbessern, sollte die Stadt Zielwerte festlegen und regelmäßig Kennzahlen abbilden.

Das **Vergabewesen** in der Stadt Hamminkeln ist gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in einer Dienstanweisung geregelt.

Eine Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Hamminkeln ebenfalls erlassen. Die gpaNRW empfiehlt, eine Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen zu ergänzen und zusätzlich unter Einbeziehung der Bediensteten eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Auch zum **Sponsoring** hat die Stadt Hamminkeln bereits Regelungen getroffen. Die Optimierungshinweise der gpaNRW beziehen sich hier auf die zeitliche Befristung der Sponsoringverträge und die jährliche Veröffentlichung der erhaltenen Sponsoringleistungen.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist in Hamminkeln noch nicht aufgebaut. Die Stadt befasst sich aktuell jedoch mit der Einführung. Die gpaNRW empfiehlt, dieses zentral zu organisieren und zumindest für komplexe Bauvorhaben ein einheitliches Verfahren von der Bedarfsfeststellung bis hin zur Schlussrechnung vorzugeben. **Nachträge** erfasst die zentrale Vergabestelle in Hamminkeln bereits weitgehend tabellarisch. Auch wenn sich die Abweichungen von den Auftragswerten in Hamminkeln bisher unauffällig darstellen, sollte die Stadt sämtliche Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Ursachen und der beteiligten Unternehmen auswerten.

Bei der von der gpaNRW durchgeführten **Maßnahmenbetrachtung** wurde festgestellt, dass die Stadt Hamminkeln ihre Vergaben weitgehend rechtssicher bearbeitet und dokumentiert. In einem Fall wurden jedoch die Vorgaben zur Nachtragsvergabe nicht eingehalten. Es ist daher verstärkt auf die Einhaltung der erlassenen Dienstanweisungen zu achten.

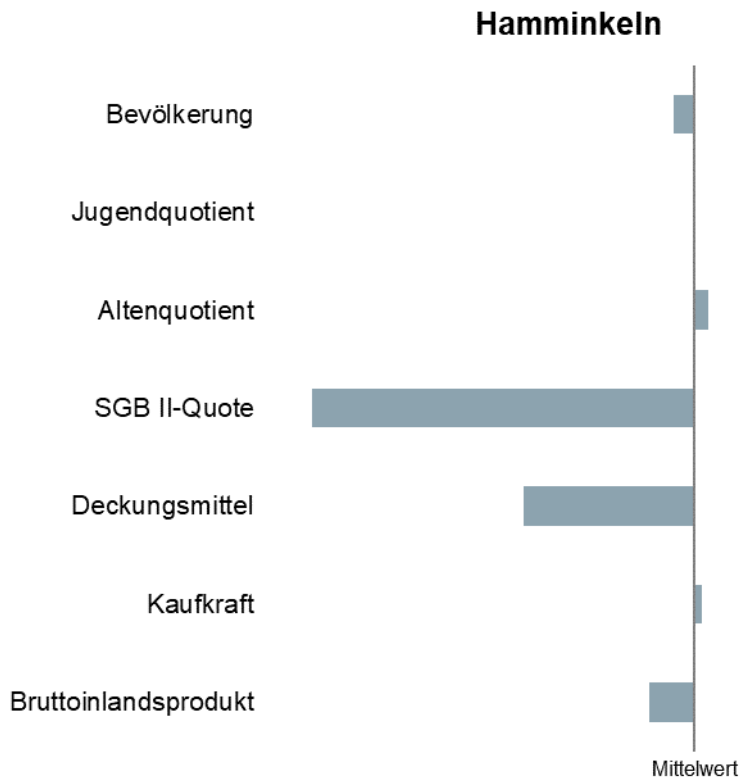
0.2 Ausgangslage der Stadt Hamminkeln

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamminkeln. 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale Stadt Hamminkeln 2018



Die Ausprägungen der Strukturmerkmale haben sich bei der Stadt Hamminkeln seit der letzten überörtlichen Prüfung 2014 kaum verändert. Bei den meisten Merkmalen stellt sich die Stadt interkommunal sehr unauffällig dar.

Die Einwohnerzahl hat sich mit 26.858 (Stand 31.12.2019) leicht erhöht. Die Prognoseberechnungen von IT.NRW gehen davon aus, dass die Bevölkerungszahlen der Stadt Hamminkeln langfristig annähernd konstant bleiben werden.

Sowohl der Senioren- als auch der Jugendanteil entsprechen annähernd den Durchschnittswerten der Vergleichsstädte. Positiv ist die niedrige SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Hamminkeln sehr gering.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Stadt erreicht Hamminkeln eher ungünstige Werte. Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Gleiches gilt für das Bruttoinlandsprodukt (für den Kreis Wesel insgesamt ermittelt). Beim Einkommensniveau der Bevölkerung liegt Hamminkeln dagegen auf leicht überdurchschnittlichem Niveau.

Neben den in der obigen Grafik abgebildeten Strukturmerkmalen ist die sehr große Gemeindefläche eine strukturelle Besonderheit der Stadt Hamminkeln. Mit einer Fläche von 165 km² ist Hamminkeln flächenmäßig eine der größten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Ihre Bevölkerungsdichte ist mit 163 Einwohnern je km² sehr gering. Eine große Gemeindefläche wirkt sich

häufig belastend für eine Kommune aus, weil z.B. mehr Schul- und Feuerwehrstandorte sowie ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten sind.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Hamminkeln hat sich intensiv mit den Prüfberichten aus den vorherigen Prüfungen befasst. Die Hinweise und Empfehlungen der gpaNRW hat sie z.B. in folgenden Bereichen umgesetzt:

- Die Stadt hat die Arbeiten an den Jahresabschlüssen intensiviert und kann diese nun deutlich zeitnäher vorlegen. Zur Konsolidierung des Haushalts hat sie die Realsteuerhebesätze angehoben und freiwillige Leistungen eingeschränkt.
- Nicht kommunalnutzungsrelevante Grundstücke und Gebäude hat sie bereits zu großen Teilen veräußert und beabsichtigt auch den Verkauf der weiteren nicht erforderlichen Immobilien. Das ehemalige Grundschulgebäude Ringenberg soll an den Neukirchner Erziehungsverein für den Betrieb einer Förderschule vermietet werden.
- Sowohl für die Gemeindestraßen als auch für die Wirtschaftswege hat die Stadt Konzepte für die Unterhaltung bzw. Sanierung erstellt. Im Bereich der Wirtschaftswege ist zudem die Gründung eines Unterhaltungsverbands in Vorbereitung.
- Ein Spielplatzkonzept wurde erstellt und politisch beschlossen. Es wird wiederkehrend evaluiert. Um die entstehenden Aufwendungen der einzelnen Anlagen transparenter zu machen, hat die Kommune für die Spielplätze jeweils eigene Kostenstellen eingerichtet.

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 Hamminkeln nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

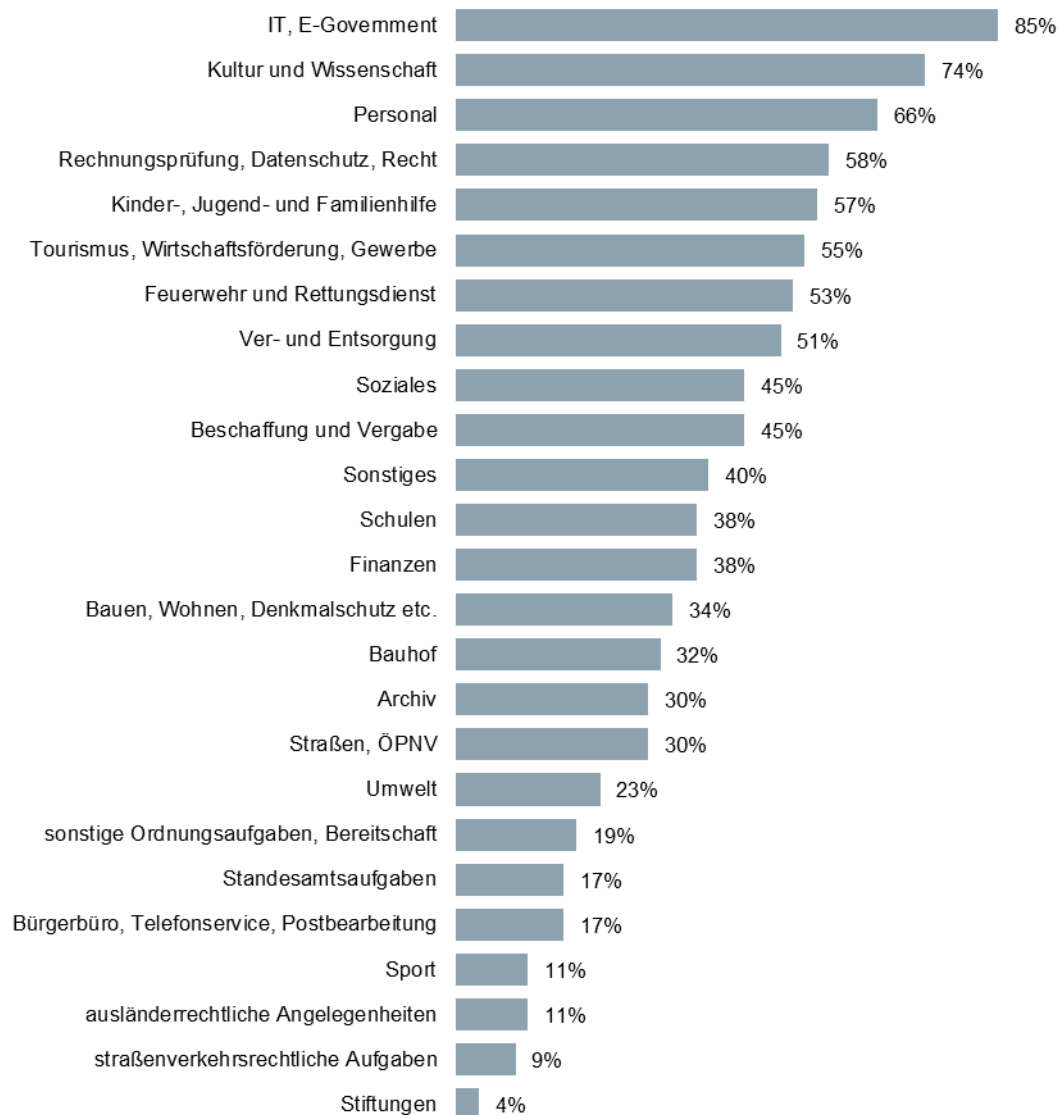
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 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



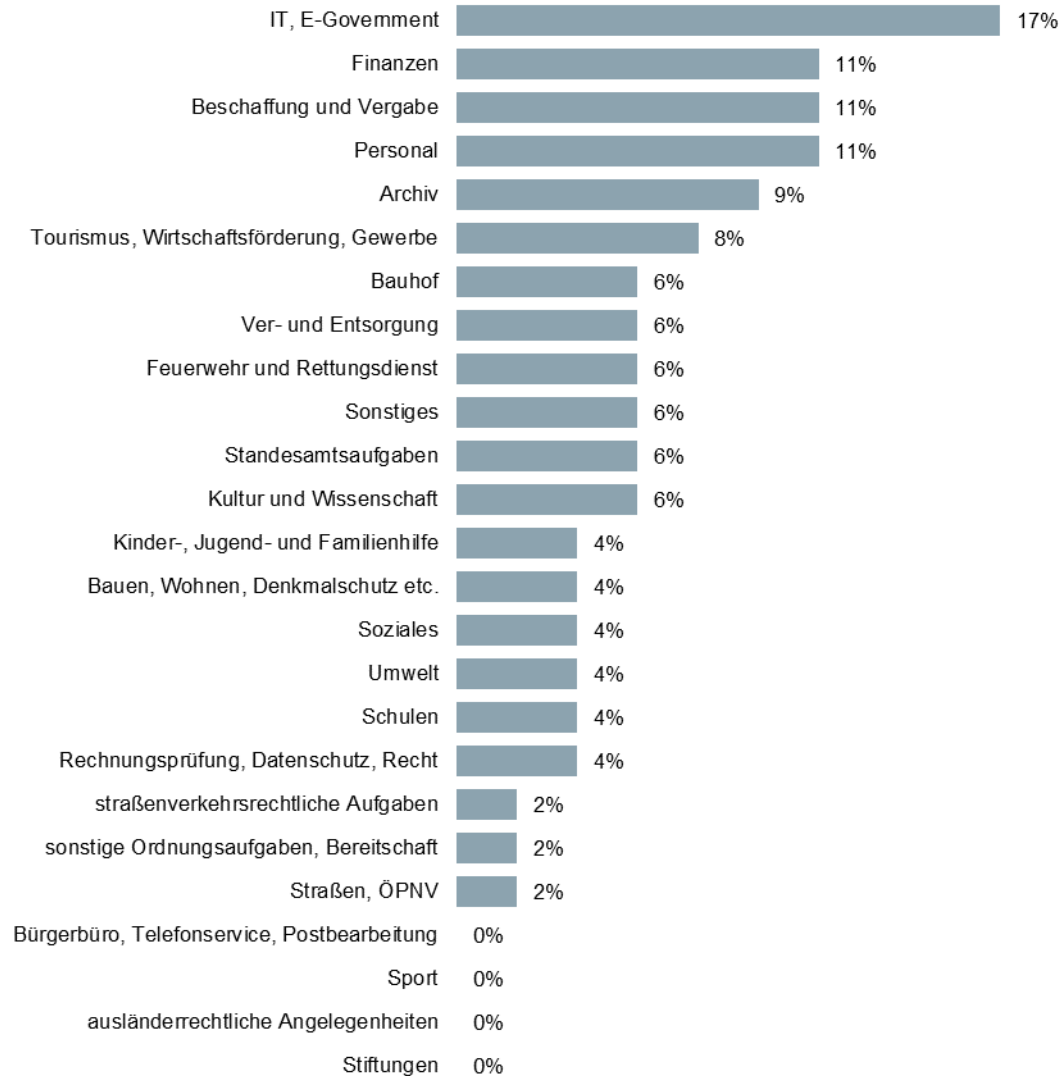
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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



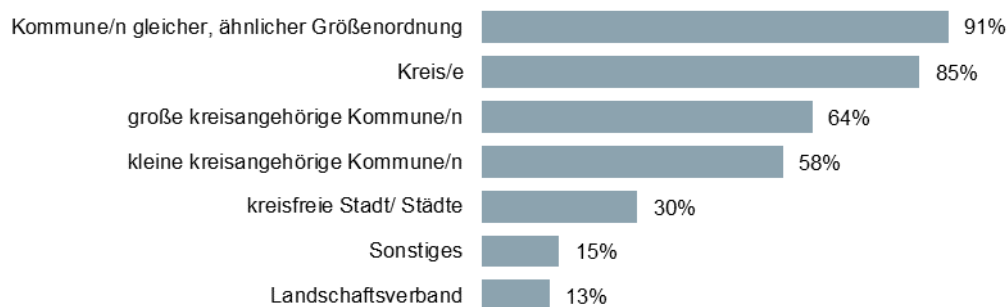
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation 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

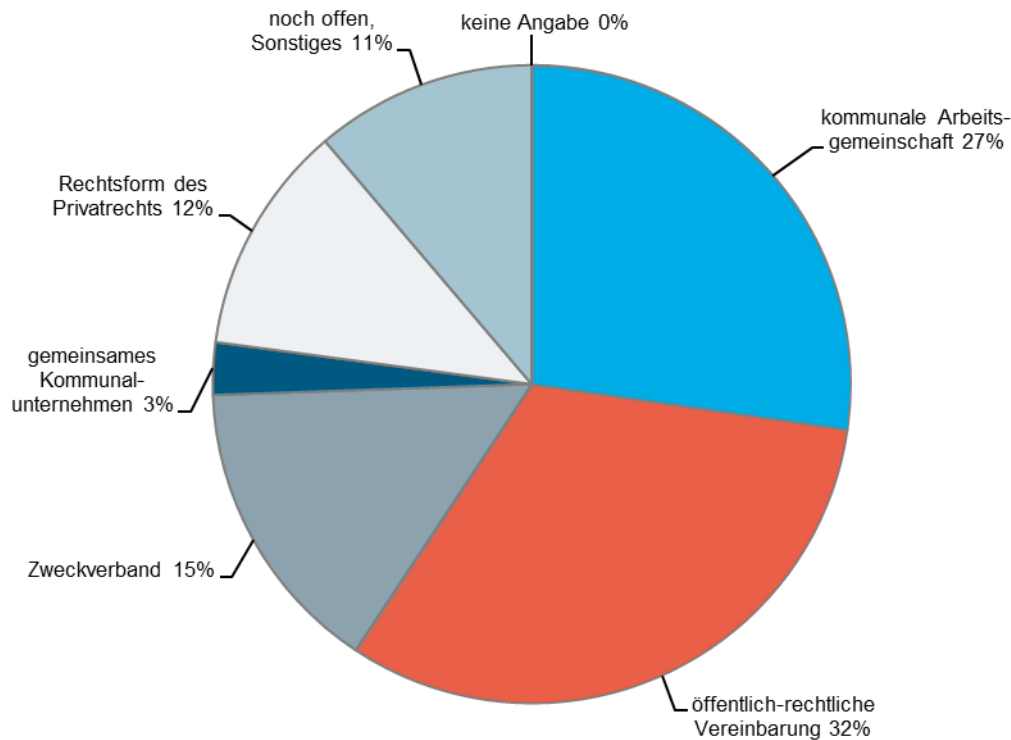


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

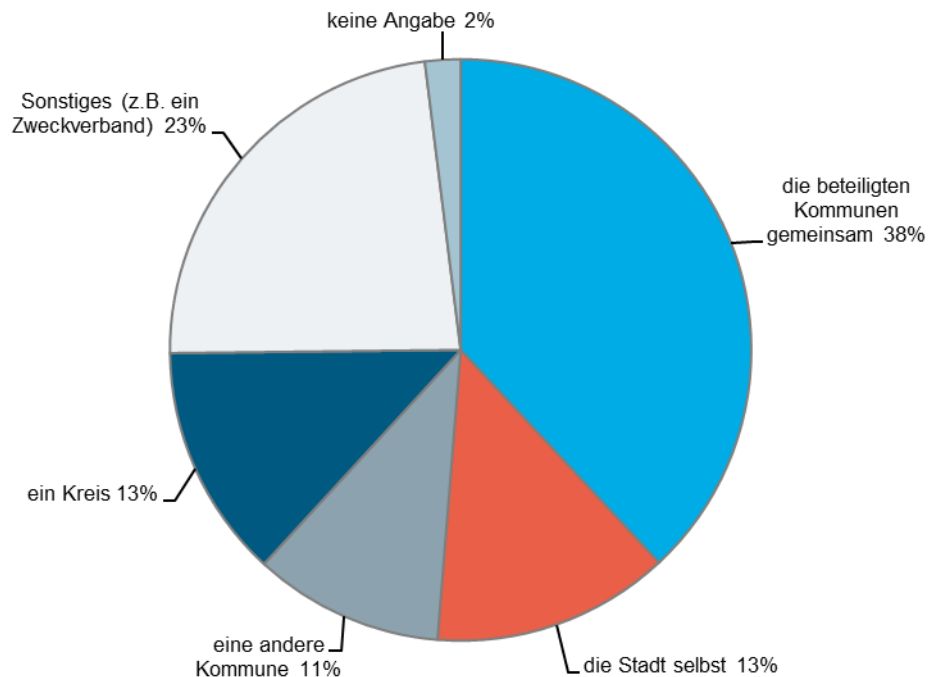


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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

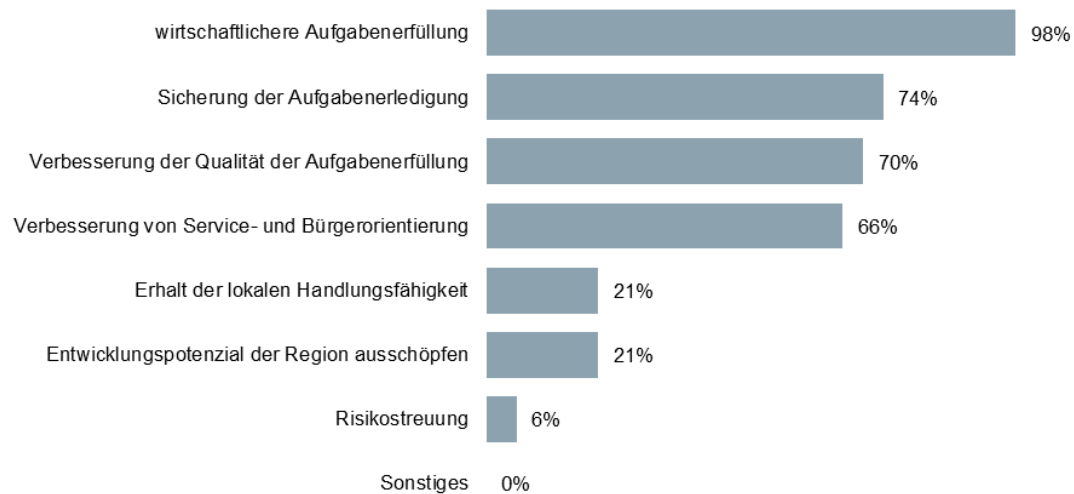


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in 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



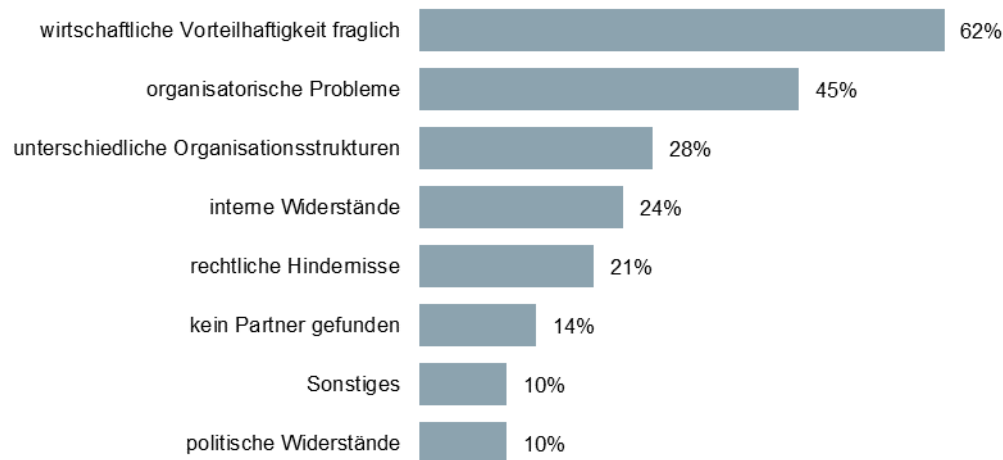
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche 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 Hamminkeln

Die Stadt Hamminkeln arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen zehn interkommunale Kooperationen. Dabei deckt sie zahlreiche 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. Hamminkeln ist an das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) angebunden.

Ebenfalls weit verbreitet sind die Mitgliedschaft bei der Einkaufsgemeinschaft KoPart sowie der gemeinsame Betrieb einer Volkshochschule. Die Volkshochschule Wesel-Hamminkeln-Schermbeck ist als Zweckverband der drei Kommunen organisiert.

Die Aufgaben des Jugendamtes nimmt der Kreis Wesel für die Stadt Hamminkeln wahr. Von den 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW haben 28 kein eigenes Jugendamt eingerichtet.

Kooperationen ist die Stadt Hamminkeln auch in Aufgabenfeldern eingegangen, in denen eine Zusammenarbeit von Kommunen noch weniger verbreitet ist. So übernimmt sie die Zahlungsabwicklung und den Vollstreckungsdienst für die Gemeinde Schermbeck. Dies hat nach Aussage des Kämmerers zu einer stärkeren Standardisierung in der Vollstreckung geführt. Zwangsmittel wie Kontenpfändungen werden konsequent eingesetzt, Vollstreckungsmaßnahmen im Außendienst dadurch seltener erforderlich.

Im Bereich der Rechnungsprüfung ist die technische Prüferin der Stadt Hamminkeln für 14 Wochenstunden zur Stadt Xanten abgeordnet. Durch die Zusammenarbeit ist es der Kommune möglich, eine Vollzeit-Stelle für diese Aufgabe einzurichten. Dies erleichtert die Stellenbesetzung, da sich die Personalgewinnung insbesondere im technischen Bereich schwierig darstellt.

Technisches Fachwissen ist auch im Abwasserbereich erforderlich. Hier arbeitet Hamminkeln mit der Stadt Bocholt zusammen und kann so für Ingenieurtätigkeiten das Spezialwissen des dortigen Personals in Anspruch nehmen.

Das strategische und aktuell besonders bedeutende Thema Breitbandausbau geht Hamminkeln gemeinsam mit den Gemeinden Hünxe und Schermbeck an. Auch beim Tourismus arbeitet die Stadt Hamminkeln mit den Nachbargemeinden Hünxe, Raesfeld und Schermbeck zusammen. Hamminkeln ist zudem Teil der LEADER-Region Lippe-Issel-Niederrhein, über die die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wird. Als LEADER-Projekt gefördert wurde beispielsweise die Nachbarschaftsberatung, die Hamminkeln in Kooperation mit den Gemeinden Hünxe und Schermbeck anbietet. Ziel der Nachbarschaftsberatung ist es, ein Netzwerk der Hilfen als Daseinsvorsorge im ländlichen Raum zu schaffen, das Menschen dabei hilft, so lange wie möglich selbstständig im eigenen Zuhause wohnen bleiben zu können.

Hamminkeln gehört weiterhin dem Zweckverband Hochwasserschutz Issel an. In diesem Zweckverband haben sich die zehn Anliegerkommunen im Isselverlauf zwischen Raesfeld und der Landesgrenze zusammengeschlossen, um Maßnahmen zum vorsorgenden Überflutungsschutz umzusetzen.

Angedacht hat die Stadt Hamminkeln zusätzlich eine Zusammenarbeit mit der Stadt Wesel zur Durchführung von Geschwindigkeitsüberwachungen. Eine rechtliche Prüfung durch die Stadt Wesel ist zu dem Ergebnis gekommen, dass hierfür die Gründung eines Zweckverbands erforderlich wäre. Da hierdurch ein zusätzlicher administrativer Aufwand entstehen würde, wird dieses Vorhaben voraussichtlich nicht umgesetzt werden.

Die Auflistung macht deutlich, dass die Stadt Hamminkeln der interkommunalen Zusammenarbeit sehr aufgeschlossen gegenübersteht und deren Vorteile bereits in vielen Aufgabenfeldern nutzt. Der Bürgermeister bewertet die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durchweg positiv. Potenzial für weitere Kooperationen sieht die Stadt aufgrund des Fachkräftemangels insbesondere in den technischen Bereichen, so zum Beispiel in der Bauleitplanung. Die Vorteilhaftigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit könnte in einzelnen Bereichen allerdings durch die Änderung des Umsatzsteuergesetzes (UStG) beeinträchtigt werden, wenn die erbrachten Leistungen steuerpflichtig werden.

Nach Auffassung der gpaNRW bieten die gewählten Maßnahmen und Handlungsfelder eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

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.

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-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

² KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den 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
- 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 unterschiedlichen 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 Hamminkeln von Januar bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hamminkeln überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die Haushaltsplanung 2019 und 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	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Beteiligungen	Jan Müller
Offene Ganztagsschule	Antonina Silberkuhl
Bauaufsicht	Meike Dorlöchter
Vergabewesen	Meike Dorlöchter
Verkehrsflächen	Markus Daschner

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

Am 25.09.2020 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Hamminkeln im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 04.11.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Hamminkeln hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt jedoch nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtab-schlusses 2016.		
F2	Die Stadt Hamminkeln überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungs-ermächtigungen nicht in Folgejahre. Aufgrund des Verzichts hat die Stadt bisher keine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen festgelegt. Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Sollte die Stadt Hamminkeln künftig von Ermächtigungsübertragungen Gebrauch machen, empfiehlt die gpaNRW der Stadt, entsprechend § 22 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbind-lich zu regeln. Die Stadt Hamminkeln sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hamminkeln ergeben.	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte für alle Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorhalten. Die Einladungen und Niederschriften der Gremiensitzungen sollten dem Beteili-gungsmanagement zugeleitet werden.
Offene Ganztagsschule			
F1	Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Hamminkeln eine rollierende Schulentwicklungsplanung erstellt. Es werden aktuell jedoch keine quantitativen Prognosen für die Nachfrage und das Angebot der OGS erstellt. Ab dem Schuljahr 2020/2021 wird die quantitative OGS-Planung in die Schulentwicklungsplanung auf-genommen.	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte die Betrachtung des OGS-Betreuungsangebotes zum festen Bestandteil der Schulentwicklungsplanung machen. So wird ersichtlich, ob das derzeitige OGS-Angebot weiterhin auskömmlich ist oder Handlungsbedarf be-steht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Flächen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die OGS der Stadt Hamminkeln wird an den meisten Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Lediglich eine Grundschule mit einer weiteren Betreuungsform hat eine auffällig niedrige OGS-Teilnahmequote.	E2	Die Ausgestaltung des OGS-Angebots und weiterer Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Hamminkeln sein. Die Stadt sollte entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen. So könnte die Stadt Hamminkeln die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenanteile besser steuern.
F3	Die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Hamminkeln und den Kooperationspartnern enthalten bereits umfangreiche Regelungen. Zu den einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte separate Vereinbarungen mit den Schulen hinsichtlich der OGS-Mitwirkung abschließen. Die Kooperationsvereinbarungen mit der Diakonie könnten dahingehend optimiert werden, dass bei der Reduzierung der Gruppenstärke auch die Reduzierung der Gruppenpauschale erfolgt.
F4	Im Haushalt der Stadt Hamminkeln ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Grundschulen“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Hamminkeln dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	E4	Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Hamminkeln ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten. Die Stadt Hamminkeln kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abzugrenzen. Zur OGS-Steuerung ist es sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.
F5	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Hamminkeln auf mittlerem Niveau. Die Elternbeitragssatzung bietet Potenzial zur Ertragssteigerung.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamminkeln, die Elternbeitragssatzung anzupassen, um den zu erwartenden Anstieg des Fehlbetrags in Grenzen zu halten und den städtischen Haushalt so zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Hamminkeln Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.
F6	Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Hamminkeln einen Teil der Elternbeiträge dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Die Neuverhandlungen führen voraussichtlich zu höheren Transferaufwendungen.	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte wegen der ab 2020 steigenden finanziellen Belastungen ihre Anstrengungen intensivieren, um die Transferaufwendungen und somit auch ihre freiwilligen Leistungen zu senken bzw. möglichst gering zu halten.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung durch das Team unterstützt. Eine Vorgabe für die Sachbearbeitung im Sinne eines Kriterienkatalogs ist nicht vorhanden.	E1.1	Die Stadt Hamminkeln sollte eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte sicherstellen. Dies reduziert Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Hamminkeln sollte objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung ausarbeiten, um damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sicherzustellen und zum anderen Rechtssicherheit herzustellen.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln ermittelt derzeit nicht, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.	E2	Der Aufwandsdeckungsgrad sollte jährlich durch die Stadt ermittelt und fortgeschrieben werden. An den Ergebnissen kann sie auch den Ermessensspielraum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.
F3	In der Stadt Hamminkeln ist der Anteil an zurückgenommen Bauanträge überdurchschnittlich hoch. Das Informationsangebot für die Bauwilligen ist optimierbar.	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte den Internetauftritt der Bauaufsicht überarbeiten. Sie sollte Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung sowie die notwendig einzureichenden Unterlagen aufführen. Darüber hinaus sollte die Stadt weitere Vorabinformationen wie z.B. die Bebauungspläne, geltende Satzungen sowie Gestaltungsrichtlinien für die Bauherrschaft und Architekten/Entwurfsverfasser bereitstellen.
F4	In Hamminkeln sind bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen im Prozess erfasst. Dies soll mit Aktualisierung der Fachsoftware ergänzt werden.	E4	Die Stadt Hamminkeln sollte die Software aktualisieren. Sie sollte einheitliche Arbeitshilfen erstellen, um Entscheidungsprozesse zu vereinheitlichen. Dadurch können Entscheidungen rechtssicher getroffen werden. Des Weiteren sollte die Stadt Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung regeln.
F5	Die Laufzeiten der Bauanträge haben sich 2019 gegenüber dem Vorjahr deutlich verringert und somit positiv entwickelt. Dennoch ist die Laufzeit in Hamminkeln länger als in den meisten Vergleichskommunen.	E5	Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.
F6	In der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln wurden im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. Ab 2021 erwartet die Stadt steigende Fallzahlen.	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Zudem sollte sie den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen.
F7	Die Digitalisierung ist in der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln noch nicht weit vorgeschritten. Bisher erfolgt die Bearbeitung der Baugenehmigungen ausschließlich mit der Papierakte.	E7	Die Stadt Hamminkeln sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.
F8	Die Bauaufsicht bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Haushalt ab. Ein Berichtswesen führt die Stadt derzeit nicht. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Optimierung ihrer Arbeit.	E8	Die Stadt Hamminkeln sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Hamminkeln ist insgesamt gut organisiert. Hinsichtlich der Softwarenutzung gibt es noch Verbesserungspotenzial.	E1	Die zentrale Vergabestelle der Stadt Hamminkeln sollte zukünftig das vollumfängliche Angebot der Software nutzen.
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Hamminkeln im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	E2.1	Die Stadt Hamminkeln sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.
		E2.2	Die Stadt Hamminkeln sollte in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Geschenken und Vergünstigungen die Regelung zur Annahme von Vergünstigungen um eine Wertgrenze ergänzen.
F3	Die Stadt Hamminkeln hat eine detaillierte Dienstanweisung für die Durchführung von Sponsoringleistungen. Einzelne Aspekte sind noch optimierbar.	E3.1	Die Stadt Hamminkeln sollte eine zeitliche Befristung der Sponsoringverträge auf höchstens zwei Jahre in der Dienstanweisung aufnehmen.
		E3.2	Die Stadt Hamminkeln sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.
F4	Die Stadt Hamminkeln hat bisher keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt noch nicht durch.	E4	Die Stadt Hamminkeln 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.
F5	In der Stadt Hamminkeln erfolgt die Erfassung der Nachträge überwiegend in der zentralen Vergabestelle. Dieses Vorgehen ist bereits eine gute Grundlage für ein zentrales Nachtragsmanagement.	E5	Die Stadt Hamminkeln sollte die bereits vorhandene Nachtragstabelle systematisch hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten. Damit die Nachtragstabelle vollständig ist sollten die Fachbereiche sämtliche Nachträge melden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die Stadt Hamminkeln bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. In einer Maßnahme wurden die Kosten der Maßnahme durch die Kommune unterschätzt. Eine Nachtragsdokumentation wurde in einer Maßnahme nicht geführt.	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte Leistungsverzeichnisse so kalkulieren, dass eine Einhaltung von Kosten und somit die Vermeidung von Baukostenüberschreitungen möglich ist. Ein effektives BIC kann kostspielige und ungeplante Nachträge vermeiden. Zudem gewinnt die Verwaltung an Sicherheit und Glaubwürdigkeit ihrer Planungen. Weiterhin sollte die Stadt Hamminkeln ihre Fachämter auf die Einhaltung der erlassenen Dienstanweisung erinnern.
Verkehrsflächen			
F1	Die eingesetzte Straßendatenbank unterstützt die Stadt Hamminkeln bei der Erhaltung ihrer Straßen. Dabei nutzt die Stadt noch nicht alle Möglichkeiten, die ihr die Digitalisierung bietet.	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte das Aufbruchmanagement und das Schadensmanagement weitestgehend digital abwickeln. Hierzu gehört auch, dass die Kontrolleure über die entsprechenden Daten vor Ort verfügen.
F2	Die Stadt Hamminkeln führt keine Kostenrechnung und verknüpft auch die Erfassung von Arbeitszeiten nicht mit den Straßendaten.	E2	Die Stadt Hamminkeln sollte die bestehenden Strukturen der Stundenerfassung weiter ausbauen und mit der Straßendatenbank und dem Schadensmanagement verknüpfen. Ergänzend sollte die Stadt mit grundlegenden Kostenrechnungsstrukturen eine Kostenrechnung aufbauen und diese Informationen für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung ihrer Straßen auswerten.
F3	Die Stadt Hamminkeln hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument nicht verwendet.	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F4	Die Stadt Hamminkeln hat bislang keinen systematischen Prozess für ihr Aufbruchmanagement aufgebaut. Sie nutzt nicht die möglichen Synergien für das Erhaltungsmanagement ihrer Straßen. Die Kontrollen der Aufbrüche erfolgen sporadisch. Mangelnde Kontrollen und Dokumentationen erschweren die juristische Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen. Die Beseitigung von Mängeln auf eigene Kosten ist wahrscheinlich.	E4.1	Die Stadt Hamminkeln sollte die Baumaßnahmen an Ihren Straßen von aller Versorgungsunternehmen aktiv koordinieren. Die Koordination sollte das Ziel haben, die Eingriffe in den Straßenkörper so gering wie möglich zu halten und über Synergieeffekte Einsparungen bei allen Beteiligten zu erzielen.
		E4.2	Die Stadt sollte Aufbrüche in einer Datenbank erfassen und nachhalten. So kann die Stadt zum Beispiel sicherstellen, dass diese im Rahmen der erteilten Genehmigung durchgeführt und rechtzeitig kontrolliert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.3	Die Stadt sollte festlegen, welche Firmen an ihrem Straßenvermögen Baumaßnahmen durchführen dürfen. Zulassungen sollte die Stadt befristet erteilen. Die Ergebnisse der Aufbruchkontrollen sollten dabei Auswirkungen auf die Geltungsdauer der Zulassungen haben.
		E4.4	Im Rahmen von gemeinschaftlichen Vor-Ort-Terminen könnte die Stadt den Ausgangszustand der Maßnahme schriftlich und fotografisch dokumentieren, um diesen besser belegen zu können.
		E4.5	Die Stadt Hamminkeln könnte über einen Vordruck, der bei der Genehmigung mitgereicht wird, die Baubeginnanzeige vereinheitlichen und so die Informationen vorgeben, die ihr zur Verfügung stehen müssen. Nur wenn die Stadt von einem Baubeginn weiß, kann sie Kontrollen während der Ausführungsphase koordinieren.
		E4.6	Die Stadt Hamminkeln sollte die in ihrer Aufgrabungsrichtlinie festgelegten Verdichtungsnachweise einfordern und den Verschluss der Verkehrsfläche erst nach Anerkennung der Nachweise zulassen.
		E4.7	Die Stadt Hamminkeln sollte in der Genehmigung festlegen, welche Informationen zu den Bauphasen vorgelegt werden müssen. So könnte die Stadt zum Beispiel eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern und die Ergebnisse bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.
		E4.8	Die Stadt Hamminkeln sollte in den Genehmigungen klarstellen, dass die Gewährleistungsfrist erst nach tatsächlich erfolgter Abnahme der Stadt in Gang gesetzt wird.
		E4.9	Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass Qualitätskontrollen wie die Verdichtungskontrolle vor der Abnahme vorliegen. Sie sollte die Abnahmen gemeinsam mit den Vorhabenträgern koordiniert vornehmen und wenn möglich bereits mit der Genehmigung vereinbaren.
		E4.10	Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass sie nicht auf eigene Kosten Mängel an Aufbrüchen behebt. Hierzu müssten den Straßenbegehenden die Daten zu den Aufbrüchen zur Verfügung gestellt werden.
		E4.11	Die Stadt Hamminkeln sollte demonstrieren, dass kein mangelhafter Verschluss von Aufbruchstellen geduldet wird. Hierzu sollte sie sicherstellen, dass alle Aufbrüche systematisch und rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfrist kontrolliert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.12	Die Stadt könnte durch Kernbohrungen in einem angemessenen Umfang Mängel nach Wiederverschluss der Aufbruchstellen in den tieferen Schichten nachweisen. Dieses aufwändige Verfahren sollte die Stadt jedoch systematisch einsetzen.
F5	Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Hamminkeln ist mit 71 Prozent hoch und zeigt eine bereits fortgeschrittene Abnutzung. Die Ergebnisse der letzten Zustandserfassung korrespondieren jedoch nicht mit dem Anlagenabnutzungsgrad. Die Kategorisierung der Wirtschaftswege im Wirtschaftswege-Konzept deutet dagegen auf umfangreiche Sanierungsbedarfe hin.	E5	Die Stadt Hamminkeln sollte die Ergebnisse der angestrebten Befahrung den Ergebnissen der vorausgegangenen Befahrungen gegenüberstellen. Anhand der Entwicklung des Straßenzustandes kann die Stadt feststellen, ob die bisherigen Unterhaltungsmaßnahmen ausreichen, den Straßenzustand langfristig zu erhalten.
F6	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Hamminkeln unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Unterhaltung ermittelten Richtwert der FGSV um rund 0,47 Euro je qm Verkehrsfläche.	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.
F7	Die Stadt Hamminkeln investierte im Zeitraum 2014 bis 2018 zurückhaltend in das Straßenvermögen. Die Gesamtinvestitionsquote erreicht durchschnittlich rund 36 Prozent. Ab 2020 sind erhebliche Investitionsauszahlungen von insgesamt 14,1 Mio. Euro geplant, die somit geeignet wären, den bisherigen Werteverzehr zu kompensieren.	E7	Die Stadt Hamminkeln sollte erheben, welche Investitionen in neues Straßenvermögen vorgenommen werden und welche Auszahlungen bestehendem Straßenvermögen zuzuordnen sind. Die Stadt sollte auch die erneuerten Flächen kennen und daran Zielvorgaben für die Erneuerung anzuknüpfen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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		▲	

Bei der Stadt Hamminkeln besteht weiterhin **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt hat ihre Ausgleichsrücklage bereits komplett verzehrt und plant eine weitere Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 ist es der Stadt lediglich 2016 gelungen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen. Auch 2019 wird mit einem Fehlbetrag abschließen. In den Folgejahren bis 2023 plant die Stadt ebenfalls ausschließlich negative Jahresergebnisse.

Handlungsbedarf für die Stadt Hamminkeln sieht die gpaNRW darin, den **Haushaltsausgleich** wiederherzustellen und künftig regelmäßig Überschüsse zu erzielen. Diese sind erforderlich, um das **Eigenkapital** der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Die Eigenkapitalausstattung in Hamminkeln ist vergleichsweise niedrig. Die Stadt verfügt Ende 2018 nicht über eine **Ausgleichsrücklage** im Eigenkapital. Eine solche ist jedoch wichtig. Über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage könnte die Stadt den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um Kredite zur Liquiditätssicherung weiterhin zu vermeiden. Die **Verschuldungssituation** stellt sich in Hamminkeln vergleichsweise gering dar. Darüber hinaus sind Überschüsse auch erforderlich, um Investitionen finanzieren zu können. Das durchschnittliche Alter der Straßen ist hoch. **Reinvestitionsbedarfe** in das Straßenvermögen erfordern in Hamminkeln entsprechende Finanzmittel. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Hamminkeln erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Hamminkeln liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen zurück. Hierdurch hat sie in der Vergangenheit Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Durch die Umsetzung von **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Hamminkeln Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, auch in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Hamminkeln macht von der Möglichkeit, nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre zu übertragen, keinen Gebrauch. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen 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 Gesamtabschlüssen, 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 Gesamtabchlüsse Stadt Hamminkeln 2014 bis 2020

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

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Hamminkeln plant ab 2020 bis 2023 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Hierdurch wird sie ihre allgemeine Rücklage und damit ihr Eigenkapital sukzessive weiter verringern.

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 GO NRW.

Haushaltsstatus Stadt Hamminkeln 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt			X				
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X						
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage		X		X	X	X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Hamminkeln 2014 bis 2018

Grundzahlen / Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.758	-2.180	1.245	-2.466	-642
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.828	0	1.245	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	34.397	34.032	34.018	32.735	32.427
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	1,03	keine Verringerung	3,58	1,96
Fehlbetragsquote in Prozent	4,64	6,02	positives Ergebnis	6,99	1,96

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Hamminkeln 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.108	-836	-472	-291	-809
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	31.319	30.483	30.011	29.720	28.911
Fehlbetragsquote in Prozent	3,42	2,67	1,55	0,97	2,72

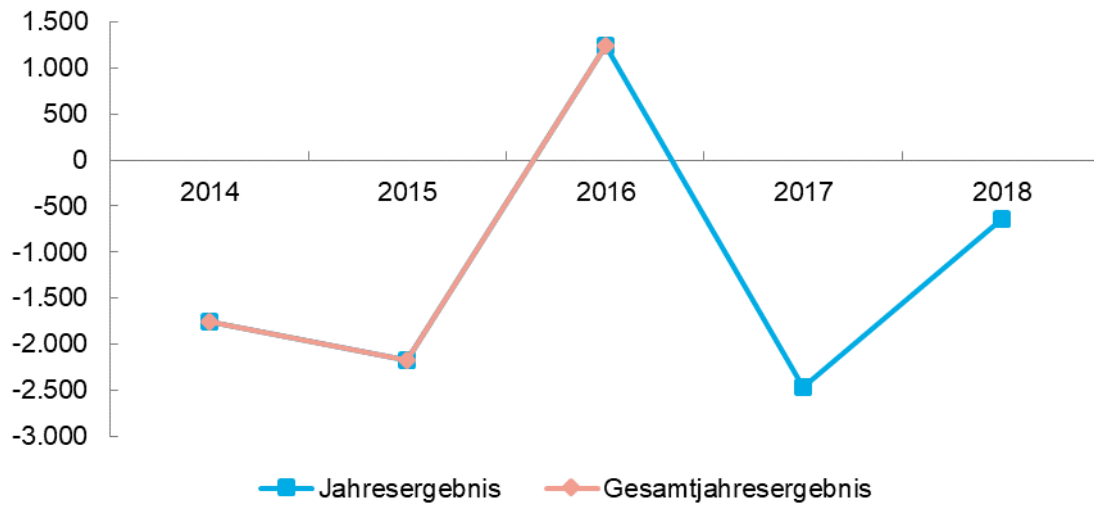
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für Hamminkeln ergibt sich hieraus aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse zunächst keine Änderung.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 und das vorläufige Jahresergebnis 2019 weisen mit Ausnahme von 2016 ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. Lediglich 2016 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

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.

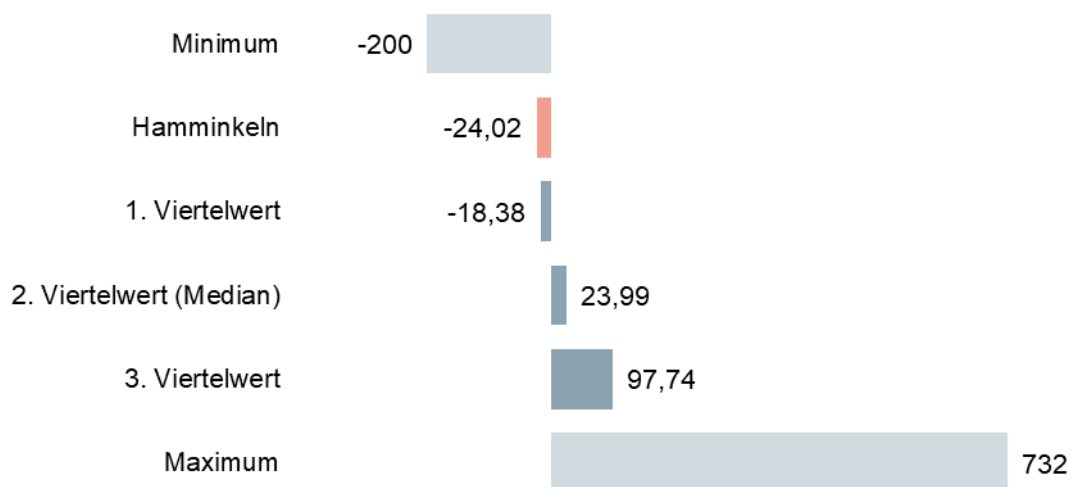
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018



Mit Wirkung zum 01. Januar 2017 hat die Stadt das Vermögen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gemeinschaftsbetrieb Hamminkeln (GBH) in den Kernhaushalt wiedereingegliedert. Der Jahresabschluss 2017 ist der erste konsolidierte Jahresabschluss. Die Erstellung eines Gesamtabchlusses ist dadurch ab diesem Jahr entbehrlich geworden.

Die Jahresergebnisse der Stadt Hamminkeln schwanken im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 zwischen -2,5 und +1,2 Mio. Euro. Das positive Jahresergebnis 2016 beruht in erster Linie auf höheren Erträgen aus Gewerbesteuern. Der Gesamtabchluss 2016 entspricht mit einem Überschuss von rund 1,2 Mio. Euro dem Jahresergebnis des Kernhaushalts der Stadt. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht demnach in diesem Jahr aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies entspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



Das mit rund 642.000 Euro negative Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass die Stadt Hamminkeln bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert liegt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus. 2019 weist die Stadt Hamminkeln ein weiteres Defizit von rund 969.000 Euro (-36,25 Euro je Einwohner) aus. Gegenüber der Planung hat sich das Ergebnis um rund 139.000 Euro verbessert.

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

Fehlbetragsquote Stadt Hamminkeln in Prozent 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
4,64	6,02	positives Ergebnis	6,99	1,96

2014 bis 2018 fand in Hamminkeln, mit Ausnahme von 2016, ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr statt. Mit einem negativen Jahresergebnis von rund 642.000 Euro musste die Stadt Hamminkeln 2018 erneut ihr Eigenkapital zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen.

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 diesen hohe 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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Stadt Hamminkeln	
Jahresergebnis	-642
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-17.627
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.269
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	14.909
= strukturelles Ergebnis	-3.360

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 640.000 Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2011 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus vier Mio. Euro ermittelt. Auch das nun von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt.

Unter anderem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Hamminkeln deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer, der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 rund 3,4 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer, die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen von rund 29,8 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Hamminkeln ist 2018 auch strukturell defizitär.

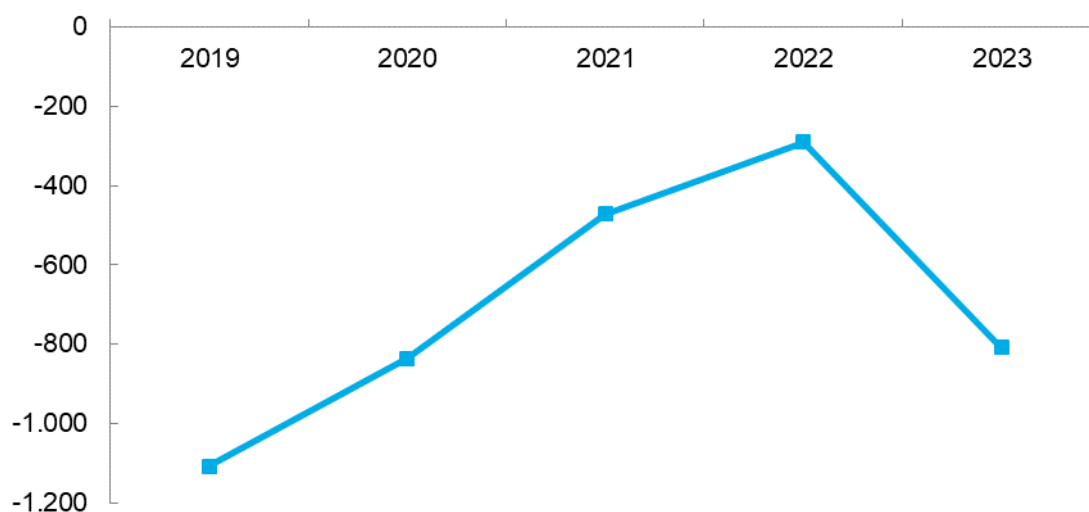
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Die Stadt Hamminkeln plant ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung negative Jahresergebnisse. Die Planung der Stadt enthält zudem zusätzliche Risiken. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Planung der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

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 Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2019 bis 2023 (Planwerte)



Die Stadt Hamminkeln plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von rund 809.000 Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um 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				
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.468 (12.025)	16.938	3.470 (4.913)	4,7 (7,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.656 (1.208)	2.033	377 (824)	4,2 (11,0)
Schlüsselzuweisungen	3.629 (3.487)	6.257	2.628 (2.770)	11,5 (12,4)
Übrige Erträge	39.331	37.296	-2.034	-1,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	12.003	14.199	2.196	3,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.635	11.509	1.874	3,6
Steuerbeteiligungen	1.571 (1.466)	736	-835 (-731)	-14,1 (-12,9)
Übrige Aufwendungen	33.588	36.890	3.302	1,9

* 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.

1.3.3.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2020 mit rund 14,7 Mio. Euro veranschlagt. Er leistet somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Den Ansatz hat die Stadt auf der Grundlage der Planung für 2019 fortgeschrieben. Sie hat dabei auf diesen Wert von rund 14,2 Mio. Euro den laut Orientierungsdatenerlass prognostizierten Steigerungssatz für 2020 von 3,6 Prozent angewandt.

Der Orientierungsdatenerlass geht jedoch als Grundlage für die prozentualen Steigerungen ab 2020 für 2019 von einem anderen, schlechteren Steueraufkommen bei der Einkommensteuer aus. Bei entsprechender Anwendung für die Stadt Hamminkeln ergibt sich demnach für 2020 eine Erwartung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von rund 14,5 Mio. Euro. Der von der Stadt veranschlagte Ansatz liegt um rund 217.000 Euro darüber.

Die Fortschreibung 2021 bis 2023 erfolgt in Hamminkeln zwar in Höhe der Steigerungsraten der Orientierungsdaten, allerdings ebenfalls ausgehend vom dem zu hoch kalkulierten Ansatz 2020. Hierdurch ergeben sich auch in diesen Jahren Ansätze, die um rund 225.000 Euro bis rund 250.000 Euro zu hoch ausfallen. Die Gesamtabweichung von den Orientierungsdaten liegt 2020 bis 2023 bei rund 930.000 Euro.

Die gpaNRW sieht in der Planung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommenssteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Ausführungen zudem ein zusätzliches Risiko bei der Planung.

1.3.3.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Hamminkeln für 2020 mit einem Betrag von rund 2,3 Mio. Euro. Diesen Wert berücksichtigt sie nahezu unverändert auch für 2021. Die Orientierungsdaten sehen hier eine Erhöhung um rund 0,9 Prozent vor. Die Fortschreibung 2022 und 2023 erfolgt anhand der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses.

Aufgrund des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 ergeben sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen in diesen Jahren Umsatzsteuermehreinnahmen von rund 320 Mio. Euro bzw. 300 Mio. Euro.

Der Orientierungsdatenerlass vom 02. August 2019 ist zwischenzeitlich entsprechend aktualisiert worden.

Durch Fehlinterpretationen von Schnellbriefen des Städte- und Gemeindebundes hat die Stadt den Haushaltsansatz 2020 versehentlich zu hoch veranschlagt. Hierdurch liegt der Ansatz in diesem Jahr um rund 320.000 Euro über dem lt. Orientierungsdaten zu berücksichtigenden Wert. Wie bereits beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgeführt, ergeben sich auch beim Umsatzsteueranteil trotz prozentualer Fortschreibung nach Orientierungsdaten aufgrund der irrtümlich falschen Berechnungsgrundlage in allen Folgejahren zu hohe Haushaltsansätze. Insgesamt liegt die Differenz zwischen vorgenommener Veranschlagung und Orientierungsdaten 2020 bis 2023 hier bei rund 1,2 Mio. Euro.

Auch in der Planung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sieht die gpaNRW die bereits beim Einkommensteueranteil thematisierten allgemeinen Planungsrisiken. Neben diesen sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Analyse auch bei dieser Ertragsposition ein zusätzliches Risiko bei der Haushaltsplanung.

1.3.3.3 Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Hamminkeln plant für 2020 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der tatsächlichen Festsetzung zum GFG 2020. Die Fortschreibung für 2021 erfolgt in Höhe der Orientierungsdaten. Für 2022 und 2023 sieht die Planung der Stadt zurückgehende bzw. nahezu gleichbleibende Schlüsselzuweisungen vor.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW, insbesondere aufgrund der vorsichtigen Planung zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes, keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

1.3.3.4 Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. tarifliche Erhöhungen und Stellenzuwächse bedingt durch Aufgabenzuwächse). Für 2020 hat sie insgesamt rund 13,2 Mio. Euro veranschlagt. Für die Folgejahre hat die Stadt Hamminkeln den Personalaufwand oberhalb der Orientierungsdaten von jeweils einem Prozent fortgeschrieben. Die Steigerung liegt hier bei jährlich 2,5 Prozent.

Die Planung der Stadt liegt deutlich über den Zielwerten der Orientierungsdaten von einem Prozent, die nur unter Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen sind. Aus diesem Grund sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.5 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die seitens der Stadt für 2020 geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegen um rund 1,2 Mio. Euro bzw. rund elf Prozent über der Veranschlagung 2019. Die weitere Planung für die Folgejahre bis 2023 sieht zurückgehende Haushaltsansätze vor. Dennoch steigen

die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von der Planung 2019 bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes 2023 um insgesamt 2,6 Prozent. Die Orientierungsdaten sehen für diesen Zeitraum eine Steigerung von insgesamt vier Prozent vor. Die hiervon abweichende Planung der Stadt Hamminkeln beruht auf einer Planung auf Basis einzelner Haushaltsansätze.

Bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.6 Steuerbeteiligungen

Die Planwerte der Stadt Hamminkeln stimmen grundsätzlich mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II wurden die Kosten der deutschen Einheit in der Vergangenheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 ist diese Regelung ausgelaufen. Die Stadt Hamminkeln berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Bei den Gewerbesteuererträgen plant die Stadt ab 2021 mit jährlichen Steigerungen von 100.000 Euro. Die Gewerbesteuerumlage hat sie jedoch in diesen Jahren nicht angepasst und gegenüber 2020 in unveränderter Höhe veranschlagt. Hierdurch ergeben sich jedoch lediglich geringe Abweichungen. Hinsichtlich der noch ausstehenden Abrechnung der Einheitslasten 2018 in 2020 rechnet die Stadt mit einer Erstattung. Für die Abrechnung der Einheitslasten 2019 in 2021 hat sie bisher keinen Ansatz vorgesehen.

Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Planung der Steuerbeteiligungen nicht ein.

1.3.3.7 Übrige Erträge und Aufwendungen

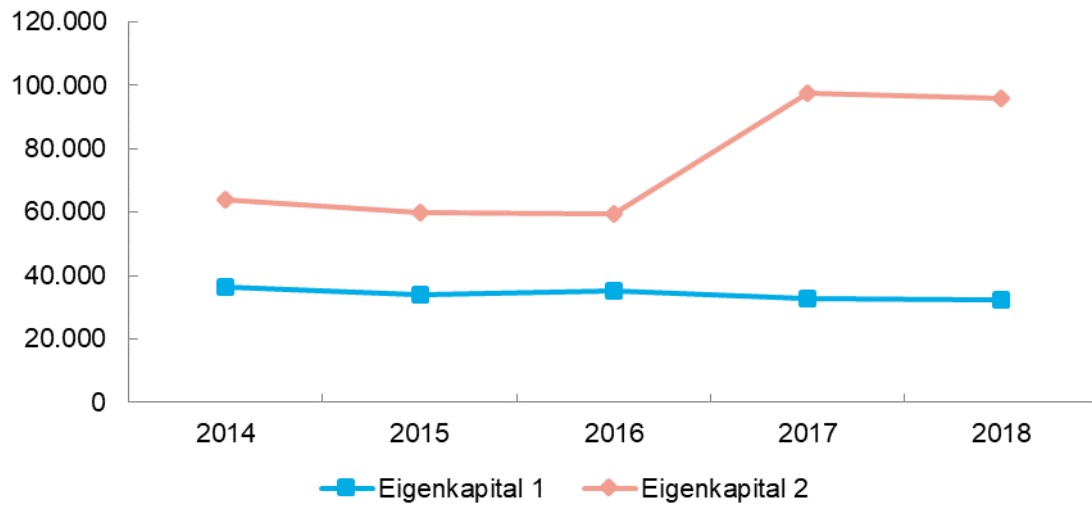
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Hamminkeln weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 32 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine interkommunal unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 3,3 Mio. Euro sinken.

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 Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

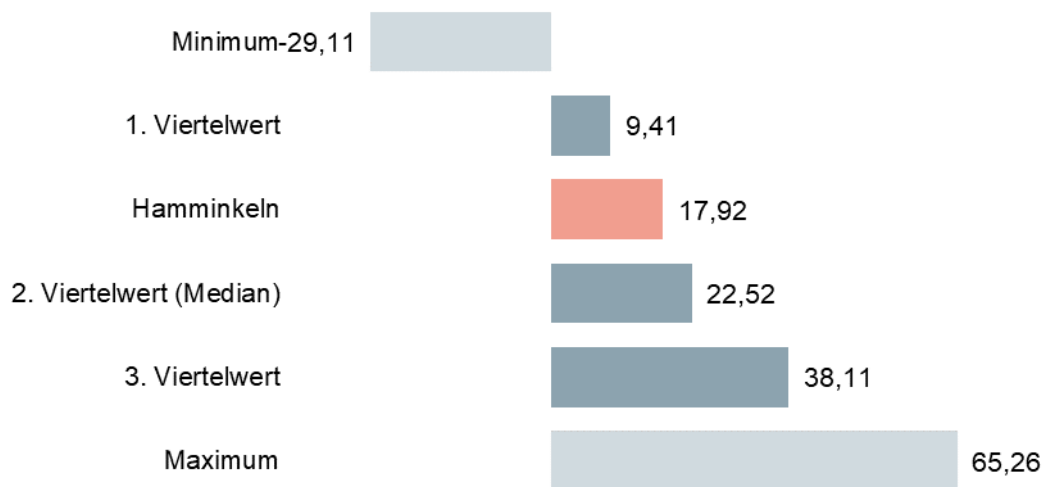


Das Eigenkapital der **Stadt Hamminkeln** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) rückläufig und nimmt um insgesamt rund 3,8 Mio. Euro ab (Eigenkapital 1 - siehe Tabelle 4 im Anhang). Der 2017 dargestellte Anstieg beim Eigenkapital 2 (einschließlich Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen) beruht auf die Wiedereingliederung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gemeinschaftsbetrieb Hamminkeln (GBH) in den Kernhaushalt. Das zum 31. Dezember 2018 ausgewiesene Eigenkapital entfällt komplett auf die allgemeine Rücklage. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 sieht eine weitere Verringerung um rund 919.000 Euro vor.

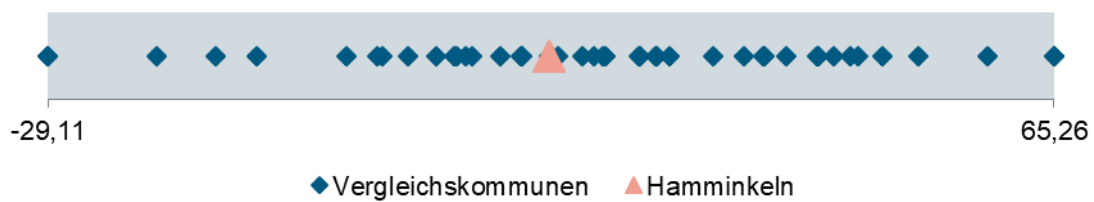
Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll ab 2020 bis 2023 insgesamt um weitere rund 2,4 Mio. Euro abnehmen.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



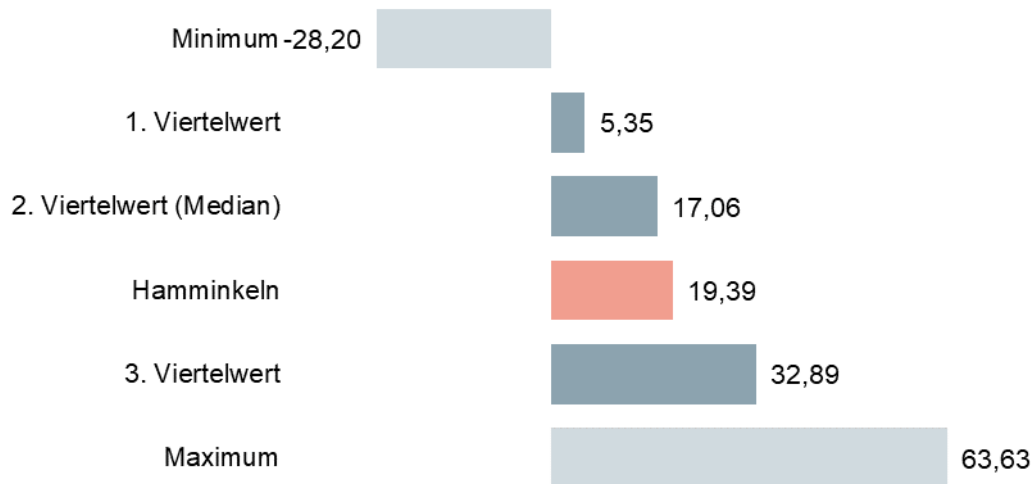
In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Hamminkeln erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 17,9 Prozent unterhalb des Median liegt. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital mittel- und langfristig zu erhöhen. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich die Stadt in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherzustellen.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2016³



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2016 ebenfalls positiv dar und liegt mit 19,4 Prozent über dem Median. Hier erreichen demnach weniger als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-17,20	8,58	17,08	36,49	65,27	15

1.3.5 Schulden und Vermögen

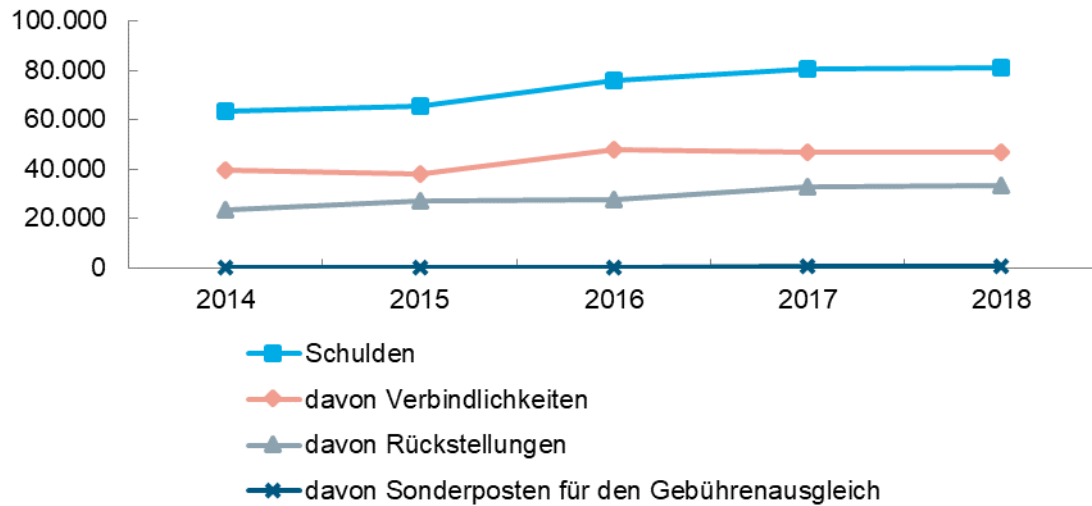
- Die Schulden der Stadt Hamminkeln sind im interkommunalen Vergleich gering. Dringend erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig jedoch in hohem Umfang belasten.

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.

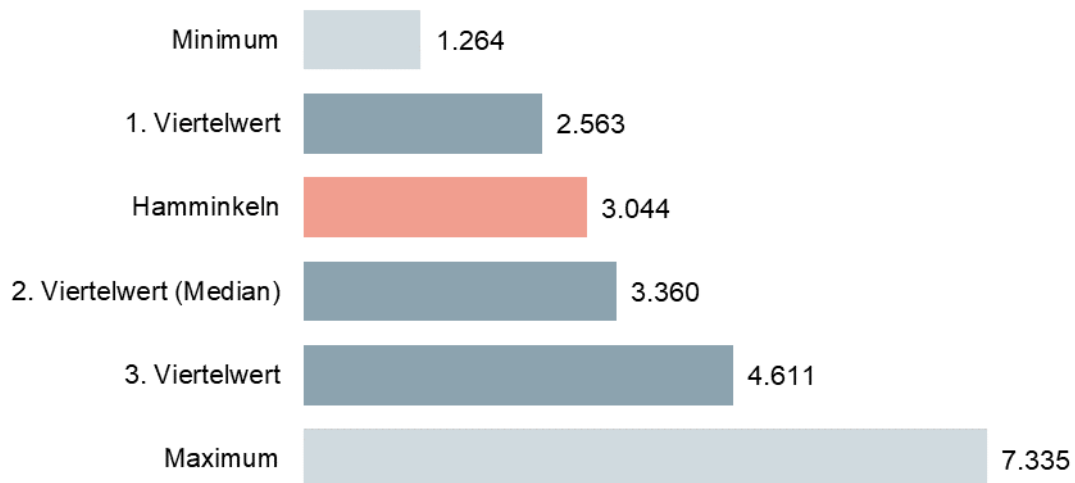
³ Die Stadt Hamminkeln war letztmalig 2016 verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen beziehen sich jedoch auf das Jahr 2017. Für die Stadt Hamminkeln werden deshalb Vergleiche für 2016 grafisch dargestellt. Zudem erfolgt im Folgenden informativ jeweils auch eine Darstellung der Vergleiche 2017. Hier allerdings ohne Werte für die Stadt Hamminkeln.

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 Gesamtabschluss ein.

Schulden Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018



Schulden je Einwohner in Euro 2018



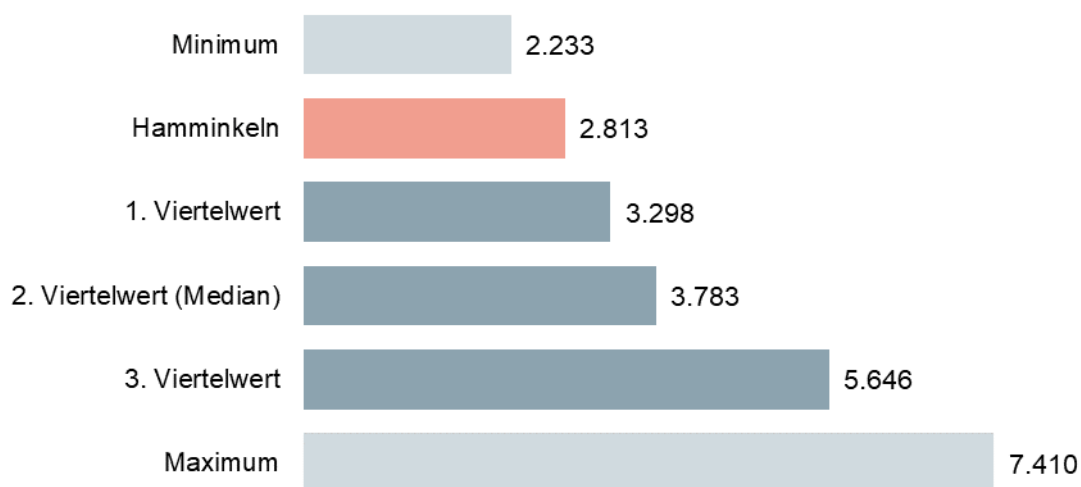
In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

2019 erhöhen sich die Schulden je Einwohner auf 3.173 Euro.

Gesamtschulden Stadt Hamminkeln in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamtschulden	72.341	65.611	64.242	69.835	75.930
davon Gesamtverbindlichkeiten	44.987	39.739	38.662	40.575	46.293
davon Rückstellungen	27.028	25.646	25.287	28.840	29.118
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	327	227	293	420	519

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Sowohl die Verbindlichkeiten der Stadt Hamminkeln (Konzern) als auch die Rückstellungen entwickeln sich im Eckjahresvergleich (2012 bis 2016) nach einem zwischenzeitlichen Rückgang steigend. Während die Gesamtverbindlichkeiten in diesem Zeitraum um rund 1,3 Mio. Euro bzw. rund 2,9 Prozent ansteigen, beläuft sich der Anstieg bei den Rückstellungen auf 7,7 Prozent. Ursächlich hierfür ist in erster Linie ein Anstieg bei den Pensionsrückstellungen in diesem Zeitraum um rund zwei Mio. Euro. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Hamminkeln mit rund 519.000 Euro zum 31. Dezember 2018 lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Hamminkeln vergleichsweise geringe Gesamtschulden je Einwohner aus.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	2.301	3.482	3.912	5.520	7.481	15

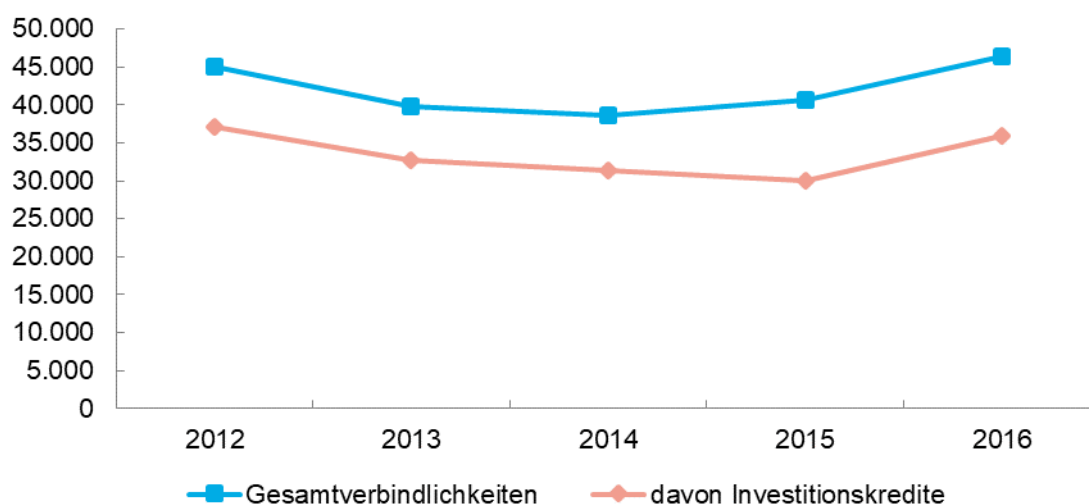
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

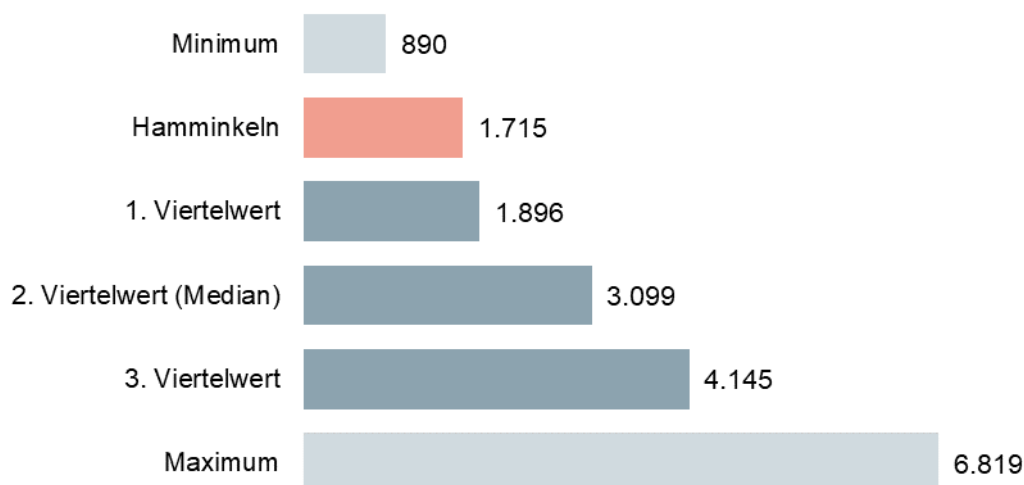
Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	38.662	40.575	46.293	./.	./.
davon Investitionskredite	31.297	30.031	35.880	./.	./.
davon Liquiditätskredite	0	0	0	./.	./.
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Hamminkeln					
Verbindlichkeiten	39.663	38.253	47.868	46.886	47.034
davon Investitionskredite	31.297	30.031	35.880	34.853	33.522
davon Liquiditätskredite	0	0	0	0	0

Die Stadt Hamminkeln hat dem Gemeinschaftsbetrieb Hamminkeln ein Gesellschafterdarlehen von rund 21,2 Mio. Euro gewährt. Dieses wurde im Rahmen der Konsolidierungsbuchungen in allen Jahren bei der Gesamtabchlussstellung herausgerechnet. Die Abwicklung des Darlehens erfolgte aufgrund eines nicht vorhandenen eigenen Bankkontos des GBH über ein Buchungskreisverrechnungskonto. Die Bestände dieses Kontos hat die Stadt entsprechend als Verbindlichkeiten und Forderungen im Kernhaushalt dargestellt. Durch diese Vorgehensweise ergeben sich die vorstehend abgebildeten Verbindlichkeiten von Konzern und Kernhaushalt.

Gesamtverbindlichkeiten Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2016



Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Hamminkeln je Einwohner in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Hamminkeln (Konzern) belaufen sich 2016 auf 1.715 Euro je Einwohner. Bei 35 Vergleichskommunen liegt Hamminkeln mit diesem Wert unter dem ersten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Hamminkeln auf rund 47 Mio. Euro. Dies entspricht in etwa den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
1.761	284	1.280	2.103	2.775	5.708

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



Die Stadt Hamminkeln verfügt im Betrachtungszeitraum über ausreichend liquide Mittel, so dass die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung nicht erforderlich war. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich eine zunehmende Entwicklung. Von 2014 bis 2018 sind diese um rund 2,2 Mio. Euro angestiegen.

Die Verbindlichkeiten je Einwohner nehmen 2019 um 52 Euro zu und erhöhen sich dadurch auf 1.813 Euro.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.472	2.535	3.477	3.466	3.755
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-16.518	-23.089	-9.915	-1.785	-192
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-14.046	-20.553	-6.437	1.681	3.563
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.984	15.550	1.104	-1.926	-1.946
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-11.062	-5.003	-5.333	-245	1.617

Die Stadt Hamminkeln erreicht 2019 (Entwurf Jahresabschluss: 4,2 Mio. Euro) und plant bis 2023 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. Daneben verfügt die Stadt über finanzielle Mittel als Vorsorge für bereits eingegangene Verpflichtungen, die erst künftig liquiditätswirksam werden. Zum 31. Dezember 2019 sind dies rund 2,2 Mio. Euro auf Bausparkonten sowie Geldmarktanleihen in einem Umfang von rund zwei Mio. Euro. Zur Finanzierung von Investitionen plant die Stadt weiterhin die Aufnahme von Fremdkapital. Dies 2020 in einem Umfang von 17,5 Mio. Euro. Grund hierfür sind hohe Finanzbedarfe insbesondere durch Schulne- und -erweiterungsbauten sowie durch Tiefbaumaßnahmen. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird hierdurch weiter verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW zusätzliche Risiken festgestellt. Sollten sich diese bestätigen, wird es auch in der Finanzrechnung zu entsprechenden Abweichungen kommen.

1.3.5.3 Rückstellungen

Rückstellungen Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	18.108	19.897	20.403	21.167	22.178
Instandhaltungsrückstellungen	0	1.300	1.294	4.865	4.537
Sonstige Rückstellungen	5.390	6.060	6.051	6.866	6.765
Summe der Rückstellungen	23.499	27.257	27.749	32.898	33.480

Die Stadt Hamminkeln hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2018 rund 292.000 Euro Fondsvermögen (Versorgungsrücklagefonds der Rheinischen Versorgungskasse). Darüber hinaus hat sie 2019 eine Sonderzuführung in den Fonds in Höhe von 3,5 Mio. Euro getätigt. Mit dieser zusätzlichen zweckgebundenen Zuführung verfolgt die Stadt Hamminkeln das Ziel, künftige Belastungen durch Pensionszahlungen auf einen Betrag von jährlich maximal 1,1 Mio. Euro zu begrenzen.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar. Durch die vorstehend geschilderte Strategie der Stadt wirkt sie diesem Risiko jedoch bereits entgegen.

Der Anstieg bei den Instandhaltungsrückstellungen 2017 beruht in erster Linie auf die Wiedereingliederung des Vermögens des Gemeinschaftsbetriebs Hamminkeln (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) in den Kernhaushalt zum 01. Januar 2017. Im Zuge der Wiedereingliederung hat eine Gebäudebegutachtung stattgefunden mit dem Ziel, bisher unterlassene Instandhaltungen zu identifizieren, damit in der ersten gemeinsamen Bilanz die Bildung von dementsprechenden Instandhaltungsrückstellungen vorgenommen werden kann.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig Rückstellungen für Altersteilzeit, für nicht beanspruchten Urlaub, für Arbeitszeitguthaben und für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften ab.

Im Betrachtungszeitraum seit 2014 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Dies jedoch vorrangig aufgrund des bereits geschilderten Anstiegs bei den Unterhaltungsrückstellungen. Zudem ist der zunehmende Verlauf bei den Rückstellungen auf eine Erhöhung der Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Die diesbezüglich erfolgten Zuführungen belasten den Haushalt der Stadt Hamminkeln im Durchschnitt mit jährlich rund eine Mio. Euro.

1.3.5.4 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. Kom-

munen, 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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	GND Hamminkeln	Durchschnittliche RND Hamminkeln 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	35	55,80	19.350
Straßen	40	11	71,95	22.415
Abwasserkanäle	50	36	28,96	17.355

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der **Stadt Hamminkeln** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich rund 3,3 Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2018 werden nach Ablauf von 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil von 17,2 Prozent. Insgesamt weisen die Schulgebäude der Stadt Hamminkeln eine mittlere Altersstruktur auf. Ein hoher Investitionsbedarf, neben den bereits erwähnten Schulneu- und -erweiterungsbauten, ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bei den Straßen liegt die Abnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer deutlich über der Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 8,5 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen bereits in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 16,5 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 74 Prozent. Der Großteil des Straßenvermögens wird somit bereits im Zeitraum bis 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen sind daher zu erwarten.

Die Abnutzung der Abwasserkanäle liegt in Hamminkeln gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer bei lediglich rund 29 Prozent. Hier entfallen rund 205.000 Euro auf Abwasserkanäle, deren Vermögenswerte in den nächsten 30 Jahren abgeschrieben sein werden. Das restliche Kanalvermögen wird erst im Zeitraum ab 30 Jahren vollständig abgenutzt sein. Auch hier ist somit ein hoher Investitionsbedarf kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Hamminkeln 60 Prozent. Die Summe der Investitionen erreicht somit nicht den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt ebenfalls für den Zeitraum 2014 bis 2016. Hier liegt die Investitionsquote bei durchschnittlich rund 37 Prozent. Die Investitionsquote 2017 bleibt an dieser Stelle aufgrund der Wiedereingliederung des Vermögens des GBH unberücksichtigt.

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

Die Stadt Hamminkeln plant 2019 bis 2023 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 66 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 17 Mio. Euro auf die Bereitstellung von Erschließungsanlagen, 14 Mio. Euro auf Maßnahmen im Abwasserbereich und 33 Mio. Euro auf Maßnahmen des Gebäudemanagements (insbesondere zwölf Mio. Euro für die Schaffung eines Schulzentrums und elf Mio. Euro für den Neubau einer Grundschule).

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt in diesem Zeitraum auf rund 79 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Hamminkeln 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

Die Stadt Hamminkeln hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt jedoch nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2016.

- Der Stadt Hamminkeln liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.

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 den Rat 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 Rat der **Stadt Hamminkeln** hat den Haushalt 2020 am 19. Februar 2020 beschlossen. Der Bürgermeister konnte die Haushaltssatzung somit nicht fristgerecht beim Landrat des Kreises Wesel anzeigen. Im Haushaltsplan 2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2018 hat der Rat der Stadt im Dezember 2019 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Aufstellung des Jahresabschlusses 2019 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

Aufgrund der Wiedereingliederung des GBH in den Kernhaushalt zum 01. Januar 2017 hat die Stadt Hamminkeln letztmalig für 2016 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2016 hat die Stadt allerdings erst im November 2017 aufgestellt. Der Bürgermeister hat den Entwurf zudem erst im Dezember 2017 dem Rat zugeleitet. Die Feststellung durch den Rat erfolgte im Dezember 2018. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Der Bürgermeister, der Verwaltungsvorstand und der Kämmerer sind über die Haushaltssituation der Stadt regelmäßig informiert. Eine vom Bürgermeister bestellte Controlling-Beauftragte erstellt in Abstimmung mit dem Kämmerer Finanzberichte in Form von Quartalsberichten. Die Berichte enthalten neben allgemeinen Erläuterungen

- Informationen über die Umsetzung von Investitionsmaßnahmen,
- Darstellungen der Entwicklungen in den Gebührenhaushalten und
- eine Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzrechnung zum Quartal auf Kontenebene.

Durch diese Berichte erfolgt auch unterjährig eine Information der politischen Gremien über die Haushaltsituation der Stadt. Ab dem dritten Quartal eines Jahres beinhalten die Berichte zudem eine Prognose der finanziellen Entwicklung zum Ende des Haushaltsjahres.

Die Stadt Hamminkeln bedient sich zudem der Kennzahlen und Kennzahlenvergleiche sowie entsprechender Vergleichsringe eines privaten Anbieters. Diese Kennzahlen bildet die Stadt in ihren Haushalten ab. Zur Haushaltssteuerung hat die Stadt eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Verwaltung und Politik, eingerichtet.

Im Hinblick auf die innerbetriebliche Sicherstellung der Einhaltung steuerrechtlicher Verpflichtungen verfügt die Stadt Hamminkeln bereits über ein funktionierendes Tax Compliance Management System (TCMS). Sie hat hierzu unter anderem einen Leitfaden entwickelt, der regelmäßig fortgeschrieben wird. Die Stadt beschränkt sich zudem nicht auf die derzeit vorherrschende Umsatzsteuerthematik, sondern bezieht auch weitere Steuerarten in ihren Betrachtungen ein.

Verantwortlich für die Thematik TCMS ist ein vom Bürgermeister hierfür offiziell bestellter Mitarbeiter. Mit den Produktverantwortlichen finden jährlich Inhouse-Seminare durch externe Berater statt. Als ergänzende Informationen werden regelmäßige Newsletter an die Bediensteten gegeben.

Die Stadt Hamminkeln ist damit beim Thema Tax Compliance bereits deutlich besser aufgestellt als die meisten Vergleichskommunen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Hamminkeln hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die Haushaltssituation hat sich jedoch zudem in hohem Umfang durch nur wenig steuerbare Erträge und Aufwendungen verbessert.

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.

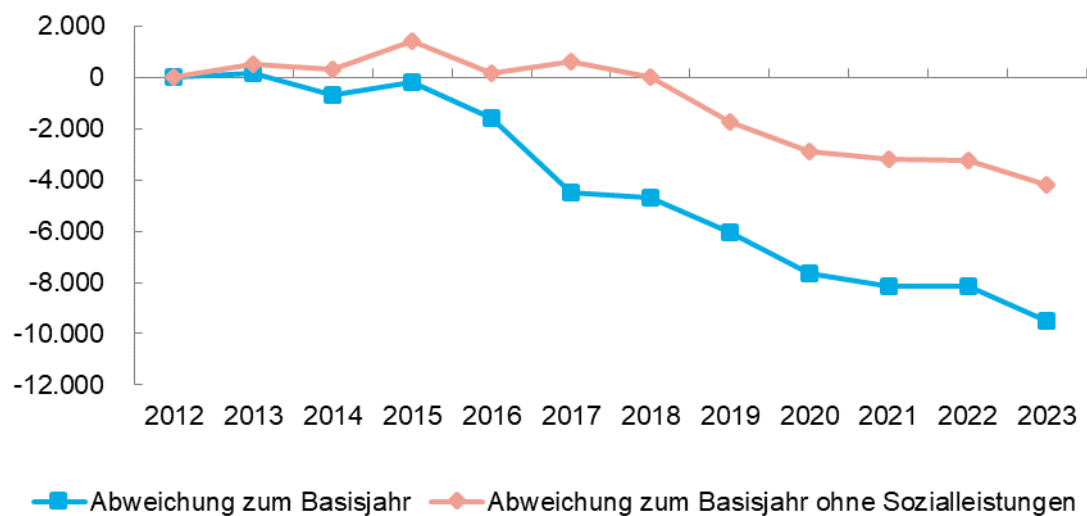
Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der Stadt Hamminkeln unter anderem folgende Erträge und Aufwendungen:

- Erträge und Aufwendungen für den Breitbandausbau,
- Erträge aus Grundstücksverkäufen,

- Sonderauskehrung Landschaftsverband Rheinland,
- Ertragswirksame Auflösung von Sonderposten,
- Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungs- und sonstigen Rückstellungen,
- Erträge und Aufwendungen aufgrund von Starkregenereignissen.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2023



2012 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt nach einer anfänglichen Verbesserung in 2013 einen negativen Verlauf. Von 2012 bis 2018 verschlechtern sich diese um rund 4,7 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich bis 2018. In diesem Jahr ist das Jahresergebnis rund 2,1 Mio. Euro besser als sechs Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Hamminkeln Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2012 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 9,5 Mio. Euro bzw. rund 61,5 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 2,6 Mio. Euro),
- Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 7,4 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 14,2 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 49,0 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 2,5 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 6,4 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 4,1 Mio. Euro).

Sowohl bei den Erträgen als auch bei den Aufwendungen sind die Veränderungen in hohem Umfang auf die Wiedereingliederung des Gemeinschaftsbetriebes Hamminkeln in den Kernhaushalt zurückzuführen.

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2019 wird besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 11,1 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 3,5 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 1,7 Mio. Euro
- Jugendamtsumlage: 5,9 Mio. Euro

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verändert sich das bereinigte Jahresergebnis von 2012 bis 2018 kaum. Konsolidierungserfolge werden trotz negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der kommunalen Haushaltssteuerung sichtbar.

Ab 2019 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

- Die Stadt Hamminkeln hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die **Stadt Hamminkeln** hat ihren Haushalt auch über die Hebesätze konsolidiert. Insbesondere die letztmalige Erhöhung der Grundsteuer B hat seit 2015 zum positiven Wirken der kommunalen Haushaltssteuerung beigetragen.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Hamminkeln mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Hamminkeln	Kreisangehörige Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern	Kommunen im Kreis Wesel	Kommunen im Regierungsbezirk Düsseldorf	fiktive Sätze (2019 und 2020)
Grundsteuer A	340	291	295	251	217 (223)
Grundsteuer B	650	543	602	565	429 (443)
Gewerbsteuer	452	409	464	431	417 (418)

2015 hat die Stadt Hamminkeln die Hebesätze der Realsteuern letztmalig wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 220 Punkte auf 340 Punkte,
- Grundsteuer B von 420 Punkte auf 650 Punkte,
- Gewerbsteuer von 430 Punkte auf 452 Punkte.

Der Haushaltsplan 2020 sieht für 2020 unveränderte Realsteuerhebesätze vor.

Mit den von ihr festgelegten Hebesätzen liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich über den Durchschnittswerten der kreisangehörigen Kommunen gleicher Größenklasse. Im Vergleich der Kommunen im Kreis Wesel liegt sie beim Hebesatz für die Gewerbsteuer darunter. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamminkeln überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen nicht in Folgejahre. Aufgrund des Verzichts hat die Stadt bisher keine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen festgelegt. Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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 sie 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 Hamminkeln** macht von Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich keinen Gebrauch.

Der interkommunale Vergleich zu den Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	6,63	27,81	79,13	41

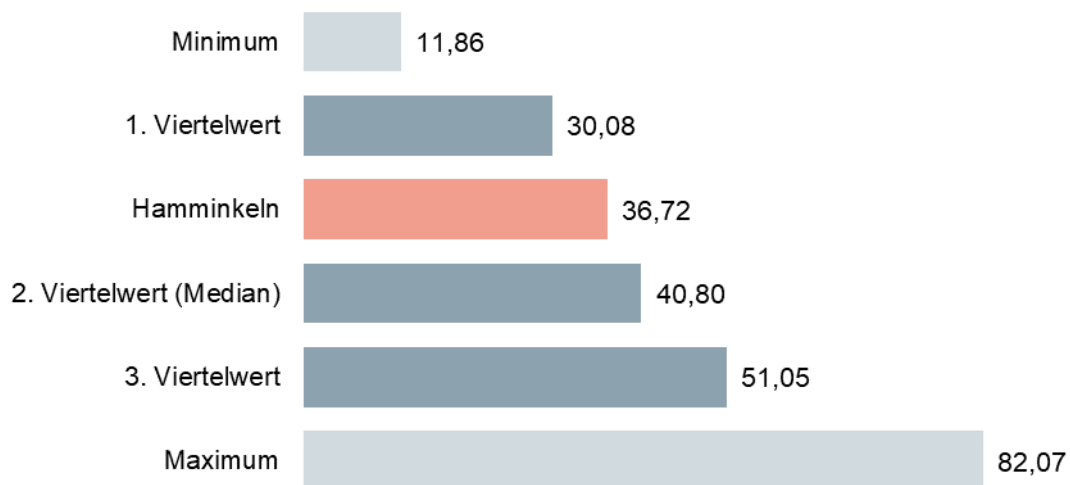
Investive Auszahlungen Stadt Hamminkeln 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.956	3.488	15.652	12.282	13.797
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.956	3.488	15.652	12.282	13.797
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.709	1.268	9.363	4.279	5.066
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,19	36,35	59,82	34,84	36,72

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	82,25	130	313	2.002	42

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

Die tatsächlichen investiven Auszahlungen bleiben in allen Jahren weit hinter den Ansätzen zurück. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes durchschnittlich nur bei ca. 42 Prozent. Der starke Anstieg der Planansätze 2016 bis 2018 führt zudem dazu, dass insgesamt rund 27 Mio. Euro geplant, aber nicht verausgabt wurden. Die niedrigen Grade der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen sind der Tatsache geschuldet, dass alle angedachten Maßnahmen eingeplant werden.

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

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

Da die Stadt Hamminkeln bis auf weiteres von der Übertragung von Haushaltsermächtigungen keinen Gebrauch macht, hat sie bisher auch keine diesbezüglichen grundsätzlichen Regelungen erlassen.

→ Empfehlung

Sollte die Stadt Hamminkeln künftig von Ermächtigungsübertragungen Gebrauch machen, empfiehlt die gpaNRW der Stadt, entsprechend § 22 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich zu regeln. Die Stadt Hamminkeln sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur

Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

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 Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Hamminkeln hat ein zentrales Fördermittelmanagement. Die in Hamminkeln praktizierte Organisation der Fördermittelakquise ist geeignet, Fördermittel erfolgreich und in hohem Umfang in Anspruch nehmen zu können. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche.

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 Hamminkeln** hat keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln getroffen. Ebenso gibt es keine Richtlinie bzw. Dienstanweisung oder einen anderen in sonstiger Weise festgelegten Prozess, der die Fördermittelakquise standardisiert im Vergabeprozess vorsieht. Jedoch hat der Kämmerer eine Verfügung erlassen, nach der Antragstellungen ausschließlich durch den Fördermittelmanager zu erfolgen haben.

Aktuell erfolgt in Hamminkeln eine laufende Prüfung zur Akquise von Fördermitteln durch den vom Bürgermeister zu diesem Zweck bestellten Fördermittelmanager. Diese auf Grundlage verschiedener Informationsmaterialien. Sowohl die Fördermittelgeber selbst, als auch der Städte- und Gemeindebund informieren regelmäßig über neue Förderprogramme und geben Informationen über laufende Förderprogramme heraus. Die Stadt Hamminkeln beschafft sich ihre Informationen unter anderem durch die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes, den Förderrundbriefen der NRW-Bank sowie aus Informationen der Bezirksregierung und der Ministerien. Zudem ist die Stadt Hamminkeln Mitglied der Kommunal Agentur NRW und erhält auch hierüber entsprechende Informationen. Darüber hinaus prüfen alle Fachbereiche in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Inanspruchnahme verschiedener Förderzugänge, insbesondere für laufende bzw. wiederkehrende Förderprogramme. Die Stadt verfügt über ein kommunales Entwicklungskonzept. Hierdurch schafft sie weitere Möglichkeiten zur Fördermittelakquise.

Seit 2020 ist die Stadt Hamminkeln Mitglied im „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ der Kommunal Agentur NRW.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Das Vorgehen der Stadt Hamminkeln eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Zudem verfügt die Stadt über ein Fördercontrolling.

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.

Fördermittelanträge der **Stadt Hamminkeln** sind in der Vergangenheit nicht gescheitert. Dennoch sieht die Stadt Antragsprozesse teilweise kritisch. Insbesondere steht ihres Erachtens der Aufwand für die Antragsstellung oft nicht im richtigen Verhältnis zum Nutzen. So seien nach Antragsstellung zum Teil mehrere Antragsänderungen erforderlich. Dies kann wiederum dazu führen, dass letztlich nicht mehr ausreichend Fördermittel zu Verfügung stehen. Zudem seien Fristen oft zu kurz bemessen. Aber auch Fristverlängerungen sieht die Stadt durchaus kritisch bzw. als nicht hilfreich an, da hierdurch (aufgrund der höheren Anzahl der Antragsteller) die Chancen auf Förderzusagen für die eigene Stadt sinken können.

Die Abwicklung der Förderverfahren liegt in Hamminkeln in der Regel in der Verantwortung des Fördermittelmanagers. Im Hinblick auf eine sachgerechte Steuerung von Förderprojekten hat die Stadt ein entsprechendes Fördercontrolling eingerichtet. In diesem Zusammenhang werden auch die bereits unter 1.4.1 beschriebenen Finanzberichte ab dem I. Quartal 2020 um die Thematik Fördermittel erweitert.

Eine Datei oder Datenbank, in der die Stadt die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt, befindet sich im Aufbau. Diese erleichtert künftig die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten.

Im Rahmen der nachträglichen Verwendungsnachweisprüfung musste die Stadt in der Vergangenheit kleinere Teilbeträge zurückzahlen, da Anteile als nicht förderfähig beurteilt wurden (z.B. nicht investive Rechnungsbestandteile). Auch durch eine nachträgliche Änderung der Bewilligungen durch den Zuwendungsgeber hätte eine Rückzahlung in diesen Fällen nicht vermieden werden können. Gegen Auflagen oder Nebenbestimmungen hat die Stadt nach eigener Aussage nicht verstoßen. Die Rückzahlung von Fördermitteln in Gänze ist bisher nicht erforderlich gewesen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Hamminkeln hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt jedoch nicht für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2016.	53			
F2	Die Stadt Hamminkeln überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen nicht in Folgejahre. Aufgrund des Verzichts hat die Stadt bisher keine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen festgelegt. Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	58	E2	Sollte die Stadt Hamminkeln künftig von Ermächtigungsübertragungen Gebrauch machen, empfiehlt die gpaNRW der Stadt, entsprechend § 22 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich zu regeln. Die Stadt Hamminkeln sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	60

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	91,93	98,64	101	103	114	42
Eigenkapitalquote 1	17,92	-29,11	9,41	22,52	38,11	65,26	42
Eigenkapitalquote 2	53,05	-11,32	35,24	53,36	68,20	80,11	42

Kennzahlen	Hammerkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetragsquote	1,96	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	37,94	0,04	27,71	33,67	39,18	59,83	42
Abschreibungsintensität	14,23	3,29	5,90	6,91	8,37	14,23	42
Drittfinanzierungsquote	39,24	35,67	47,47	53,39	61,57	82,82	41
Investitionsquote	60,37	30,37	71,47	100	145	305	42
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	88,37	32,50	72,92	87,94	94,00	120	41
Liquidität 2. Grades	99,39	6,98	28,32	49,32	121	610	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,01	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,66	1,26	4,77	8,66	14,53	24,72	41
Zinslastquote	1,78	0,06	0,76	1,35	1,74	2,78	42
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	59,82	28,35	51,89	56,68	61,39	73,79	41
Zuwendungsquote	16,65	5,87	13,69	16,80	23,95	38,68	42
Personalintensität	21,55	8,22	18,81	21,49	22,53	26,72	42
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,30	7,16	13,61	15,96	17,90	26,28	42
Transferaufwandsquote	39,37	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 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-1.758	-2.180	1.245	-2.466	-642	
Gewerbesteuer	7.700	8.639	9.845	11.026	11.016	9.646
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	10.512	11.638	11.958	12.548	13.468	12.025
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	881	1.061	1.088	1.355	1.656	1.208
Ausgleichsleistungen	1.092	1.153	1.174	1.233	1.276	1.186
Schlüsselzuweisungen	3.952	3.384	4.059	2.412	3.629	3.487
Summe der Erträge	24.137	25.876	28.125	28.576	31.044	27.551
Steuerbeteiligungen	1.336	1.467	1.332	1.626	1.571	1.466
Allgemeine Kreisumlage	10.307	10.723	11.209	11.798	11.845	11.176
Summe der Aufwendungen	11.644	12.190	12.541	13.423	13.416	12.643
Saldo	12.494	13.686	15.584	15.153	17.627	14.909

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	36.224	34.032	35.264	32.735	32.427
Eigenkapital 1	36.224	34.032	35.264	32.735	32.427
Sonderposten für Zuwendungen	15.910	14.734	13.585	46.160	45.405
Sonderposten für Beiträge	11.749	10.943	10.494	18.530	18.166
Eigenkapital 2	63.884	59.709	59.343	97.425	95.998
Bilanzsumme	128.723	126.824	136.492	181.426	180.961

Tabelle 5: Schulden Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	31.297	30.031	35.880	34.853	33.522
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	167	158	148	348	270
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	208	490	391	1.537	1.410
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	1	1	5
Sonstige Verbindlichkeiten	2.747	413	3.546	611	555
Erhaltene Anzahlungen	5.244	7.162	7.902	9.536	11.273
Verbindlichkeiten	39.663	38.253	47.868	46.886	47.034
Rückstellungen	23.499	27.257	27.749	32.898	33.480
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	588	787
Schulden	63.162	65.510	75.617	80.372	81.301

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2016

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	44.987	39.739	38.662	40.575	46.293
Rückstellungen	27.028	25.646	25.287	28.840	29.118
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	327	227	293	420	519
Gesamtschulden	72.341	65.611	64.242	69.835	75.930

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2016

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	37.017	32.709	31.297	30.031	35.880
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	410	376	340	302	424
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	834	1.245	848	2.041	1.121
Sonstige Verbindlichkeiten	874	729	531	501	709
Erhaltene Anzahlungen	5.852	4.680	5.646	7.700	8.159
Gesamtverbindlichkeiten	44.987	39.739	38.662	40.575	46.293

Tabelle 8: Rückstellungen Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	18.108	19.897	20.403	21.167	22.178
Instandhaltungsrückstellungen	0	1.300	1.294	4.865	4.537
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	5.390	6.060	6.051	6.866	6.765
Summe der Rückstellungen	23.499	27.257	27.749	32.898	33.480

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2023

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-2.775	-3.905	-1.758	-2.180	1.245	-2.466	-642	-1.108	-836	-472	-291	-809
Gewerbesteuer	8.214	6.634	7.700	8.639	9.845	11.026	11.016	10.900	9.500	9.600	9.700	9.800
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.684	10.172	10.512	11.638	11.958	12.548	13.468	14.178	14.688	15.247	16.070	16.938
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	844	858	881	1.061	1.088	1.355	1.656	1.849	2.285	2.285	1.995	2.033
Ausgleichsleistungen	1.098	1.103	1.092	1.153	1.174	1.233	1.276	1.327	1.357	1.410	1.450	1.500
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.244	1.455	3.952	3.384	4.059	2.412	3.629	4.016	6.011	6.426	6.221	6.257
Summe der Erträge	23.084	20.222	24.137	25.876	28.125	28.576	31.044	32.270	33.841	34.968	35.436	36.528
Steuerbeteiligungen	1.729	560	1.336	1.467	1.332	1.626	1.571	1.628	736	736	736	736
Allgemeine Kreisumlage	10.565	10.189	10.307	10.723	11.209	11.798	11.845	12.116	12.751	13.006	13.266	13.531
Summe der Aufwendungen	12.294	10.749	11.644	12.190	12.541	13.423	13.416	13.744	13.487	13.742	14.002	14.267
Saldo der Bereinigungen	10.790	9.473	12.494	13.686	15.584	15.153	17.627	18.525	20.355	21.226	21.434	22.261
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-2.115	818	446	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.565	-13.377	-14.252	-13.751	-15.156	-18.064	-18.269	-19.633	-21.190	-21.698	-21.725	-23.070
Abweichung vom Basisjahr	0	188	-687	-186	-1.591	-4.499	-4.704	-6.068	-7.625	-8.133	-8.160	-9.505

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Hamminkeln in Tausend Euro 2012 bis 2023

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.565	-13.377	-14.252	-13.751	-15.156	-18.064	-18.269	-19.633	-21.190	-21.698	-21.725	-23.070
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.134	-1.286	-1.823	-1.819	-1.954	-3.742	-3.522	-2.142	-1.864	-1.900	-1.800	-1.910
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.166	-1.334	-1.490	-1.639	-1.342	-2.103	-1.718	-1.567	-1.870	-1.902	-1.840	-1.963
Jugendamtsumlage	-4.120	-4.109	-4.102	-4.569	-4.865	-5.710	-5.876	-7.058	-7.416	-7.564	-7.716	-7.870
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-7.145	-6.648	-6.837	-5.724	-6.995	-6.509	-7.153	-8.866	-10.040	-10.332	-10.370	-11.327
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	497	308	1.421	150	636	-8	-1.721	-2.895	-3.187	-3.224	-4.182

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln verfügt über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist lediglich an drei Unternehmen beteiligt, auf die sie maßgeblichen Einfluss hat. Hierbei handelt es sich um zwei Zweckverbände und einen Eigenbetrieb. Darüber hinaus ist sie an sechs Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Hamminkeln ist als niedrig einzustufen, genau wie die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Es gibt nur niedrige Aufwendungen, die sich aus den Beteiligungen ergeben.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Hamminkeln überwiegend.

Die Stadt Hamminkeln hält die wesentlichen Unterlagen für die Beteiligungen vor. Positiv hervorzuheben ist, dass die wesentlichen Daten, insbesondere die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen über 20,0 Prozent, in digitaler Form dem Beteiligungsmanagement vorliegen. Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen unter 20,0 Prozent liegen nicht vor.

Die Stadt Hamminkeln erstellt die Beteiligungsberichte im Dezember des auf den Stichtag folgenden Jahres. Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Hamminkeln keine weiteren regelmäßigen Berichte.

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, 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 Datenerhebung – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2018 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ 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 und die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie
- 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 und wirtschaftliche Bedeutung

- Die Stadt Hamminkeln hält keine Beteiligungen, auf die sie einen beherrschenden Einfluss hat. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist zudem niedrig. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist ebenfalls niedrig. Die Beteiligungen bilanzieren geringes Anlagevermögen, wenige Verbindlichkeiten und erwirtschaften im Vergleich zur Stadt nur geringe Erträge.

Die Komplexität des Beteiligungsportfolios beurteilt die gpaNRW insbesondere anhand der Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. 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 wird die Kontrolle und die Steuerung des Unternehmens durch die Stadt.

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.

Die **Stadt Hamminkeln** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt neun Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist der Zweckverband mit vier Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Hamminkeln wie folgt auf:

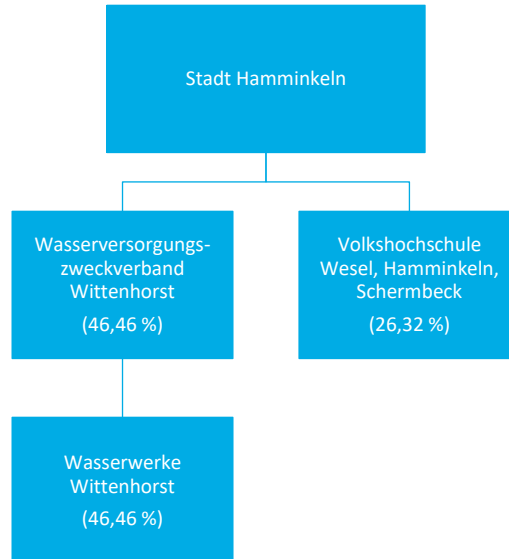
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 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. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist. Mit insgesamt drei Beteiligungen handelt es sich dabei um eine niedrige Anzahl an Unternehmen. Auf keine dieser Beteiligungen hat die Stadt Hamminkeln einen beherrschenden Einfluss.

Bei der Stadt Hamminkeln handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

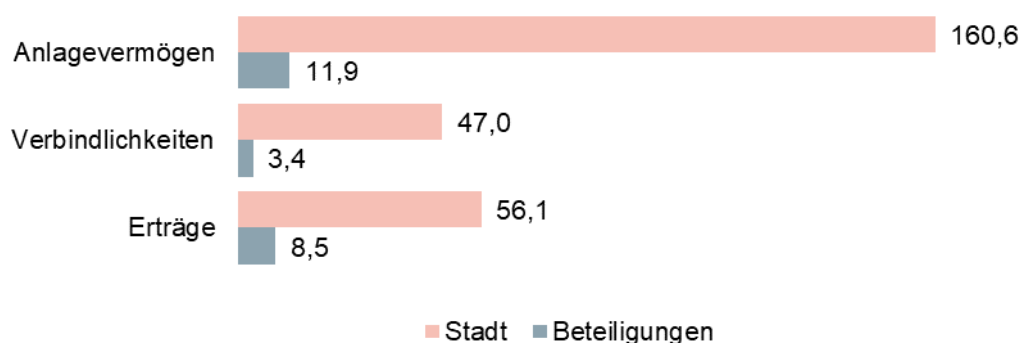
Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Beteiligungen für die Stadt lässt sich insbesondere daran messen, wie hoch das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen sind. 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.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben genannten Beteiligungen der Stadt Hamminkeln stellt sich wie folgt dar:

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 unter einem Zehntel so viel Anlagevermögen und Verbindlichkeiten wie die Stadt Hamminkeln in ihrem Kernhaushalt.

⁴ Es handelt sich um die durchgerechneten Beteiligungsquoten.

2.3.2 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die Stadt Hamminkeln erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 1,0 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 0,2 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Beteiligungen das Ergebnis der Stadt in 2018 mit 0,8 Mio. Euro entlasten. Die Beteiligungen der Stadt Hamminkeln haben damit jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Hamminkeln** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	2.365	3	4
Steuererträge	830	794	702
Konzessionsabgaben	204	211	212
Gewinnausschüttungen und Dividenden	139	126	101
Sonstige Erträge	1.315	4	12
Gesamtsumme	4.853	1.138	1.031

Insgesamt generiert die Stadt im Jahr 2018 rund zwei Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁵ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

⁵ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Lediglich die Wasserwerke Wittenhorst schütten in den Berichtsjahren Gewinne aus. Die Erträge aus Leistungsbeziehungen sinken im Jahr 2017 stark, da die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gemeinschaftsbetriebe Hamminkeln wieder in den Haushalt zurückgeführt wurde.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	9.453	88	117
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	83	76	76
Verlustübernahmen und -abdeckungen	455	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	9.991	164	193

Die Aufwendungen aus Beteiligungen haben in 2018 mit 0,3 Prozent nur einen geringen Anteil an den ordentlichen Aufwendungen der Stadt Hamminkeln.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen der Stadt bestehen bis 2016 im Wesentlichen mit dem Gemeinschaftsbetrieb Hamminkeln (in 2017 in den Kernhaushalt zurückgeführt). Ab 2017 bestehen nur noch geringe Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen im Wesentlichen mit den Wasserwerken Wittenhorst. Auch die Verlustübernahmen des Jahres 2016 bezogen sich ausschließlich auf den Gemeinschaftsbetrieb Hamminkeln.

Im Saldo betrachtet entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt seit 2017 mit durchschnittlich 0,9 Mio. Euro pro Jahr.

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 überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hamminkeln ergeben.

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:

- *Grunddaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Hamminkeln** ist zentral bei der Controllingstelle im Fachdienst 20 „Haushalt und Finanzen“ angesiedelt. Es hält die für den Beteiligungsbericht notwendigen Grunddaten sowie die Satzungen für die Beteiligungen vor. Die Unterlagen werden jährlich zur Erstellung des Beteiligungsberichtes abgefragt. Eine automatisierte Übersendung der Unterlagen sowie eine unterjährige Aktualisierung der Daten erfolgt nicht. Die Verträge der Direktoren der beiden Zweckverbände werden bei der Stadt nicht vorgehalten. Die Zweckverbandversammlung der Volkshochschule ist mit einer städtischen Verwaltungsvertreterin sowie Ratsmitgliedern besetzt. Einladungen und Niederschriften von Gremiensitzungen der Zweckverbände werden nicht an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet.

Die Daten der Vertreter in den Gremien liegen im FD 10 Zentrale Services inklusive aller notwendiger Informationen vor. Sie werden jährlich aktualisiert.

Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse hält die Stadt Hamminkeln lediglich für die drei Beteiligungen über 20,0 Prozent vor. Zur Erstellung des Beteiligungsberichtes sind die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen vorzuhalten. Die vorgehaltenen Daten liegen zentral im FD 20 Haushalt und Finanzen im Controlling weitestgehend digital. Damit hat die Stadt die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um zentral und schnell auf die Unterlagen zurückgreifen zu können.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte für alle Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorhalten. Die Einladungen und Niederschriften der Gremiensitzungen sollten dem Beteiligungsmanagement zugeleitet werden.

2.4.2 Berichtswesen

- ➔ Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht. Dieser wurde im Berichtszeitraum jeweils im Dezember des Folgejahres dem Rat vorgelegt. Aus Sicht der gpaNRW ist dies ein angemessener Zeitraum. Der Beteiligungsbericht erfüllt die Mindestanforderungen nach der GemHVO NRW. Weitere Informationen werden in den Beteiligungsberichten nicht gegeben.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Hamminkeln keine zusätzlichen, insbesondere unterjährigen, Berichte für die Gremienvertreter oder den Rat. Eine klare Regelung zu anlassbezogenen ad-hoc Mitteilungen besteht nicht. Bedeutende Sachverhalte werden kurzfristig telefonisch dem Bürgermeister oder dem zuständigen Verwaltungsvertreter mitgeteilt.

Das Berichtswesen ist im Hinblick auf die wenigen Beteiligungen ausreichend.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hamminkeln ergeben.	75	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte für alle Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorhalten. Die Einladungen und Niederschriften der Gremiensitzungen sollten dem Beteiligungsmanagement zugeleitet werden.	76

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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 Inanspruchnahmefähigkeit 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 Hamminkeln 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 Stadt Hamminkeln hat vier Grundschulen mit insgesamt fünf Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulen wird die OGS-Betreuung angeboten. An einer Grundschule können Schüler und Schülerinnen zusätzlich die Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ in Anspruch nehmen.

Die OGS wird in der Stadt Hamminkeln gut angenommen. Mit 37 Prozent liegt die Teilnahmequote 2018 im Durchschnitt der geprüften Kommunen. An drei Standorten liegt die Teilnahmequote sogar über dem Median. Der Standort mit der zusätzlichen Betreuungsform zeigt dagegen eine deutlich unterdurchschnittliche Teilnahmequote bei der OGS. Gute Steuerung seitens der Kommune und enge Zusammenarbeit aller Akteure tragen wesentlich zu der positiven Gesamtentwicklung der OGS bei. Zur weiteren Verbesserung der OGS-Steuerung empfiehlt die gpaNRW, die Betrachtung des OGS-Betreuungsangebotes als festen Bestandteil in der Schulentwicklungsplanung zu verankern.

Die Stadt Hamminkeln gehört 2018 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler. Die Ursachen für diese gute Positionierung sind vor allem auf der Aufwandsseite zu finden.

Die Stadt Hamminkeln hat die OGS-Durchführung an zwei freie Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Hamminkeln unterdurchschnittlich.

Die Stadt Hamminkeln hat beschlossen, die Qualitätsstandards der OGS zu verbessern und einen kommunalen Referenzrahmen der OGS-Qualität erstellt. Die erhöhten Qualitätsstandards gelten ab dem Schuljahr 2020/2021. Dies bedingte Neuverhandlungen mit den beiden Kooperationspartnern. Infolge der Änderungen der Qualitätsstandards und der damit verbundenen Vertragsanpassungen werden die Transferaufwendungen je OGS-Schüler deutlich höher ausfallen als im Prüfungszeitraum. Dies wird unweigerlich auch zum Anstieg des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler führen.

Die zweitgrößte OGS-Aufwandsposition sind in Hamminkeln Gebäudeaufwendungen. Die Stadt Hamminkeln stellt den OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern kleinere Fläche zur Verfügung als 75 Prozent der geprüften Kommunen. Da die Gebäudeaufwendungen je qm auch unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen sind, gehört die Stadt Hamminkeln zum Viertel der geprüften Kommunen mit den niedrigsten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.

Die Stadt Hamminkeln hat in den letzten Jahren das bereits vorhandene OGS-Raumkonzept optimiert. Es werden aktuell und in den kommenden Jahren umfangreiche Baumaßnahmen an allen Grundschulen der Stadt Hamminkeln vorgenommen. Das wird auch zur notwendigen Erweiterung und Aufwertung der OGS-Flächen und somit zu steigenden Gebäudeaufwendungen führen. Zum Zeitpunkt der Prüfung liegen nicht ausreichend Informationen vor, um die Höhe der zukünftigen Gebäudeaufwendungen verlässlich zu berechnen.

Die Elternbeiträge je OGS-Schüler liegen in der Stadt Hamminkeln auf einem durchschnittlichen Niveau. Dieser Wert ist einerseits auf die Elterneinkommensstruktur zurückzuführen. Andererseits werden in der Elternbeitragssatzung einige rechtlich gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten genutzt. Seit dem 01. August 2020 gilt eine neue Elternbeitragssatzung. In Anlehnung an den Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW auch für die neue Elternbeitragssatzung noch einige Verbesserungsmöglichkeiten. Um den potentiell steigenden Fehlebetrag je OGS-Schüler zu reduzieren, empfiehlt die gpaNRW, die aktuelle Elternbeitragssatzung zu überarbeiten.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen hilfreich. Im Haushalt der Stadt Hamminkeln gibt es für das Handlungsfeld OGS keine eigenen Produkte bzw. Kostenstellen. Die Stadt Hamminkeln sollte eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten, um die Datentransparenz zu erhöhen. Zur noch besseren Steuerung der OGS-Entwicklung ist es sinnvoll, Kennzahlen zu definieren sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.

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 Bruttogrundfläche⁶ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 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 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.⁷

3.4 Strukturen der OGS

Die Stadt Hamminkeln ist im Schuljahr 2018/2019 Trägerin von vier Grundschulen:

- Städtische Gemeinschaftsgrundschule Hermann-Landwehr-Schule Brünen (GGs Brünen)
- Gemeinschaftsgrundschule Hamminkeln (GGs Hamminkeln)
- Gemeinschaftsgrundschule Mehrhoog mit dem Hauptstandort Mehrhoog (GGs Mehrhoog) und dem Teilstandort Loikum / Wertherbruch (GGs Mehrhoog / Wertherbruch)

⁶ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

⁷ 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 Ganztagsschulen 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 Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

- Katholische Grundschule Dingden Ludgerischule (KGS Dingden)

Die Nachmittagsbetreuung in Hamminkeln hat eine längere Tradition. Die OGS wird seit 2005 in den GGS Hamminkeln, Dingden und Mehrhoog angeboten. Bereits davor existierte in Hamminkeln die Betreuungsform „Schule von acht bis eins“. 2006 wurde die OGS in Brünen eingeführt. Seit 2011 können auch die Schüler und Schülerinnen der GGS Mehrhoog / Wertherbruch die OGS besuchen. Aktuell besteht das OGS-Angebot an allen Standorten. Die KGS Dingden bietet als einzige Grundschule in Hamminkeln neben der OGS auch die Übermittagsbetreuung („Schule von acht bis eins“) an.

Die Stadt Hamminkeln präsentiert sich als eine familienfreundliche Kommune. Hamminkeln ist bestrebt, den Familien notwendige Infrastruktur anzubieten. Dafür stellt die Stadt unter anderem eine bedarfsgerechte wohnortnahe und verlässliche Ganztagsbetreuung sicher. Bei der Einführung der OGS hat die Stadt Hamminkeln unter anderem das Ziel verfolgt, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Die OGS soll auch bei der Erfüllung des Bildungsanspruches unterstützen. Diese Ziele sind nach wie vor für die OGS-Organisation und OGS-Durchführung ausschlaggebend.

Die OGS-Aufgabe wird aktuell von zwei freien Maßnahmenträgern durchgeführt.

Die Anzahl der an der OGS teilnehmenden Kinder ist seit Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Schuljahr 2018/2019 nutzen 358 Schülerinnen und Schüler das OGS-Angebot. Im Schuljahr 2019/2020 ist die Anzahl der teilnehmenden Kinder auf 375 gestiegen.

Die OGS-Betreuung findet in der Regel von 11:30 bis 16.00 Uhr statt. In der GGS Hamminkeln werden die Kinder bis 16.30 betreut. In der KGS Dingden öffnet die OGS bereits um 8.00 Uhr. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für Schulferienwochen bestehen weitere Angebote. Die Ferienbetreuung kann auch schulübergreifend organisiert werden. Die OGS eines Trägers bieten versetzte Zeiten für die Ferienbetreuung an den unterschiedlichen Standorten an. So besteht jederzeit die Möglichkeit, ein OGS-Kind auch in den Ferienzeiten betreuen zu lassen.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Hamminkeln eine rollierende Schulentwicklungsplanung erstellt. Es werden aktuell jedoch keine quantitativen Prognosen für die Nachfrage und das Angebot der OGS erstellt. Ab dem Schuljahr 2020/2021 wird die quantitative OGS-Planung in die Schulentwicklungsplanung aufgenommen.

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. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der **Stadt Hamminkeln** dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Hamminkeln

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	26.590	26.996	26.808	26.709	26.661	26.578	26.053
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.327	1.429	1.446	1.463	1.460	1.354	1.137
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	940	956	941	939	1.024	1.011	866

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Hamminkeln eine moderat sinkende Einwohnerzahl. Der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren soll dabei deutlich stärker zurückgehen. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose von 2040 mit den Einwohnerzahlen von 2018:

- Einwohnerrückgang gesamt: 2,5 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 16,6 Prozent
- Einwohnerrückgang 6 bis unter 10 Jahre: 8 Prozent (Zielgruppe OGS)

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. Ebenso abzuwarten sind die Ergebnisse der aktuellen Diskussion über einen Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung in Grundschulen.

Seit 2012 wird die Schulentwicklungsplanung (SEP) der Stadt Hamminkeln durch ein externes Beratungsunternehmen erstellt und fortgeschrieben. Die SEP basiert auf der historischen Entwicklung, den zu dem Planungszeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen, den Quoten in den einzelnen Schulen sowie dem Übergangsverhalten. Neben den aktuellen und prognostizierten Schülerzahlen beschäftigt sich die SEP mit der räumlichen Situation sowie mit der Betreuung in den Grundschulen der Stadt. Die Stadt führt jährliches Monitoring durch, in dem sie die SEP-Daten auf die Aktualität überprüft und den gegenwärtigen Entwicklungen anpasst.

Nach der Einschätzung des Fachdienstes 40 Bildung / Sport / Kultur/ Jugend sind die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auch in Hamminkeln zu beobachten: Die Anzahl der Flüchtlingskinder ist gestiegen. In der aktuellen SEP wurde die Situation aus dem Jahr 2016 fortgeschrieben. Das könnte dazu führen, dass eine zu hohe Zahl der zugewanderten Schulkinder in der SEP berücksichtigt wird. Diese mögliche Überzeichnung stellt allerdings die Gesamtprognose nicht in Frage.

Es sind einige Neubaugebiete in der Stadt Hamminkeln erschlossen. Sie werden jedoch bei der Planung nicht explizit berücksichtigt. Um die Situation trotzdem im Auge zu behalten, fordert der Fachdienst 40 eine jährliche Baubilanz aus dem Fachdienst 65 Hochbau und Gebäudetechnik ab.

Die Stadt Hamminkeln prognostiziert in allen Grundschulen kontinuierlich steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Hamminkeln

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
GGs Brünen	165	171	184	192	200	204
GGs Hamminkeln	277	293	304	320	331	337
GGs Mehrhoog	193	214	227	238	240	243
GGs Mehrhoog / TS Wertherbruch	87	88	94	104	102	103
KGS Dingen	267	277	286	297	308	313
Grundschulen gesamt	989	1.043	1.095	1.151	1.181	1.200
davon OGS-Schüler	375	465	555	645	735	825

Die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen wird in der im Prüfungszeitraum geltenden SEP der Stadt Hamminkeln nur bezogen auf die Vergangenheit betrachtet. Es werden keine quantitativen Prognosen gemacht.

Die neu erstellte SEP beschäftigt sich hingegen mit der OGS-Entwicklung, in dem sie die Anzahl der OGS-Teilnehmer und die Anzahl der OGS-Gruppen sowie die OGS-Quote darstellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte die Betrachtung des OGS-Betreuungsangebotes zum festen Bestandteil der Schulentwicklungsplanung machen. So wird ersichtlich, ob das derzeitige OGS-Angebot weiterhin auskömmlich ist oder Handlungsbedarf besteht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Flächen.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in der Stadt Hamminkeln stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2⁸ in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz⁹ kann diese Verpflichtung

⁸ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

⁹ § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Stadt Hamminkeln wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

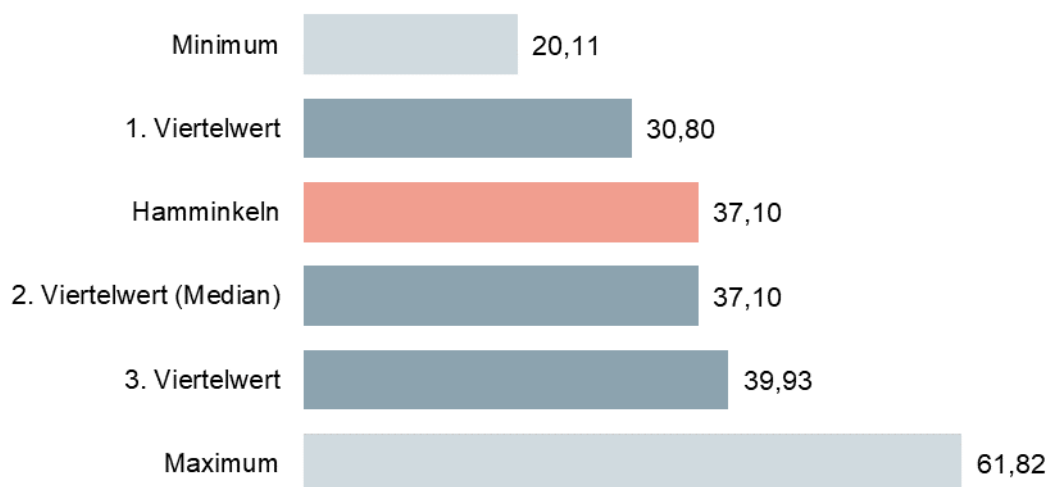
Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ Feststellung

Die OGS der Stadt Hamminkeln wird an den meisten Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Lediglich eine Grundschule mit einer weiteren Betreuungsform hat eine auffällig niedrige OGS-Teilnahmequote.

Die **Stadt Hamminkeln** hat nicht explizit formuliert, wie viele OGS-Betreuungsplätze sie vorhalten möchte. Vielmehr hat Hamminkeln das Ziel, den Bedarf an Betreuungsplätzen zu decken. Aus diesem Grund erweitert die Kommune ihre OGS-Kapazitäten einerseits entsprechend der Nachfrage der Eltern, andererseits in Abhängigkeit von vorhandenen räumlichen und finanziellen Ressourcen.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Sowohl die Schülerzahlen als auch die Anzahl der OGS-Kinder sind in der Stadt Hamminkeln im Laufe der Jahre gewachsen. Im interkommunalen Vergleich liegt die Teilnahmequote auf einem durchschnittlichen Niveau.

Die Teilnahmequote fällt in den Grundschulen der Stadt Hamminkeln unterschiedlich hoch aus. Die Teilnahmequote in der OGS Brünen hat sich im Prüfungszeitraum kaum verändert. Sie liegt im Vergleichsjahr 2018 mit 46 Prozent erheblich über dem Median der geprüften Kommunen. Am stärksten hat sich die Teilnahmequote in der OGS Mehrhoog entwickelt, und zwar ist sie

von 35 Prozent im Jahr 2015 auf 48 Prozent im Jahr 2018 gestiegen. Im Schuljahr 2019/2020 hat sie sogar 50 Prozent überschritten. Die Teilnahmequote an der KGS Dingden ist im Prüfungszeitraum zwar gestiegen, liegt aber mit 20 Prozent im Jahr 2018 immer noch deutlich unter dem Median.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen in Prozent

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
GGs Brünen	45,34	44,97	48,10	46,01	43,64
GGs Hamminkeln	34,02	35,66	38,01	38,93	41,16
GGs Mehrhoog	34,74	37,32	37,62	48,24	52,85
GGs Mehrhoog / TS Wertherbruch	32,50	29,41	33,33	36,25	32,18
KGS Dingden	15,55	18,42	20,60	20,16	22,10
Teilnahmequote Gesamt	31,30	32,98	34,94	37,10	37,92

Die neue SEP geht von einem kontinuierlichen Anstieg der OGS-Teilnehmenden. So wird ab dem Schuljahr 2021 eine OGS-Teilnahmequote über 50 Prozent prognostiziert. Bis zum Schuljahr 2025 soll sie auf 75 Prozent steigen.

Zukünftige Entwicklung der Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen in Prozent

	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
GGs Brünen	50	54	59	64	69
GGs Hamminkeln	47	53	58	63	69
GGs Mehrhoog	54	57	60	65	70
GGs Mehrhoog / TS Wertherbruch	42	48	52	61	69
KGS Dingden	32	41	50	58	67
Teilnahmequote Gesamt	45	51	56	62	69

Die Zahl der Kinder mit besonderem erzieherischen Bedarf steigt im Laufe der Jahre kontinuierlich. Im Schuljahr 2018/ 2019 nehmen 53 Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der OGS-Betreuung teil. Dies entspricht 15 Prozent der betreuten Kinder. Verglichen mit den anderen Kommunen gleicher Größenordnung nehmen an der OGS in Hamminkeln überdurchschnittlich viele Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf teil. Der Median der Vergleichskommunen lag im betrachteten Jahr bei sechs Prozent.

Mit der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ wird in der Stadt Hamminkeln eine weitere Betreuungsform angeboten. Rund 40 Prozent der Schülerinnen und Schüler werden 2018 in Hamminkeln insgesamt betreut, davon 24 Kinder (rund drei Prozent) in der Übermittagsbetreuung.

Werden weitere Betreuungsformen angeboten, kann dies dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen und das alternative Betreuungsangebot in Konkurrenz zur OGS steht. Die Finanzierung dieser anderen Betreuungsarten unterscheidet sich von der OGS-Finanzierung. Die weiteren Betreuungsformen werden vom Land nur mit einer Betreuungspauschale gefördert. Häufig ist diese Pauschale nicht kostendeckend und als Folge sind zusätzliche kommunale Eigenanteile erforderlich.

Die Übermittagsbetreuung wird nur in der KGS Dingden angeboten. Vergleicht man die Anzahl der Schüler und Schülerinnen in der OGS und in der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“, stellt man fest, dass eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen vorhanden ist. Bezeichnend ist, dass die einzige Grundschule mit einer weiteren Betreuungsform die niedrigste OGS-Teilnahmequote aufweist. Sie liegt deutlich unter dem Durchschnitt der geprüften Kommunen.

➔ **Empfehlung**

Die Ausgestaltung des OGS-Angebots und weiterer Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Hamminkeln sein. Die Stadt sollte entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen. So könnte die Stadt Hamminkeln die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenanteile besser steuern.

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

Der Fachdienst 40 Bildung / Sport / Kultur / Jugend der **Stadt Hamminkeln** ist für die strategische Planung und die operative Abwicklung der OGS verantwortlich. Dafür werden insgesamt 0,79 Vollzeitstellen zur Verfügung gestellt.

Aus Gründen der Trägervielfalt und dem Mangel an städtischem Personal mit pädagogischen Qualifikationen hat die Stadt Hamminkeln freie Träger mit der OGS-Durchführung beauftragt. Vor der Vergabe der Trägerschaft hat die Stadt Hamminkeln eine Markterkundung durchgeführt.

Aktuell hat die Stadt Hamminkeln die OGS-Aufgabe für die drei Grundschulstandorte (GGS Hamminkeln, GGS Mehrhoog (Standort Mehrhoog) und KGS Dingden) an den Caritasverband für die Dekanate Dinslaken und Wesel (Caritas) vergeben. An der GGS Brünen und der GGS Mehrhoog/ Wertherbruch führt das Diakonische Werk Wesel (Diakonie) die OGS-Aufgabe durch. Die beiden Träger stellen das für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Personal zur Verfügung.

Die Aufnahme und Abmeldung der OGS-Kinder erfolgen durch die Schulleitung der jeweiligen Grundschule. Die Träger schließen Betreuungsverträge mit den Eltern ab.

Die Stadt Hamminkeln setzt die Elternbeiträge fest. Sie führt die jährliche Überprüfung von Einkommensverhältnissen durch und zieht die Elternbeiträge ein. Das Mahnverfahren erfolgt durch die Stadt Hamminkeln. Die Stadt beantragt auch die erforderlichen Landeszuschüsse.

Die Rahmenbedingungen und die Ziele der OGS sind in unterschiedlichen Konzepten festgelegt. Die Konzepte erläutern die Ziele und die pädagogischen Schwerpunkte und regeln die organisatorischen Besonderheiten wie z.B. Tagesablauf, Räume, Personal. Gesondert werden die Kommunikation mit der Schule, den Eltern und dem Schulträger sowie die Kooperationen mit anderen Institutionen dargestellt. Bereits vor der Einführung der OGS im Jahr 2005 wurde von der Stadt Hamminkeln eine örtliche Konzeption für die gesamte Stadt neben den Konzepten für einzelne Schulen erstellt. Mit der Vergabe der OGS-Durchführung an die freien Träger wurden die Konzepte den Besonderheiten der Schulen und den Besonderheiten des jeweiligen Trägers angepasst. Die Konzepte werden kontinuierlich seitens der Träger fortgeschrieben.

Als Ziel der OGS formuliert die Caritas eine Bündelung der Bildungspotenziale von Schule und Jugendhilfe. Im Mittelpunkt soll eine ganzheitliche Förderung angepasst an die individuellen Bedürfnisse der OGS-Kinder stehen. Die Diakonie setzt sich zum Ziel, den Kindern moralische, kulturelle und religiöse Werte zu vermitteln sowie ihre sozialen Kompetenzen zu entwickeln.

Die Zusammenarbeit mit den Sportvereinen, Honorarkräften, Ehrenamtlichen und weiteren Partnern zur Durchführung von OGS-Angeboten wird von den Maßnahmenträgern organisiert.

3.5.2 Steuerung

- ➔ Die Stadt Hamminkeln ist sehr aktiv an der strategischen Planung, der Steuerung und der laufenden Umsetzung der OGS beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über zahlreiche Treffen des Qualitätszirkels ein.

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 strategische Planung und Steuerung des OGS-Angebotes erfolgt durch die **Stadt Hamminkeln**. Dabei wird sie bei der Ausarbeitung der Planungsgrundlagen im erheblichen Maße durch den Qualitätszirkel unterstützt.

Die Stadt Hamminkeln legt einen hohen Wert auf die Qualitätsstandards in ihren OGS-Einrichtungen. Seit 2016 befassen sich die Schulleitungen, OGS-Leitungen und die Stadtverwaltung mit der Frage, wie man die Qualität der OGS verbessern kann. 2017 hat die neu gegründete Arbeitsgruppe „Offene Ganztagschule – Qualität und Elternbeiträge“ ihre Arbeit aufgenommen. Im gleichen Jahr hat die Stadt Hamminkeln das Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung mit einer breitgefächerten Qualitätsabfrage beauftragt. An der Abfrage haben neben den OGS-Kindern ihre Eltern sowie die Mitarbeiterinnen der OGS und das Kollegium der Schule teilgenommen. Die Abfrage hat eine hohe Zufriedenheit der Beteiligten festgestellt, gleichzeitig aber auch Verbesserungspotenziale identifiziert. Zudem hat die Fachberaterin des LVR-Landesjugendamtes Rheinland ein Bild von der räumlichen Situation sowie von den Konzepten, Handlungs- und Unterstützungsbedarfen der OGS der Stadt Hamminkeln gemacht. Das Ergebnis der Qualitätsabfrage und der Ortsbegehung war die Beauftragung der Verwaltung

mit der Gründung eines Qualitätszirkels, an dem Vertreter der beiden Träger, die OGS-Leitungen, Schulleitungen und Vertreter der Stadt teilnehmen. Unter anderem hat das Qualitätszirkel das Raumkonzept optimiert sowie einen kommunalen Referenzrahmen der Qualität der OGS erstellt. Das erarbeitete Konzept zur weiteren OGS-Entwicklung soll bis 2030 umgesetzt werden. Bereits jetzt sind im städtischen Haushalt 20.000 Euro jährlich für die Qualitätssteigerung vorgesehen. 2019 hat der Rat der Stadt Hamminkeln beschlossen, die Qualitätsstandards der OGS zu ändern. Die erhöhten Qualitätsstandards werden zum Schuljahr 2020/2021 eingeführt. Die Frage „Haben Sie eine OGS oder sind Sie eine OGS?“ ist nach wie vor präsent. Die Schulen beschäftigen sich seit über zwei Jahren intensiv mit dieser Fragestellung.

→ **Feststellung**

Die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Hamminkeln und den Kooperationspartnern enthalten bereits umfangreiche Regelungen. Zu den einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Die Grundlage für die Durchführung des OGS-Angebotes bilden die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Hamminkeln und dem jeweiligen Maßnahmenträger. Für jede OGS existiert eine eigene Kooperationsvereinbarung. Sie wurden in 2005 abgeschlossen und regelmäßig aktualisiert (2012 und 2017). Die Schulen sind keine Vertragspartner, haben die Kooperationsvereinbarungen jedoch mitunterschrieben. Die Laufzeit der im Prüfungszeitraum geltenden Kooperationsvereinbarung beginnt am 01.08.2016. Eine ordentliche Kündigung kann bis zum 31. Dezember eines Jahres mit Wirkung zum Beginn des folgenden Schuljahres erfolgen. Es sind auch Möglichkeiten für außerordentliche Kündigungen vorgesehen.

Neben den einzelnen Rechten und Pflichten der Beteiligten sowie den Rahmenbedingungen zur Durchführung der OGS definieren die Kooperationsvereinbarungen die Finanzierungsmodalitäten.

Demnach stehen den Trägern Festbeträge zur Verfügung, die sich aus den folgenden jährlichen Pauschalen zusammensetzen:

- Gruppenpauschale, die auf der Gruppenstärke von 25 Kindern basiert,
- Pauschale für die Überschreitung der Gruppenstärke von 25 Kindern,
- Pauschale für Kinder mit förmlich festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung,
- Pauschale für Küchenhilfen und
- Pauschale für Leitungsstunden ab der 3. Gruppe (für fünf Stunden pro Woche).

Für die beiden Träger besteht die Möglichkeit einer jährlichen Erhöhung der Pauschalen (außer Pauschalen für Kinder mit förmlich festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf).

Die personelle Ausstattung wird in den Kooperationsvereinbarungen der beiden Träger detailliert beschrieben. Nach den Kooperationsvereinbarungen sind die Träger verpflichtet, das eingesetzte OGS-Personal der Stadt Hamminkeln namentlich mitzuteilen. Auf diese Weise ist die Kommune jederzeit informiert, welche Personen und mit welchen Qualifikationen die OGS durchführen. Werden die Qualitätskriterien des pädagogischen Personals nicht erfüllt, wird der Festbetrag entsprechend gekürzt.

Die Träger sind verpflichtet, spätestens sechs Wochen nach dem betreffenden Schuljahr eine jährliche Aufstellung der OGS-Kosten der Stadt Hamminkeln zur Verfügung zu stellen (in Form eines Verwendungsnachweises und eines Sachberichtes). Die im Schuljahr nicht verbrauchten Mittel sind an die Stadt Hamminkeln zurückzuzahlen. Sollte der Festbetrag seitens des Trägers überschritten werden, gleicht die Stadt Hamminkeln den Fehlbetrag nicht aus.

Die Kooperationsvereinbarungen sind gut formuliert und regeln die meisten OGS-Sachverhalte. Es besteht in dieser Hinsicht kein dringender Handlungsbedarf. Gleichwohl können einige Aspekte verbessert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte separate Vereinbarungen mit den Schulen hinsichtlich der OGS-Mitwirkung abschließen. Die Kooperationsvereinbarungen mit der Diakonie könnten dahingehend optimiert werden, dass bei der Reduzierung der Gruppenstärke auch die Reduzierung der Gruppenpauschale erfolgt.

Als Folge der Einführung erhöhter Qualitätsstandards wurden die Kooperationsvereinbarungen zum Schuljahr 2020/2021 überarbeitet.

Die Stadt Hamminkeln in ihrer Schulträgerfunktion ist an der Arbeit des Qualitätszirkels maßgeblich beteiligt. Die Arbeitstreffen des Qualitätszirkels sind an die Ausschusssitzungen gekoppelt und finden in der Regel mehrmals im Jahr statt. Im Rahmen dieser Treffen werden wichtige Entscheidungen zum Ablauf, der Finanzierung und der pädagogischen Ausgestaltung der OGS getroffen.

Die OGS-Leitung und die Schulleitung pflegen einen regelmäßigen Informationsaustausch. Die OGS-Leitung nimmt an den Lehrerkonferenzen teil und steht auch den Eltern an den Elternsprechtagen zur Verfügung.

Zwischen dem Kreis Wesel als Jugendhilfeträger und den kreisangehörigen Kommunen wurde vor Jahren eine Übereinkunft getroffen, dass die OGS von den Kommunen geplant und gesteuert wird. Hamminkeln informiert das Kreisjugendamt über die OGS-Entwicklung. So war das Kreisjugendamt z.B. zur Ratssitzung eingeladen, in der die neuen OGS-Qualitätsstandards beschlossen wurden. Auf der Kreisebene existiert der Arbeitskreis „Schule“, in dem sich die Kommunen auch immer wieder über die OGS-Themen austauschen. So wurde z.B. in der Vergangenheit zwischen den kreisangehörigen Kommunen evaluiert, welche Betreuungsformen in den Kommunen existieren und wie oft die Elternbeitragssatzungen aktualisiert werden. Der interkommunale Austausch findet auch mit den Kommunen außerhalb des Kreises Wesel statt. Zum Beispiel ist die Stadt Hamminkeln in einem engen kollegialen Dialog mit der Stadt Rees im Kreis Kleve.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Im Haushalt der Stadt Hamminkeln ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Grundschulen“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Hamminkeln dadurch nicht vollumfänglich bekannt.

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.

Die **Stadt Hamminkeln** hat in der Produktgruppe „Bereitstellung schulischer Einrichtungen“ das Produkt „1.100.03.01.01 Grundschulen“ eingerichtet, in dem auch alle OGS erfasst werden. Einige den OGS direkt zuordenbaren Erträge und Aufwendungen werden auf dieses Produkt gebucht. Die Einnahmen aus den Elternbeiträgen, OGS-Landeszuweisungen sowie die Transferaufwendungen für die Maßnahmenträger können ohne Weiteres ermittelt werden. Neben der OGS werden hier auch die Übermittagsbetreuung betreffenden Vorgänge abgebildet. Einige OGS-Sachverhalte werden dem Produkt hingegen gar nicht zugeordnet. Zum Beispiel werden nicht alle Aufwendungen des Gebäudemanagements für die OGS auf dieses Produkt gebucht. Dadurch ist der gesamte Ressourceneinsatz aus dem Produkt nicht ersichtlich. Das genaue OGS-Ergebnis kann erst nach Bereinigungen bzw. Hinzurechnungen ermittelt werden. Zu Prüfungszwecken wurden die zur OGS gehörenden Sachverhalte abgegrenzt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen wurden dem Handlungsfeld OGS seitens der Kommune mit Hilfe eines Flächenschlüssels (Verhältnis der Fläche OGS zur Gesamtfläche Grundschulen) zugeordnet.

Die Stadt Hamminkeln hat im Haushaltsplan keine strategischen Ziele oder Kennzahlen für die OGS-Gestaltung formuliert. Die OGS-Weiterentwicklung folgt dem quantitativen Bedarf. Ein Berichtswesen oder Steuerung mit den Kennzahlen gibt es in der Stadt Hamminkeln noch nicht.

→ Empfehlung

Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Hamminkeln ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten. Die Stadt Hamminkeln kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abzugrenzen. Zur OGS-Steuerung ist es sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.

Eine mögliche Basis für das Berichtswesen könnten die im Rahmen der aktuellen Prüfung erhobenen Kennzahlen bilden, in dem sie in den Folgejahren ausgewertet und fortgeschrieben werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Die meisten Vergleichskommunen haben einen deutlich höheren schülerbezogenen Fehlbetrag als die Stadt Hamminkeln. Nach der Implementierung der neuen Qualitätsstandards und der damit verbundenen Vertragsneugestaltung wird der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ab dem Schuljahr 2020/2021 voraussichtlich erheblich steigen.

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.

Die Erträge bei der **Stadt Hamminkeln** setzen sich hauptsächlich aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen.

Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen und Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für Gebäude.

In 2017 erwirtschaftet Hamminkeln Erträge in Höhe von rund 580.000 Euro. 2018 sind diese deutlich gestiegen, und zwar auf rund 680.000 Euro. Die Aufwendungen für die OGS-Bereitstellung sind in der Stadt Hamminkeln mit rund 800.000 Euro in 2017 bzw. 810.000 Euro in 2018 annähernd gleichgeblieben. Somit hat die Stadt Hamminkeln im Handlungsfeld OGS einen absoluten Fehlbetrag von rund 230.000 Euro in 2017 und von rund 130.000 in 2018 ausgewiesen.

Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zur Anzahl der OGS-Schüler und OGS-Schülerinnen von Interesse.

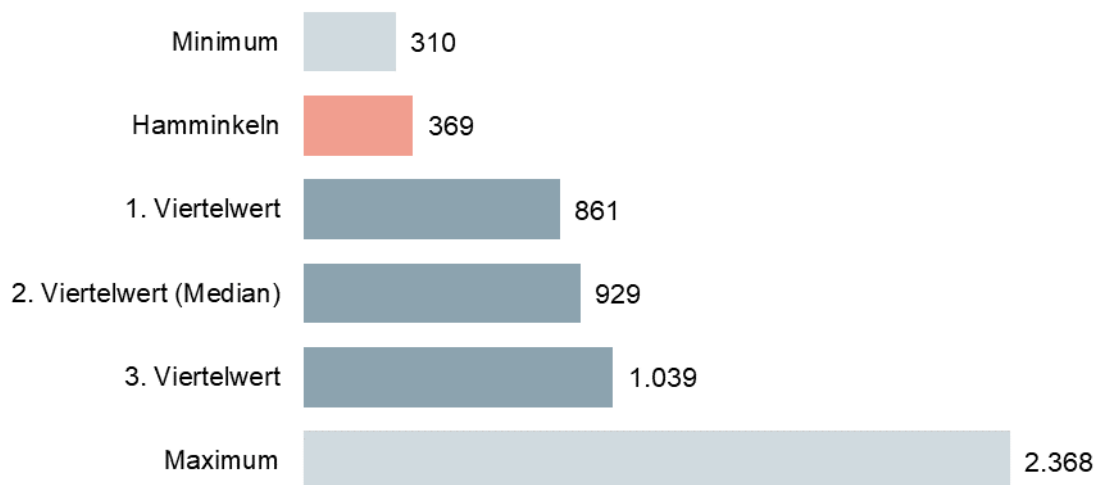
Aus der Kennzahl „Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre“ kann die Haushaltsbelastung der Kommune für die OGS-Aufgabe gemessen an der entsprechenden Altersgruppe abgelesen werden.

Einwohnerbezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	4,9	4,3	5,9	10,0	13,2	26,3	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	141	124	167	253	372	740	15

Die Kennzahl „Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Der Fehlbetrag der OGS liegt interkommunal sowohl beim Einwohner- als auch beim Schülerbezug auf sehr niedrigem Niveau. Die verbesserten Qualitätsstandards sowie das optimierte Raumkonzept (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“) werden die OGS-Aufwendungen erhöhen. Durch die zum 01. August 2020 in Kraft tretende Elternbeitragssatzung (s. Kapitel „3.6.2.1 Elternbeiträge“) wird zwar ein Teil der gestiegenen Aufwendungen aufgefangen, eine vollständige Kompensation kann dadurch jedoch nicht erreicht werden. Diese Entwicklung wird voraussichtlich zum deutlichen Anstieg des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler führen.

Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag 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.

Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagsschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹⁰ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

➔ **Feststellung**

Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Hamminkeln auf mittlerem Niveau. Die Elternbeitragssatzung bietet Potenzial zur Ertragssteigerung.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge erheben. Zur Erhebung der Elternbeiträge muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. festlegen. Soziale Aspekte sollten berücksichtigt werden.

Die **Stadt Hamminkeln** erhebt im Prüfungszeitraum Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der „Satzung zur Erhebung der Elternbeiträge im Rahmen der „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“ der Stadt Hamminkeln“ vom 10. Januar 2014. Die Satzung wurde regelmäßig angepasst, die letzte für den Prüfungszeitraum geltende Überarbeitung erfolgte am 19. Dezember 2017 mit Wirkung zum 01.08.2018.

Die Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach acht beitragspflichtigen Einkommensstufen erhoben.
- Die Eltern leisten einen Beitrag zur OGS-Finanzierung entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Bis zum Netto-Einkommen von 25.000 Euro sind die Eltern von der Beitragszahlung befreit.
- Der niedrigste Beitrag liegt bei 35 Euro. Der Höchstbeitrag in Höhe von 185 Euro wird ab dem Netto-Einkommen über 110.000 Euro erhoben.
- Die Beiträge werden nicht dynamisiert.
- Die Geschwisterkind-Ermäßigung von 50 Prozent wird ab dem zweiten Kind angewandt. Die Geschwisterkind-Ermäßigung ist systemübergreifend. Sie gilt für die Geschwister, die zeitgleich eine Kindertageseinrichtung, die Kindertagespflege oder die OGS besuchen.
- Die Eltern sind verpflichtet, alle berechnungsrelevanten Unterlagen zur Festsetzung der Beitragshöhe bei der Stadt Hamminkeln einzureichen. Sollten die Einkommensnachweise nicht eingereicht werden, ist die Stadt berechtigt, den Höchstbeitrag der jeweiligen Betreuungsform festzusetzen.

¹⁰ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

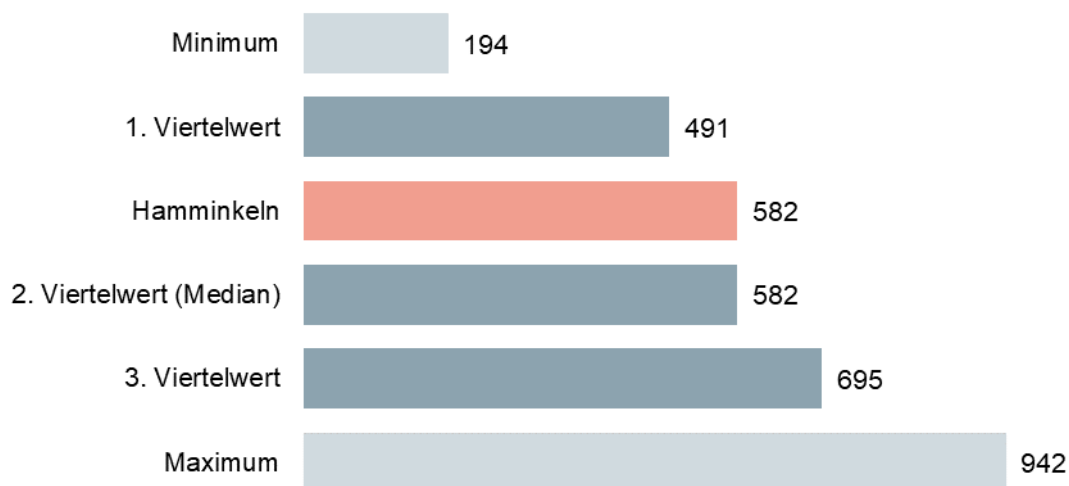
Die Elternbeiträge werden unter anderem zur Finanzierung des städtischen Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses verwendet.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar.

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	164.730	154.422	164.745	208.295
Anzahl OGS-Schüler	288	313	334	358
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	562	493	493	582
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	536.016	720.873	790.712	791.430
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	20.320	20.217	13.993	17.935
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	29,7	20,8	20,5	25,7

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



43 Prozent der OGS-Kinder sind im Schuljahr 2018/2019 beitragsfrei. Sechs Prozent der Beitragspflichtigen entrichten den Höchstbeitrag. Im Schuljahr 2019/2020 ist der Anteil der Eltern in der höchsten Einkommensstufe auf acht Prozent gestiegen.

Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Stadt Hamminkeln hat entschieden, die Erziehungsberechtigten an den steigenden Aufwendungen infolge der OGS-Qualitätssteigerung (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“) zu beteiligen. Am 12. Dezember 2019 wurde die Elternbeitragssatzung zum 01. August 2020 geändert. Dabei wurden folgende wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Die Beiträge werden in zwei Schritten angepasst: zum 01. August 2020 und zum 01. August 2021.
- Die Beiträge in allen Einkommensstufen wurden unterschiedlich stark verändert.
- Die Höhe des Mindestbeitrages liegt bei 36 Euro.
- Der Höchstbeitrag liegt bei 197 Euro für das Jahr 2020 und bei 203 Euro für das Jahr 2021.

Die Satzungsänderung führt nach Berechnung der Stadt Hamminkeln im Schuljahr 2020/2021 zu voraussichtlichen Mehreinnahmen von rund 15.000 Euro. Im Schuljahr 2021/2022 erhöhen sich die Erträge voraussichtlich um weitere 9.000 Euro. Den Berechnungen liegt eine vergleichsweise konservative Annahme zugrunde, dass 375 Kinder die OGS besuchen werden.

Die neue Elternbeitragssatzung schöpft einige Gestaltungsmöglichkeiten aus, die im Runderlass gegeben sind. Gleichwohl sollte die Stadt Hamminkeln zur weiteren Verbesserung der Ertragslage folgende Handlungsmöglichkeiten für die Elternbeitragssatzung in Erwägung ziehen:

- Ein möglicher Optimierungsschritt wäre die Herabsenkung der Beitragsstufe, ab der der Höchstbeitrag fällig ist. Bei der Prüfung mittlerer kreisangehöriger Kommunen hat sich herausgestellt, dass einige Städte und Gemeinden den Höchstbetrag bereits ab einem Jahreseinkommen von 67.000 Euro erheben.
- Die Überarbeitung der Staffelung (Z.B. die Erhöhung der Beiträge in unterschiedlichen Einkommensstufen) würde die Ertragssituation weiter positiv beeinflussen.
- Die Stadt Hamminkeln sollte die Elternbeiträge über das Schuljahr 2021/2022 hinaus an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Hamminkeln

beteiligt. Die gpaNRW empfiehlt eine jährliche dynamische Erhöhung um drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses.

- Die Stadt Hamminkeln sollte über die Reduzierung der Ermäßigung für das zweite Kind nachdenken.
- Die systemübergreifende Geschwisterkind-Regelung sollte in eine nicht-systemübergreifende umgewandelt werden.
- Die Beitragsfreiheit in der Elternbeitragssatzung sollte überprüft werden. Einige Kommunen verzichten bereits auf die Beitragsfreiheit.

Für die Ferienbetreuung werden von den OGS-Beitragspflichtigen keine zusätzlichen Beiträge erhoben. Nach den rechtlichen Vorschriften könnte die Stadt Hamminkeln für diese zusätzliche Betreuung gesonderte Beiträge erheben. Einige Kommunen nutzen bereits diese Möglichkeit zur Entlastung ihrer Haushalte.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamminkeln, die Elternbeitragssatzung anzupassen, um den zu erwartenden Anstieg des Fehlbetrags in Grenzen zu halten und den städtischen Haushalt so zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Hamminkeln Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

Die Ausschöpfung der hier aufgezeichneten Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt durch die bevorstehende Erhöhung der Aufwendungen zusätzlich an Gewicht.

3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schüler

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen.

Die ordentlichen Aufwendungen des Handlungsfeldes OGS setzen sich bei der **Stadt Hamminkeln** aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen für das Verwaltungspersonal,
- Transferaufwendungen,
- bilanziellen Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen inkl. Aufwendungen für OGS-Räume.

Zu Letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Zu den Prüfungszwecken wurden die Aufwendungen für die OGS-Räume in Hamminkeln mithilfe eines Flächenschlüssels von den übrigen Aufwendungen der Schulgebäude abgegrenzt.

Die Aufwendungen für die Bereitstellung des OGS-Angebots beliefen sich in der Stadt Hamminkeln in 2017 auf rund 800.000 Euro und in 2018 auf rund 810.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 358 betreuten OGS-Schülerinnen und Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.261	2.225	2.491	2.809	2.905	4.052	15
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.900	0	1.799	2.064	2.313	2.454	15
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	200	148	270	347	453	1.035	15

Die Stadt Hamminkeln gehört zum Viertel der geprüften Kommunen mit den niedrigsten OGS-Aufwendungen je OGS-Schüler. Mit 2.261 Euro je Schüler erreicht Hamminkeln sogar den zweitniedrigsten Wert der geprüften Kommunen.

93 Prozent der städtischen OGS-Aufwendungen fallen auf die zwei größten Positionen, und zwar 84 Prozent sind Transferaufwendungen und neun Prozent Gebäudeaufwendungen. Sowohl die Transferaufwendungen als auch die Gebäudeaufwendungen der Stadt Hamminkeln sind niedriger als die gleichen Aufwandsarten bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind im Prüfungszeitraum von 1.899 Euro im Jahr 2015 auf 2.261 Euro in 2018 und somit um rund 19 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg ist in erster Linie auf den Anstieg der Transferaufwendungen zurückzuführen (s. Kapitel „3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schüler“). Die OGS-Teilnehmerzahl ist im genannten Zeitraum um 22 Prozent gestiegen.

Infolge der Änderung von Qualitätsstandards (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“) werden die Transferaufwendungen je OGS-Schüler weiter steigen. Dementsprechend werden auch die Aufwendungen je OGS-Schüler höher ausfallen. Nach der Schätzung der Stadt Hamminkeln werden diese voraussichtlich bei ca. 2.600 Euro je OGS-Schüler liegen. Berücksichtigt man die anteiligen Gebäudeaufwendungen, die seitens der Stadt Hamminkeln in die Berechnung der zukünftigen OGS-Aufwendungen aktuell nicht einbezogen sind, werden die Aufwendungen je OGS-Schüler voraussichtlich noch höher ausfallen.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen je 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

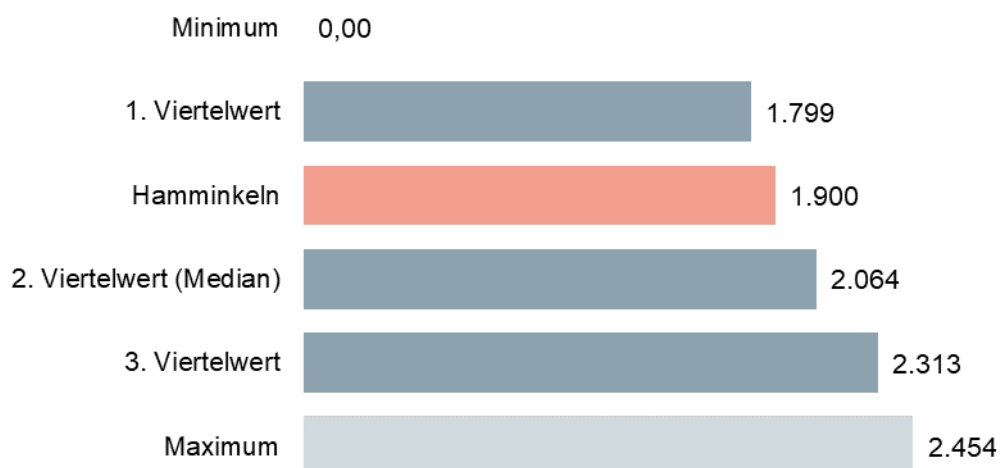
Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Hamminkeln einen Teil der Elternbeiträge dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Die Neuverhandlungen führen voraussichtlich zu höheren Transferaufwendungen.

Die **Stadt Hamminkeln** hat die Durchführung der OGS-Aufgabe auf Dritte übertragen. Die Abrechnung mit den Kooperationspartnern erfolgt auf Basis der Kooperationsvereinbarungen (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“).

Die Transferaufwendungen belaufen sich in der Stadt Hamminkeln in 2017 auf rund 620.000 und in 2018 auf 680.000 Euro. Sie betragen damit 78 Prozent der Gesamtaufwendungen in 2017 bzw. 84 Prozent in 2018.

Der Grund für den Anstieg der Aufwendungen je OGS-Schüler im Laufe der Jahre ist der Anstieg der Transferaufwendungen im gleichen Zeitraum, und zwar von 1.527 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2015 auf 1.900 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2018.

Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Betrachtet man nur die Kommunen, die die Aufgabe an allen OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben, verteilen sich die Werte wie folgt:

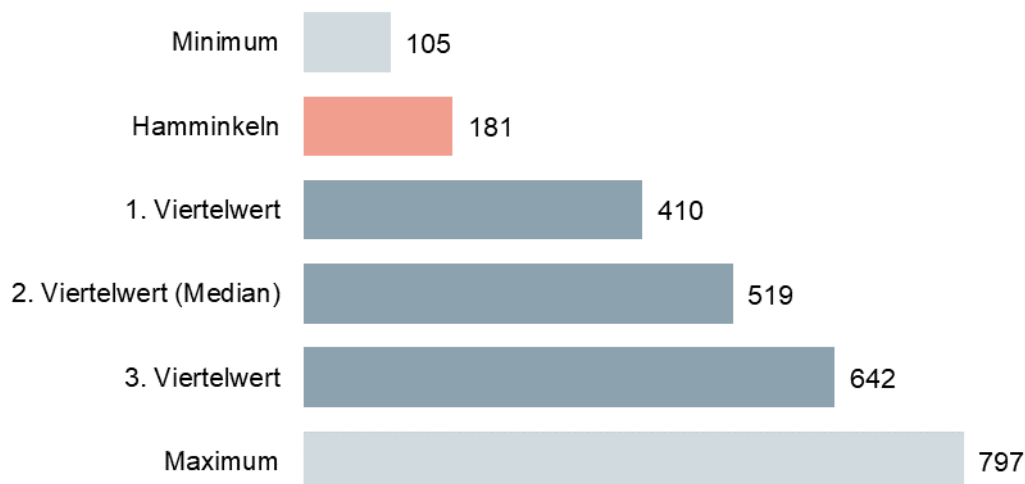


Wie im Kapitel „3.6.2.2 Aufwendungen OGS-Schüler“ beschrieben, werden die Transferleistungen ab dem Schuljahr 2020/2021 steigen. Infolgedessen wird der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler unweigerlich steigen und der städtische Haushalt entsprechend belastet.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	141.800	156.100
Landeszuweisungen in Euro	402.616	459.406
Mindestleistung (gerundet) in Euro	544.000	616.000
Transferleistungen in Euro	623.717	680.083
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	80.000	65.000
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	238	181

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Die Stadt Hamminkeln erbringt 2018 freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 181 Euro je OGS-Schüler an die Träger. Dies entspricht 13 Prozent der gesamten Transferleistungen. Über 75 Prozent der geprüften Kommunen erbringen höhere freiwillige Leistungen als die Stadt Hamminkeln.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger und die Elternbeiträge verbleiben vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken. Dies sollte die Stadt Hamminkeln bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Maßnahmenträger berücksichtigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte wegen der ab 2020 steigenden finanziellen Belastungen ihre Anstrengungen intensivieren, um die Transferaufwendungen und somit auch ihre freiwilligen Leistungen zu senken bzw. möglichst gering zu halten.

Die Stadt Hamminkeln nimmt die Empfehlung der gpaNRW zur Kenntnis und weist darauf hin, dass die erhöhten Aufwendungen ein Ergebnis der beschlossenen Qualitätsoffensive sind. Vor diesem Hintergrund sieht die Stadt Hamminkeln aktuell keine Möglichkeiten, Transferleistungen zu senken.

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.

- Die vorgesehenen räumlichen Erweiterungen der Grundschulen der Stadt Hamminkeln werden zur Erhöhung des OGS-Raumangebotes führen. Infolgedessen wird voraussichtlich die OGS-Fläche je Schüler steigen. Dementsprechend wird die Neustrukturierung des OGS-Raumangebotes zu den steigenden Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen.

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.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Die zweitgrößte OGS-Aufwandsposition in 2018 stellen in der **Stadt Hamminkeln** die Gebäudeaufwendungen dar.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	200	148	270	347	453	1.035	15
Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche in Euro	57	34	48	61	114	165	15
Fläche je OGS-Schüler in qm	3,49	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	15
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	10,04	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	15

In der Stadt Hamminkeln liegen die Gebäudeaufwendungen im Jahr 2018 bei 72.000 Euro. Im Prüfungszeitraum bewegen sich die Gebäudeaufwendungen zwischen 64.000 Euro und 130.000 Euro.

Die Gebäudeaufwendungen werden in Hamminkeln nicht direkt der OGS zugeordnet. Für die Prüfung wurde diese Aufwandsposition seitens der Stadt auf der Basis eines Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamtflächen der Schulgebäude) ermittelt.

Die Stadt Hamminkeln hat in den Jahren 2005 und 2007 Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) beantragt. Damit konnte sie erforderliche Umbaumaßnahmen durchführen sowie die notwendige Ausstattung für die OGS-Räume beschaffen.

In Hamminkeln stehen im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 1.248 m² Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung.

Die räumliche Situation ist an den fünf Standorten sehr unterschiedlich. Gemeinsam für alle Standorte ist die Nutzung der Klassenräume für die OGS-Zwecke neben den Räumen, die ausschließlich für den OGS-Betrieb vorgesehen sind. In den frühen Nachmittagsstunden werden die Flächen der KGS Dingden auch von der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ beansprucht.

Gebäudekennzahlen je OGS 2018

Kennzahlen	GGs Brünen	GGs Hamminkeln	GGs Mehrhoog	GGs Mehrhoog/ Wertherbruch	KGS Dingden
Fläche je OGS-Schüler in qm	3,11	2,84	3,52	3,99	5,12
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	10,23	9,10	12,84	14,70	7,54

Die GGS Mehrhoog verfügt über ein separates zweistöckiges OGS-Gebäude, das durch eine Grünanlage vom Schulgebäude getrennt ist. Die Toiletten der OGS sind nur von außen erreichbar. Die Kinder benötigen einen Schlüssel und eine Aufsichtsperson. Das Außengelände mit unterschiedlichen Spielgeräten wird sehr stark frequentiert. Da es von den OGS-Räumen nur teilweise einsehbar ist, erschwert das die Betreuungssituation zusätzlich. Der Speiseraum wird nach dem Mittagessen als Spielraum genutzt. Der Kellerflur der OGS Mehrhoog ist geräumig und würde sich für einige Aktivitäten anbieten. Durch die schlechte Akustik kann er jedoch nur eingeschränkt genutzt werden. Mit Schallschutz oder vergleichbaren Baumaßnahmen wäre die Nutzung dieses Flurs unter Berücksichtigung der Brandschutzvorschriften denkbar. Durch die räumliche Trennung können die Klassenräume für die Hausaufgabenbetreuung nicht eingesetzt werden. Nur einmal die Woche wird ein Klassenraum im Schulgebäude für die Hausaufgabenbetreuung von Kindern mit Fluchterfahrung bzw. von Kindern mit Lernschwierigkeiten benutzt. Mit dem Bau eines neuen Schulgebäudes wird sich die Situation voraussichtlich ändern. Der Neubau wird voraussichtlich zum Schuljahr 2022/2023 fertiggestellt. Für den Neubau der GS Mehrhoog hat die Stadt Hamminkeln investive Mittel in Höhe von rund 11 Mio. veranschlagt.

Die Besichtigung vor Ort zeigte eine beengte Raumsituation in der OGS der GGS Hamminkeln, was auch die vorliegenden Kennzahlen bestätigen. Mit dem Start der OGS in 2005 wurden die OGS-Räume für 25 Kinder konzipiert und seitdem im Kern nicht erweitert. Die Anzahl der teilnehmenden Kinder ist aber stark gewachsen. 2018 besuchen 109 Kinder die OGS an der GGS Hamminkeln. Aktuell befindet sich die Schule in einer sogenannten Übergangslösung, in der die Schule der OGS die Schulräume zur Verfügung stellt. Dadurch können diese Räume im Schulbetrieb nur eingeschränkt genutzt werden. Die Räume sind in den verschiedenen, teilweise weit voneinander entfernten Bereichen der Schule. Die Raumsituation erschwert die Betreuung der OGS-Kinder. Als Antwort auf diese Situation hat das Schulteam zusammen mit dem Fachdienst 40 ein neues Raumkonzept entwickelt. Es wird eine Mensa für die OGS errichtet, sanitäre Anlagen werden saniert, diverse Akustikmaßnahmen und weitere bauliche Veränderungen vorgenommen. Über die genaue Ausgestaltung der räumlichen Veränderungen wird noch beraten.

Die Bauplanung ist für das Jahr 2021 vorgesehen. Die räumliche Erweiterung der GS Hamminkeln wird voraussichtlich bis zum Jahr 2023 abgeschlossen sein. Als Ergebnis werden alle vorhandenen Räume sowohl zum Schulbetrieb als auch zur OGS-Durchführung genutzt. Für die beabsichtigten Baumaßnahmen sind im Haushaltsplan 2020 Mittel in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. Euro veranschlagt.

Umbaumaßnahmen finden auch in den anderen OGS statt. So entsteht in der der KGS Dingden ein separates Büro für die OGS-Mitarbeiterinnen erweitert. Auch für die OGS Brünen ist eine Erweiterung der OGS-Flächen in den nächsten Jahren vorgesehen.

In der GGS Mehrhoog / Teilstandort Wertherbruch wurde 2020 ein Anbau errichtet, in dem ein zweiter Spielraum und ein Büroarbeitsplatz untergebracht sind. So ist eine zusätzliche OGS-Fläche von 60 qm entstanden.

Nach der Erweiterung und der Aufwertung der OGS-Flächen werden höhere Gebäudeaufwendungen anfallen. Dieser Anstieg wird voraussichtlich zu höheren Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen.

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 gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Hamminkeln eine rollierende Schulentwicklungsplanung erstellt. Es werden aktuell jedoch keine quantitativen Prognosen für die Nachfrage und das Angebot der OGS erstellt. Ab dem Schuljahr 2020/2021 wird die quantitative OGS-Planung in die Schulentwicklungsplanung aufgenommen.	83	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte die Betrachtung des OGS-Betreuungsangebotes zum festen Bestandteil der Schulentwicklungsplanung machen. So wird ersichtlich, ob das derzeitige OGS-Angebot weiterhin auskömmlich ist oder Handlungsbedarf besteht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Flächen.	85
F2	Die OGS der Stadt Hamminkeln wird an den meisten Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Lediglich eine Grundschule mit einer weiteren Betreuungsform hat eine auffällig niedrige OGS-Teilnahmequote.	86	E2	Die Ausgestaltung des OGS-Angebots und weiterer Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Hamminkeln sein. Die Stadt sollte entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen. So könnte die Stadt Hamminkeln die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenanteile besser steuern.	88
Organisation und Steuerung					
F3	Die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Hamminkeln und den Kooperationspartnern enthalten bereits umfangreiche Regelungen. Zu den einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	90	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte separate Vereinbarungen mit den Schulen hinsichtlich der OGS-Mitwirkung abschließen. Die Kooperationsvereinbarungen mit der Diakonie könnten dahingehend optimiert werden, dass bei der Reduzierung der Gruppenstärke auch die Reduzierung der Gruppenpauschale erfolgt.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Im Haushalt der Stadt Hamminkeln ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Grundschulen“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Hamminkeln dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	91	E4	Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Hamminkeln ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten. Die Stadt Hamminkeln kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abzugrenzen. Zur OGS-Steuerung ist es sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.	92
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F5	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Hamminkeln auf mittlerem Niveau. Die Elternbeitragssatzung bietet Potenzial zur Ertragssteigerung.	95	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamminkeln, die Elternbeitragssatzung anzupassen, um den zu erwartenden Anstieg des Fehlbetrags in Grenzen zu halten und den städtischen Haushalt so zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Hamminkeln Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.	98
F6	Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Hamminkeln einen Teil der Elternbeiträge dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Die Neuverhandlungen führen voraussichtlich zu höheren Transferaufwendungen.	100	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte wegen der ab 2020 steigenden finanziellen Belastungen ihre Anstrengungen intensivieren, um die Transferaufwendungen und somit auch ihre freiwilligen Leistungen zu senken bzw. möglichst gering zu halten.	102

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)	4	4	4	4	4
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	1	1	1	1	1

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
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	936	949	956	965	989
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	936	949	956	965	989
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	936	949	956	965	989
davon OGS-Schüler	298	313	334	358	375

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	288	621	682	369
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	562	493	493	582
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.899	2.368	2.409	2.261
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.527	2.009	1.867	1.900
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	371	238	181
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	220	207	376	200

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln verfügt einen effektiven Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Das Vier-Augen-Prinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Hamminkeln hat jedoch keine verbindlichen Regelungen in Form von Dienst- oder Arbeitsanweisungen für Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbereiche erlassen.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Bearbeitungsdauer bei Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Hamminkeln überwiegend ein. Die Laufzeiten bei den Genehmigungsverfahren sind dennoch länger als in den meisten Vergleichsstädten. Bei der Auswertung der Laufzeiten sollte die Stadt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren differenzieren.

In der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln wurden im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. Durch die Erschließung neuer Baugebiete ist in Hamminkeln ab 2021 mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen etc. zu rechnen. Durch einen Anstieg der Fallzahlen würde der Kennzahlenwert bzw. Leistungswert bei gleichem Personaleinsatz höher ausfallen. Die Stadt Hamminkeln sollte die Entwicklung der Fallzahlen beobachten und den Personaleinsatz dementsprechend steuern.

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Hamminkeln noch nicht weit fortgeschritten. Es ist geplant, die Digitalisierung durch ein Softwareupdate voranzutreiben. Derzeit erfolgt die Bearbeitung noch weitgehend anhand der Papierakte.

Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet in Hamminkeln noch nicht statt. Es fehlt somit eine wesentliche Grundlage für personelle und organisatorische Entscheidungen. Die Stadt Hamminkeln 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 vereinfachten 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 Hamminkeln** lebten zum 01.01.2019 nach den Zahlen von IT.NRW 26.694 Einwohner. IT.NRW geht in der Prognose von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Bis 2040 rechnet IT.NRW mit einem Rückgang von 2,4 Prozent. Die Einwohnerzahl würde sich demnach bis dahin auf 26.053 Einwohner reduzieren. Den Einwohnern steht eine Gesamtfläche von 165 qkm zur Verfügung. Mit dieser Fläche liegt die Stadt weit über dem 3. Viertelwert (101 qkm) der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Daraus ergibt sich für Hamminkeln eine vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte von 163 Einwohnern je qkm bei einem Mittelwert der Vergleichskommunen von 607 Einwohnern je qkm.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	75	31	56	67	78	113	39
Fälle Baugenehmi- gungen je qkm	1	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehm- igungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehm- igungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsver- fahren an den Fällen in Prozent	13,93	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Das Fallaufkommen ist in Relation zur Einwohnerzahl hoch, im Verhältnis zur Gemeindefläche dagegen gering. Die Stadt konnte den Anteil der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Daher können diese Kennzahlen für die Stadt Hamminkeln nicht dargestellt werden. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt über dem dritten Viertelwert. Eine erhöhte Zahl an Baugenehmigungen bzw. eine größere Anzahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren kann durch ein neues Baugebiet oder durch die Anpassung von Bebauungsplänen entstehen. Ein hoher Anteil unkomplizierter Freistellungsverfahren entlastet die Beschäftigten der Stadt Hamminkeln. Im Jahr 2018 waren die obigen Strukturkennzahlen ähnlich verteilt.

Auf die Bearbeitungsdauer der Bauanträge wirkt sich auch die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollten diese auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Die in Hamminkeln eingesetzte Software bietet derzeit noch keine Auswertemöglichkeiten für die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Hier wäre eine entsprechende Programmierung erforderlich. Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab. Die Stadt Hamminkeln holt die notwendigen Stellungnahmen immer parallel ein, um die Verzögerungen hierdurch möglichst gering zu halten.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	66	189	358	591	1.590	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	26	82	184	251	1.140	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	119	358	544	957	1.995	26

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung durch das Team unterstützt. Eine Vorgabe für die Sachbearbeitung im Sinne eines Kriterienkatalogs ist nicht vorhanden.

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln ermittelt derzeit nicht, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Hamminkeln** hält die zwei Wochen Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW überwiegend ein. Laut Aussage der Bauaufsicht wurde die Frist im Jahr 2019 zu 65 Prozent eingehalten. Die Auswertung erfolgt durch ein auf Excel basierendem Controlling. In verschiedenen Fällen wird die Frist von zwei Wochen überschritten. Dies liegt nach Aussage der Fachabteilung an anderen Stellen der Stadt. Für die sonstige interne Beteiligung (Planung, Straße und Kanal) durchläuft der Bauantrag nacheinander die einzelnen zu beteiligenden Stellen. Nach Aussage der Bauaufsicht entsteht hierdurch zum Teil ein zeitlicher Verlust. Dennoch passiert der Bauantrag in den überwiegenden Fällen die vorgesehenen Stellen innerhalb der o.g. Frist von zwei Wochen. In Ausnahmefällen weist die Bauaufsicht die Antragsteller zudem darauf hin, dass es in deren speziellen Fall sinnvoll sein kann, eine größere Anzahl an Exemplaren einzureichen. Den regelmäßigen ortsansässigen Antragstellern ist dieses Verfahren aber auch bekannt, sodass direkt genügend Anträge eingehen. Aus Sicht der gpaNRW führt grundsätzlich eine vollständig sternförmige Beteiligung zu einer schnelleren Bearbeitung. Allerdings entfällt die Notwendigkeit mehrerer Akten, wenn die zu beteiligenden Stellen die Beteiligung

durch die eingesetzte Fachsoftware der Bauaufsicht vollständig elektronisch durchlaufen könnten (siehe „Digitalisierung“).

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht nach Eingang des Bauantrages im Bereich der einfachen Verfahren in der Regel ein. Längere Bearbeitungszeiten können sich ergeben, wenn der Außenbereich betroffen ist und externe Behörden beteiligt werden müssen. Diese haben zum Teil eine längere gesetzliche Frist zur Bearbeitung der Anliegen, sodass eine Einhaltung der sechs Woche nicht möglich ist. Aus diesem Grund nimmt die Bauaufsicht, wenn die Möglichkeit besteht die Verlängerungsmöglichkeiten gem. § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Dies erfolgt meist durch eine kurze Mitteilung an die beteiligten Architekten und Bauherren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte sicherstellen. Dies reduziert Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Im Normalfall benachrichtigt die Bauaufsicht die Angrenzer nicht. Dies geschieht nur, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich ist. In den meisten Fällen werden solche Überprüfungen vorab in der Bauberatung besprochen. Das Resultat daraus ist, dass die Antragsteller ein Genehmigungsschreiben mit Unterschrift der Angrenzer einreichen. Im Prozess der Genehmigung eines Bauantrages wird dies überprüft. Im Zuge der Bauberatung werden in dem Programm der Bauaufsicht Abweichungen vermerkt. Somit sind diese bereits erfasst und werden überprüft.

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten, überwacht die Bauaufsicht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW immer. Diese werden als Wiedervorlage bei der zentralen Registratur erfasst. Stichprobenartig werden auch vor Ort Kontrollen durch die Bezirkssachbearbeitung durchgeführt. Als Serviceleistung der Stadt wird der Bauherr vor Ablauf der Baugenehmigung angeschrieben, mit dem Hinweis der Möglichkeit auf Verlängerung der Baugenehmigung.

Für eine gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen gibt es in Hamminkeln keinen Leitfaden oder Beispielfälle. Fälle, in denen eine Ermessensentscheidung fällig wird, werden im Team besprochen. Ein Kriterienkatalog für gleichgelagerte Fälle könnte der Sachbearbeitung jedoch 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 Hamminkeln sollte objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung ausarbeiten, um damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sicherzustellen und zum anderen Rechtssicherheit herzustellen.

Durch die Erhebung von Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Hamminkeln dabei soweit aus, wie ihr dies möglich ist. Die Stadt orientiert sich bei der Festsetzung der Gebühren an den Orientierungsdaten des Städte- und Gemeindebundes zu den Gebührenrahmensätzen. Die Berechnung der Gebühr erfolgt automatisch in der Software. Die Bauaufsicht der Stadt erhebt zudem Gebühren für Akteneinsichten und -ausleihe sowie Kopien.

Die Festsetzung der Gebühren erfolgt in Hamminkeln im Vier Augen-Prinzip. Ob die festgesetzten Gebühren den Aufwand tatsächlich decken, sollte die Stadt durch eine entsprechende Kennzahl überprüfen. Hierzu könnte die Stadt die Bildung der Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ unterstützen. (siehe „Transparenz“)

→ Empfehlung

Der Aufwandsdeckungsgrad sollte jährlich durch die Stadt ermittelt und fortgeschrieben werden. An den Ergebnissen kann sie auch den Ermessensspielraum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

In der Stadt Hamminkeln ist der Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen überdurchschnittlich hoch. Das Informationsangebot für die Bauwilligen ist optimierbar.

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	Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	5,78	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

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). Die Kennzahl Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge bezieht sich somit auf die Anträge aus 2018, die 2019 noch nach dem alten Baurecht beurteilt werden müssen. In Hamminkeln waren davon keine mehr vorhanden.

In der **Stadt Hamminkeln** ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Im Vorjahr ergab sich ein ähnliches Bild. Oftmals ist der Schlüssel für eine geringe Zurückweisungs- bzw. Rücknahmequote eine gute Vorabinformation sowie eine umfangreiche Beratung. Diese kann auch zu einer besseren Qualität der eingereichten Bauanträge beitragen. Dies stellt allerdings eine freiwillige Leistung der Kommunen dar.

Die Stadt Hamminkeln bietet den Bürgern als Vorabinformation eine Bauberatung an. Eine weitere Unterstützung ist nicht vorhanden. Auf der Internetseite der Stadt finden sich hierzu nur wenige Informationen. Lediglich werden die notwendigen Formulare zum Download angeboten und die zuständigen Ansprechpartner benannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte den Internetauftritt der Bauaufsicht überarbeiten. Sie sollte Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung sowie die notwendig einzureichenden Unterlagen aufführen. Darüber hinaus sollte die Stadt weitere Vorabinformationen wie z.B. die Bebauungspläne, geltende Satzungen sowie Gestaltungsrichtlinien für die Bauherrschaft und Architekten/Entwurfsverfasser bereitstellen.

Dies kann die Anzahl der nicht prüffähigen Bauanträge reduzieren. Eine weitere Möglichkeit für eine detaillierte Vorabinformation wäre die Erstellung eines Flyers (digital), welcher auf der Internetseite einfach zugänglich ist und alle wichtigen Informationen wie z.B. Checklisten für die Bauherren enthält.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

In Hamminkeln sind bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen im Prozess erfasst. Dies soll mit Aktualisierung der Fachsoftware ergänzt werden.

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.

In der **Stadt Hamminkeln** gibt es derzeit keine Checklisten o.ä. für die Sachbearbeitung zur Bearbeitung der Genehmigungsfreistellungen. Die Freistellungen werden inhaltlich vom Planungsamt bearbeitet. Die eingesetzte Software soll nach einem anstehenden Update die Sachbearbeitungen durch den Prozess leiten. Das Update der Fachsoftware ist für den Monat September 2020 geplant. Laut Aussage der Stadt finden die Schulungen für das Update der Fachsoftware ab Ende August 2020 statt. Der Prozess unterstützt das einfache und normale Genehmigungsverfahren sowie die Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfkatalog vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages werden die Sachbearbeitungen in der Fachsoftware durch die Prüfung geleitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte die Software aktualisieren. Sie sollte einheitliche Arbeitshilfen erstellen, um Entscheidungsprozesse zu vereinheitlichen. Dadurch können Entscheidungen rechtssicher getroffen werden. Des Weiteren sollte die Stadt Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung regeln.

In Hamminkeln erfolgt die Bearbeitung der Bauanträge überwiegend in Papierform. Der Posteingang der Bauanträge erfolgt in Papierform. Es gibt bisher keine Möglichkeit, diese in digitaler Form zu übermitteln oder hochzuladen. Daher entsteht in der Bauaufsicht ein Medienbruch bei

der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Zukünftig soll dieses Verfahren digitalisiert werden. Hierdurch kann die Bauaufsicht die Bearbeitungszeiten verkürzen. Zudem bietet die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten für die beteiligten Parteien auf Informationen. Perspektivisch sollte die Sachbearbeitung alle Antragsunterlagen und Bau-lasten nur noch digital bearbeiten.

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.

- Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Hamminkeln 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.

Die gpaNRW stellt den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen nach einem einheitlichen Layout den jeweiligen Berichten als Anlage zur Verfügung. Dieser bezieht sich auf den Prozess nach der ab 01.01.2019 geltenden BauO NRW. Die verwaltungsinternen Abläufe werden transparent dargestellt, Unterschiede zu anderen Städten lassen sich schnell erkennen.

Ein Bauantrag geht in der **Stadt Hamminkeln** postalisch ein und wird direkt in der zentralen Registratur erfasst. Nach Erfassung und der Vergabe von Aktenzeichen wird der Vorgang an die Sachbearbeitung der Bauaufsicht übermittelt. Der weitere Workflow geschieht vollumfänglich über die Sachbearbeitung. Diese steuert die internen und externen Beteiligungen wie auch mögliche Abweichungen oder Befreiungen. Die Möglichkeit von Fristverlängerungen zur Nachlieferung von Unterlagen wird in Hamminkeln von Fall zu Fall beurteilt. In der Regel wird die Frist nicht mehr als zweimal verlängert. Gibt es im Workflow Unklarheiten z.B. bei den Abweichungen, Ausnahmen oder Befreiungen oder unbekannte Rechtsfragen, beteiligt die Sachbearbeitung den Vorgesetzten. Der Vorgesetzte wird somit in verschiedenen Prozessphasen eingebunden. Die Fachdienstleitung stellt im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips die Rechtmäßigkeit der Baugenehmigung und die Festsetzung der Gebühren sicher. Die Genehmigung, Ablehnung oder kostenpflichtige Rückgabe erfolgt dann wieder auf der Sachbearbeitungsebene. Die Genehmigungsunterlagen werden von der Registratur aufbereitet und versandfertig an den Sachbearbeiter zurückgegeben. Nach einer Schlusskontrolle erfolgt dann der Versand der Unterlagen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Laufzeiten der Bauanträge haben sich 2019 gegenüber dem Vorjahr deutlich verringert und somit positiv entwickelt. Dennoch ist die Laufzeit in Hamminkeln länger als in den meisten 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 Hamminkeln** ein. In einigen Fällen werden Unterlagen nachgefordert. Zudem können Beteiligungen interner und externer Stellen erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen.

Die Stadt Hamminkeln erfasst die Laufzeiten von Bauanträgen nicht differenziert nach der Art des Genehmigungsverfahrens. Die in der folgenden Tabelle abgebildeten Kennzahlen können daher für Hamminkeln nicht exakt ermittelt werden. Die interkommunalen Vergleichszahlen eignen sich jedoch für eine grobe Einordnung der vorliegenden Laufzeiten.

Kennzahlen zu (Gesamt-) Laufzeiten 2019

Kennzahl	Ham-minkeln	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Viertel-wert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	17	37	47	59	108	13
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	33	37	57	81	113	13
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	31	57	69	111	145	22
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	53	70	102	124	174	21

Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln konnte den Durchschnitt von den Gesamtlaufzeiten ermitteln, allerdings ohne Unterteilung nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. So benötigt ein Bauantrag ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt (ab Vollständigkeit des Antrags) bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides rund 63 Tage im Jahr 2019. Im Jahr 2018 war die Laufzeit länger und dauerte rund 90 Tage. Insgesamt wurden im Jahr 2018 rund 33 Prozent mehr Bauanträge eingereicht. Neben den interkommunalen Vergleich gestellt, würde sich die Stadt mit einer Laufzeit von 63 Tagen über dem Median einordnen.

Die Gesamtlaufzeit der Bauanträge ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides lag in Hamminkeln bei rund 88 Tagen im Jahr 2019. Damit erreicht die Stadt Hamminkeln im Jahr 2019 die Orientierungsgröße von 84 Tagen nicht ganz. Da erfahrungsgemäß der Großteil der Anträge auf das einfache Verfahren entfällt, liegt auch die Gesamtlaufzeit in Hamminkeln etwas höher als in den meisten Vergleichskommunen. Da die Gesamtlaufzeit in Hamminkeln im Jahr 2018 noch bei 130 Tagen lag, ist auch hier eine Verbesserung gegenüber dem Vorjahr festzustellen.

Durch eine differenzierte Erhebung von Laufzeiten nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie nach Laufzeit und Gesamtlaufzeit kann die Stadt selbst analysieren, welcher Teil im Baugenehmigungsprozess schleppend läuft. So kann z.B. die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen im ersten Prozessabschnitt das Verfahren 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.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.

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**

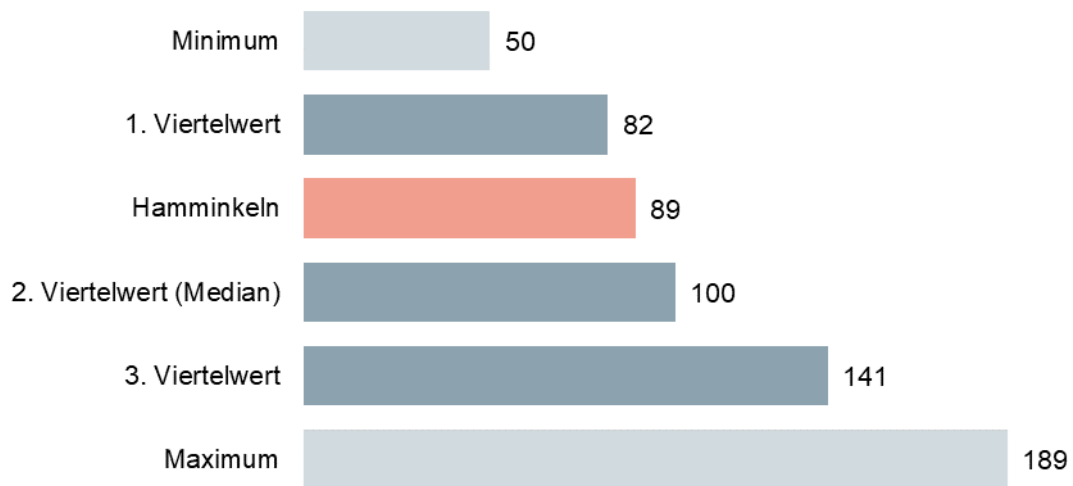
In der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln wurden im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. Ab 2021 erwartet die Stadt steigende Fallzahlen.

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 den Stellendaten sind alle Tätigkeiten erfasst, die im Prozessablauf eines Bauantrages vorkommen. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar

Die **Stadt Hamminkeln** setzt für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 2,55 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,75 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Es handelt sich hierbei um die Vollzeit-Stellen, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Stellenanteile für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. In die nachfolgende Leistungskennzahl fließen somit 2,55 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die meisten Vergleichskommunen bearbeiten im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Hamminkeln. Im Vorjahr gab es in Hamminkeln mit 114 Fällen je Stelle ein höheres Aufkommen. Auch dieses war im Vergleich zu den anderen Kommunen unterdurchschnittlich. Die Stadt Hamminkeln erschließt aktuell neue Baugebiete. Somit ist in den kommenden Jahren mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen, Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und von Bauvoranfragen zu rechnen.

Die Leistungskennzahl bezieht nachfolgende Parameter in Berechnung ein:

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

Bei dieser Kennzahl wurde keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind somit sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. In vergangenen Prüfungen hat sich bestätigt, dass für den interkommunalen Vergleich eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist. Laut Auskunft der Bauaufsicht hat die Stadt Hamminkeln einen erhöhten Anteil von Bauanträgen im Außenbereich, welche einer detaillierten Prüfung und eines umfangreichen Stellungnahmeverfahrens bedürfen. Diese Fälle sind deutlich zeitaufwendiger in der Bearbeitung als die Bauanträge im Standardverfahren.

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. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge konnte die Stadt Hamminkeln allerdings nicht ermitteln. Daher bilden wir diese Kennzahl nur informatorisch ab.

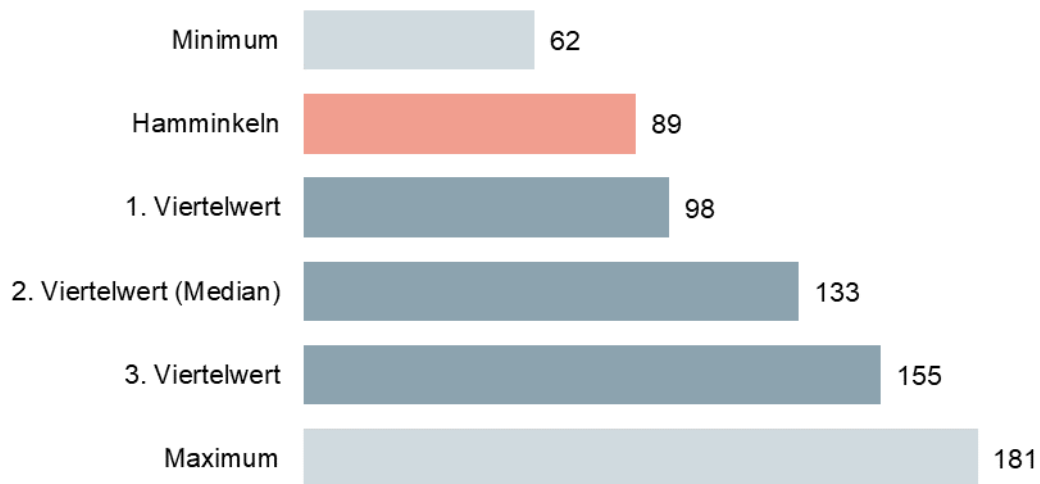
Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen	46,82	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent	22,73	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Hamminkeln überdurchschnittlich hoch. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass in Hamminkeln Genehmigungen und Ablehnungen der Vorgesetzte unterschreibt.

Zusätzlich stellen wir vertiefend auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Hamminkeln konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheiden differenzieren. Insgesamt fließen für Hamminkeln daher 2,25 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung in die nachfolgende Kennzahl ein. Diese beziehen wir auf 173 Bauanträge und 28 Vorlagen in Genehmigungsfreistellung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hier erreichen mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte eine höhere Leistungskennzahl als die Stadt Hamminkeln.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Voll- zeit-Stelle Sachbear- beitung förmliche Bauvoranfragen/Vor- bescheide	90	5	33	64	98	233	18
Förmliche Bauvoran- fragen je Vollzeit- Stelle Sachbearbei- tung Förmliche Bau- voranfragen/Vorbe- scheide	87	12	71	110	157	444	17
Overhead-Anteil förmliche Bauvoran- fragen/Vorbescheide in Prozent	45,45	0,00	10,53	18,52	21,74	45,45	17

Die Stadt Hamminkeln erreicht auch bei den förmlichen Bauvoranfragen einen unterdurchschnittlichen, bei den Vorbescheiden dagegen einen überdurchschnittlichen Leistungswert. Auffällig ist der Overhead-Anteil, der höher ist als in allen anderen Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Zudem sollte sie den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Digitalisierung ist in der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln noch nicht weit vorangeschritten. Bisher erfolgt die Bearbeitung der Baugenehmigungen ausschließlich mit der Papierakte.

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.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der **Stadt Hamminkeln** Anträge für Baugenehmigungen nur in Papierform entgegen. Sonstige Eingänge wie Ergänzungen oder Nachreichungen zu Baugenehmigungen gehen teilweise digital ein. Die technischen Voraussetzungen für die Annahme von elektronisch eingereichten Bauanträgen liegen aktuell nicht vor. Laut Auskunft der Bauaufsicht werden bereits größere Bauberatungen elektronisch erfasst und mit Eingang des Bauantrages elektronisch zusammengeführt.

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. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. 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.

Die Bauaufsicht der Stadt hat einen Aktenplan. In der Registratur wird ein Aktenzeichen vergeben und die zuständige Sachbearbeitung der Bauaufsicht im System vermerkt. Anhand einer Kennziffer im Programm werden Bauvoranfragen und Bauanträge differenziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Haushalt ab. Ein Berichtswesen führt die Stadt derzeit nicht. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Optimierung ihrer Arbeit.

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 Hamminkeln** findet sich nachfolgende strategische Zielbeschreibung:

- Die Sicherstellung einer Bautätigkeit im Stadtgebiet, die den öffentlichen Bauvorschriften, den Belangen der Allgemeinheit und dem Interesse der Bauherren Rechnung trägt.

Die Stadt Hamminkeln hat im Haushaltsplan keine Ziele mit überprüfbaren Zielwerten definiert. Im Rahmen eines Berichtswesens könnte die Stadt Zielwerte nachhalten. Dazu sollte die Stadt zunächst konkrete, messbare Ziele definieren. Die Abteilung der Bauaufsicht hat sich interne Ziele gesetzt, z.B. die Einhaltung der Vorprüfungsfrist. Diese Auswertungen werden durch ein Controlling durch den Fachdienstleiter erhoben. Durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und den Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes können Stärken oder Schwachstellen bewusstgemacht werden. Es werden Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Die Stadt sollte die Ziele ausformulieren und in einem Berichtswesen regelmäßig überprüfen.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachfolgende Kennzahlen vorgefunden. Mit deren Erfassung könnte die Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

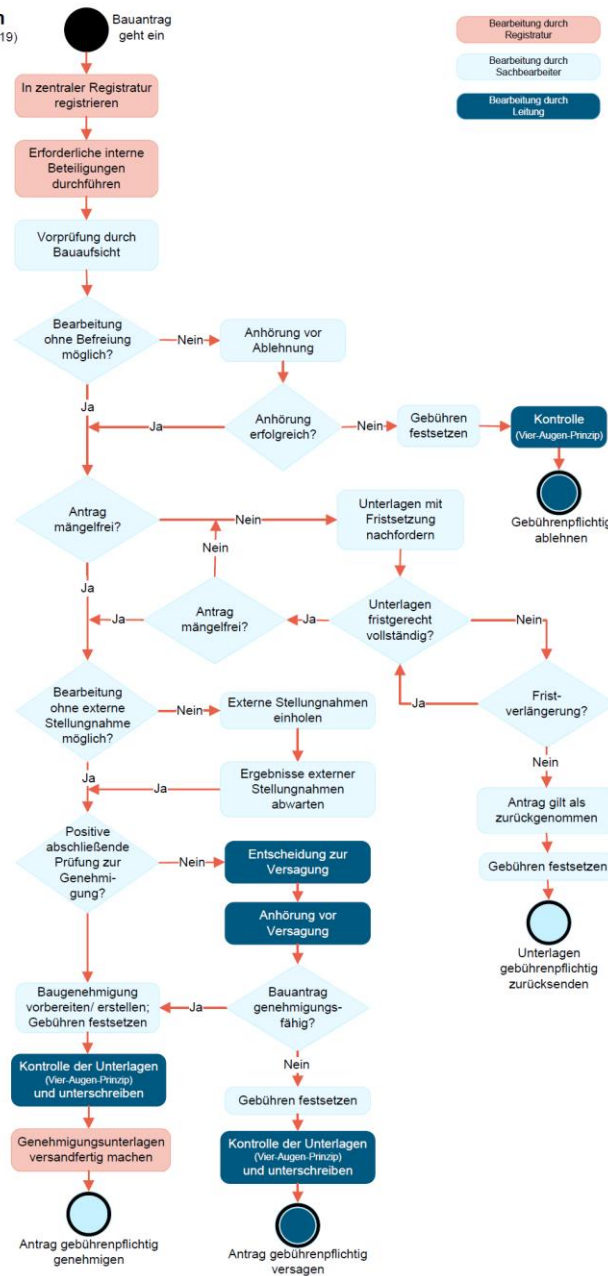
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung durch das Team unterstützt. Eine Vorgabe für die Sachbearbeitung im Sinne eines Kriterienkatalogs ist nicht vorhanden.	112	E1.1	Die Stadt Hamminkeln sollte eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte sicherstellen. Dies reduziert Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.	113
			E1.2	Die Stadt Hamminkeln sollte objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung ausarbeiten, um damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sicherzustellen und zum anderen Rechtssicherheit herzustellen.	113
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln ermittelt derzeit nicht, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.	112	E2	Der Aufwandsdeckungsgrad sollte jährlich durch die Stadt ermittelt und fortgeschrieben werden. An den Ergebnissen kann sie auch den Ermessensspielraum bei der Gebührenfestsetzung anlehnen.	114
F3	In der Stadt Hamminkeln ist der Anteil an zurückgenommenen Bauanträge überdurchschnittlich hoch. Das Informationsangebot für die Bauwilligen ist optimierbar.	114	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte den Internetauftritt der Bauaufsicht überarbeiten. Sie sollte Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung sowie die notwendig einzureichenden Unterlagen aufführen. Darüber hinaus sollte die Stadt weitere Vorabinformationen wie z.B. die Bebauungspläne, geltende Satzungen sowie Gestaltungsrichtlinien für die Bauherrschaft und Architekten/Entwurfsverfasser bereitstellen.	115
F4	In Hamminkeln sind bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen im Prozess erfasst. Dies soll mit Aktualisierung der Fachsoftware ergänzt werden.	115	E4	Die Stadt Hamminkeln sollte die Software aktualisieren. Sie sollte einheitliche Arbeitshilfen erstellen, um Entscheidungsprozesse zu vereinheitlichen. Dadurch können Entscheidungen rechtssicher getroffen werden. Des Weiteren sollte die Stadt Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung regeln.	115

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Laufzeiten der Bauanträge haben sich 2019 gegenüber dem Vorjahr deutlich verringert und somit positiv entwickelt. Dennoch ist die Laufzeit in Hamminkeln länger als in den meisten Vergleichskommunen.	117	E5	Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.	118
F6	In der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln wurden im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. Ab 2021 erwartet die Stadt steigende Fallzahlen.	118	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Zudem sollte sie den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen.	122
F7	Die Digitalisierung ist in der Bauaufsicht der Stadt Hamminkeln noch nicht weit vorangeschritten. Bisher erfolgt die Bearbeitung der Baugenehmigungen ausschließlich mit der Papierakte.	122	E7	Die Stadt Hamminkeln sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren. Hierdurch lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im Genehmigungsprozess erzielen.	123
F8	Die Bauaufsicht bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Haushalt ab. Ein Berichtswesen führt die Stadt derzeit nicht. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Optimierung ihrer Arbeit.	123	E8	Die Stadt Hamminkeln sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.	124

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Hamminkeln
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln gut organisiert. Die zentrale Vergabestelle trägt dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung ist regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden. Die internen Vorgaben (Dienstanweisungen) zum Vergabewesen sowie der Rechnungsprüfung ermöglichen einen rechtssicheren Prozess der Vergabe.

Die Korruptionsprävention wird in Hamminkeln ebenfalls in einer Dienstanweisung berücksichtigt. Die Stadt sollte dennoch einzelne Aspekte in der Dienstanweisung ergänzen. Darüber hinaus sollte die Stadt erstmalig eine Schwachstellenanalyse durchführen.

Im Themenfeld Sponsoring hat die Stadt Hamminkeln eine umfangreiche Dienstanweisung erlassen. Diese regelt die Durchführung von Sponsoringleistungen und gibt den Prozess detailliert vor. Die Stadt Hamminkeln sollte in der Dienstanweisung eine zeitliche Befristung der Sponsoringverträge aufnehmen. Derzeit erhält die Stadt keine Sponsoringleistungen.

Die Stadt Hamminkeln verfügt bisher über kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Kostenschätzungen werden durch den Fachbereich vorgenommen. Aktuell befasst sich die Stadt Hamminkeln mit der Einführung eines Bauinvestitionscontrollings.

Die Betrachtung der Nachträge der Stadt Hamminkeln zeigt, dass die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert vergleichsweise gering ist. Ein zentrales Nachtragsmanagement im Sinne der Vorgaben der gpaNRW ist in Hamminkeln noch nicht vorhanden. Bisher werden die Vergaben in einer Exceldatei geführt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Hamminkeln ihre Exceldatei nach der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen auswerten.

Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln 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.

5.3 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 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Das Vergabewesen in der Stadt Hamminkeln ist insgesamt gut organisiert. Hinsichtlich der Softwarenutzung gibt es noch Verbesserungspotenzial.

- Das örtliche Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamminkeln ist in den Vergabeprozess gut eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt geregelt.

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 vergabe-rechtlichem 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.

In der **Stadt Hamminkeln** ist eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. 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 der Stadt Hamminkeln hat die Stadt eine Vergabeordnung erlassen. Diese stammt aus dem Jahr 2006 und wird fortlaufend aktualisiert. Die letzte Aktualisierung erfolgte im Jahr 2019. In der letzten Aktualisierung wurden die Wertgrenzen an den aktuellsten Runderlass angepasst. Die Dienstanweisung gilt ausnahmslos für die Anwendung bei der Abwicklung aller Beschaffungsverfahren der Stadt Hamminkeln. Dies gilt für alle

- Vergaben von Lieferungen und Leistungen im Sinne der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO),
- Vergaben von Bauleistungen nach der Vergabe- und Vertragsordnungen für Bauleistungen (VOB) und Vergaben nach der Vergabeverordnung (Vgv)
- sowie für Beschaffungsmaßnahmen, die nicht in die obengenannten Bereiche fallen.

In diesen Fällen ist die Dienstanweisung sinngemäß anzuwenden.

Neben der Dienstanweisung verwendet die Stadt Vordrucke für die Auftragsvergabe bzw. die Vergabedokumentation für die unterschiedlichen Vergabeverfahren. Bei Vergaben ab einem Auftragswert von 1.000 Euro netto ist die Vergabedokumentation auf den entsprechenden Formularen nachzuhalten.

Die Stadt Hamminkeln verwendet zur Bekanntmachung die jeweils gängigen Internetportale (z.B. BI-online) sowie das deutsche Ausschreibungsblatt etc. Zusätzlich wird der Ausschreibungstext im Internet auf der Webseite der Stadt Hamminkeln veröffentlicht.

Nach Zuschlagserteilung werden Bauleistungen bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer und freihändige Vergaben ab einem Auftragswert von 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer im Internet auf der Webseite der Stadt Hamminkeln für die Dauer von sechs Monaten veröffentlicht (gem. § 20 Abs. 3 Satz 2 VOB/A). Gemäß § 30 Abs. 1 UVgO werden beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer auf der Webseite der Stadt Hamminkeln für die Dauer von drei Monaten veröffentlicht.

Die Dienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Stadt Hamminkeln. Die Zuständigkeit der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung wurden von der Stadt Hamminkeln abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Die Vergabestelle ist für alle Vergaben ab 5.000 Euro netto durch die Fachdienste zu beteiligen. Bei Beschaffungen unterhalb von 5.000

Euro netto verbleibt die Zuständigkeit im Fachdienst. Durch diese Regelung kann die Stadt gewährleisten, dass Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamminkeln wird ab einer Vergabesumme von 5.000 Euro netto beteiligt. Die Auftragsvergabe erfolgt somit erst nach Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Dies gilt auch für Aufträge von unter 5.000 Euro netto, wenn mehrere Aufträge (Auftragssplitting) zu einer Beschaffungsmaßnahme notwendig sind (3.4. Abs.3 DA über die Abwicklung der Vergabe von Aufträgen bei der Stadtverwaltung Hamminkeln). Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes der Stadt sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hamminkeln vom 01.01.2009 geregelt.

Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Aufgaben der Bedarfsstelle und der Vergabestelle. Die Stadt hat in der Dienstanweisung Vergabe einen detaillierten Ablaufplan für die Beschaffungen ab 5.000 Euro netto erstellt. Dieser definiert klar die Aufgaben der Fachämter und der Vergabestelle. Dieser schreibt nachfolgende Vorgehensweise vor:

Im Wesentlichen sind die Fachämter für nachfolgende Punkte zuständig:

- Planung einer Maßnahme,
- Bedarfsfeststellung,
- Wirtschaftlichkeitsprüfung,
- Kostenschätzung,
- Erstellung eines Leistungsverzeichnisses in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsamt
- sowie für den Vertragsentwurf und für den Vorschlag über die Vergabeart.

Darüber hinaus ist das Fachamt für die Sicherstellung der Finanzierung eines Auftrages sowie Vormerkung der zur Verfügung stehenden Mittel zuständig. Die zentrale Vergabestelle sichtet die Vergabeunterlagen und ist für die Festlegung der Vergabeart verantwortlich. Nach Vollständigkeit der Vergabeunterlagen erfolgt eine Vorabinformation an das Rechnungsprüfungsamt.

Die zentrale Vergabestelle eröffnet das Verfahren und führt die Ausschreibung inklusive Submission durch. Aufgrund der engen Zusammenarbeit von zentraler Vergabestelle und dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt wird die Submission überwiegend gemeinsam durchgeführt. Die formelle und rechnerische Prüfung der Angebote sowie die Erstellung des Preisspiegels erfolgt durch die zentrale Vergabestelle. Die fachliche und wirtschaftliche Prüfung der Angebote sowie die Erstellung eines Vergabevorschlags obliegt dem Fachamt. Der Vermerk aus den Fachämtern wird sodann dem Rechnungsprüfungsamt und der zentralen Vergabestelle zugeleitet. Die abschließende Auftragsvergabe erfolgt durch die zentrale Vergabestelle. Weiterhin ist die zentrale Vergabestelle für die Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren bzw. Aktenführung zuständig.

Die Zuständigkeit der Vergabestelle endet mit der Erteilung des Auftrages. Die Abwicklung der Maßnahme obliegt dem jeweiligen Fachamt. Das Fachamt erstellt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

Die Stadt Hamminkeln setzt bereits eine Software ein. Diese unterstützt die Vergabestelle bei der eVergabe. Darüber hinaus wird eine elektronische Vergabeakte in der Vergabestelle geführt. Bisher erfolgt durch die Fachämter noch kein Zugriff auf die elektronische Vergabeakte. In der Vergabeakte sind bereits die Stammdaten sowie die Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Vergabeunterlagen hinterlegt. Auch die Bieterdatenbank sowie Fristenüberwachung läuft über die Software. Eine Anbindung zu E-Vergabe Plattformen wie z.B. Vergabemarktplatz NRW zur Veröffentlichung ist vorhanden.

Bisher werden Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) und die Verwaltung der Nachträge nicht in der Software bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Hamminkeln sollte zukünftig das vollumfängliche Angebot der Software nutzen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Hamminkeln im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.

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 KorruptionsbG¹¹ 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*

¹¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Hamminkeln** hat seit dem Jahr 2014 eine Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruption. Die Anzeige von Verdachtsfällen soll durch den Mitarbeiter an den direkten Dienst-vorgesetzten erfolgen. Im Falle eines konkreten Verdachts ist der Korruptionsbeauftragte der Stadt zu unterrichten. Dieser leitet alle weiteren Schritte z.B. die Unterrichtung des Bürgermeisters ein. Es besteht eine stetige Einbindung der Rechnungsprüfung bei Fragen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Leitung der Rechnungsprüfung ist gleichzeitig der Beauftragte für Korruptionsschutz.

Die Stadt sollte regelmäßig oder in einem bestimmten Turnus die besonders gefährdeten Verwaltungsbereiche feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse dient der Umsetzung der Regelungen des § 19 Abs. 2 KorruptionsbG. Durch eine Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt? Könnten diese auch in Hamminkeln eine Gefahr darstellen?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Stadt bereits ergriffen? (z.B. Vier-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten oder Job-Rotation)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren „Einfallstore“ für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Bisher wurde in Hamminkeln noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Im Zuge der Einführung der Korruptionsprävention wurden Schulungen mit den Personen aus den korruptionsgefährdeten Bereichen durchgeführt.

Bisher wurden die Mitarbeiter der Stadt Hamminkeln noch nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Mit einer Befragung haben die Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Auf diese Weise erhält die Stadt nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sie vermittelt den Bediensteten zudem das Gefühl, sich auch aktiv in den Optimierungsprozess einbringen zu können. Darüber hinaus verhindert die Stadt so auch einen pauschalen Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.

In Hamminkeln erfolgt die Regelung für die Annahme von Vergünstigungen durch eine gesonderte Dienstanweisung. Die Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Geschenken und Vergünstigungen der Stadt Hamminkeln wurde im Jahr 2010 erstellt. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen und/oder Geschenke jeglicher Art nicht annehmen. Eine Ausnahme zur Annahme gilt für geringwertige Einzelfälle wie z.B. die Annahme von geringwertigen Massewerbeartikel wie Kugelschreiber Kalender etc. im herkömmlichen Umfang. Des Weiteren sind angemessene Bewirtungen im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes erlaubt. Die Annahme von Bargeld ist immer verboten.

In der Dienstanweisung sind keine Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen aufgenommen. Die Dienstanweisung sollte mindestens nachfolgende Inhalte enthalten:

- Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen, bis der die Annahme generell als genehmigt gilt,
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen,
- Wertgrenze, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Geschenken und Vergünstigungen die Regelung zur Annahme von Vergünstigungen um eine Wertgrenze ergänzen.

Die §§ 16, 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW beschreiben die Verpflichtung von Mitgliedern der Gremien, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Ehrenordnung der Stadt Hamminkeln enthält in § 1 die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 und § 17 KorruptionsbG NRW. Die Stadt Hamminkeln führt die Veröffentlichung im Rahmen einer Auflistung im jährlichen Jahresabschluss sowie auf deren Internetseite bei der Übersicht der Mandatsträger durch. Die letzte Veröffentlichung gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz erfolgte darüber hinaus im Amtsblatt Nr. 24 der Stadt Hamminkeln vom 19.12.2019.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. 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 der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt führt die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG durch. Die Zuständigkeitsregelung ist in der Dienstanweisung „Vergabe“ aufgenommen.

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 Hamminkeln hat eine detaillierte Dienstanweisung für die Durchführung von Sponsoringleistungen. Einzelne Aspekte sind noch optimierbar.

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.

Die **Stadt Hamminkeln** hat in der „Dienstanweisung für die Durchführung von Sponsoringleistungen“ in der Fassung vom 01.01.2011 Regelungen getroffen und eine Leitlinie zum Sponsoring erstellt. Demnach sind Sponsoringverträge grundsätzlich in Schriftform zu verfassen. Jeder Entwurf des Vertrages ist vor Unterzeichnung der Kämmerei sowie dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Des Weiteren unterliegt jeder Sponsoringvertrag dem Zustimmungsvorbehalt des Bürgermeisters.

Bisher ist eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen in der Dienstanweisung nicht festgelegt. 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. Wir empfehlen daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Bei unbefristeten Sponsoringverträgen muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte eine zeitliche Befristung der Sponsoringverträge auf höchstens zwei Jahre in der Dienstanweisung aufnehmen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme der Stadt offen zu legen. Daher sollte durch die Stadt ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen z.B. auf der Internetseite veröffentlichen. Bisher erstellt die Stadt Hamminkeln keinen Bericht über alle Sponsoringleistungen. Der Bericht sollte nachfolgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemitteilen,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,

- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Kommune ist durch den Fachbereich Finanzen und Steuern zu erstellen und sollte dem Rat der Kommune bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

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 Hamminkeln hat bisher keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt noch nicht durch.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling 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 Hamminkeln** verfügt über kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Dort werden die anstehenden Maßnahmen besprochen und geplant. Anhand der vorherigen Vergaben werden durch den Fachbereich Kostenschätzungen vorgenommen.

Aktuell befasst sich die Stadt Hamminkeln mit der Einführung eines Bauinvestitionscontrollings. Es gibt derzeit noch keine Dienstanweisung in diesem Bereich.

Aufgrund der Größenordnung der Stadt Hamminkeln ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt und nicht zwingend in ei-

ner eigenständigen Organisationseinheit erforderlich. Dennoch sollte die Stadt eine Dienstweisung erlassen, welche regelt, in welchen Fällen ein BIC durchgeführt werden soll. Dabei sollte die Dienstweisung 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 BIC 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 geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln 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 Dienstweisung 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 Hamminkeln vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten ist in der Stadt Hamminkeln im Vergleich gering.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

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

Die **Stadt Hamminkeln** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 29 Maßnahmen mit einem Nettowert von mehr als 50.000 Euro abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

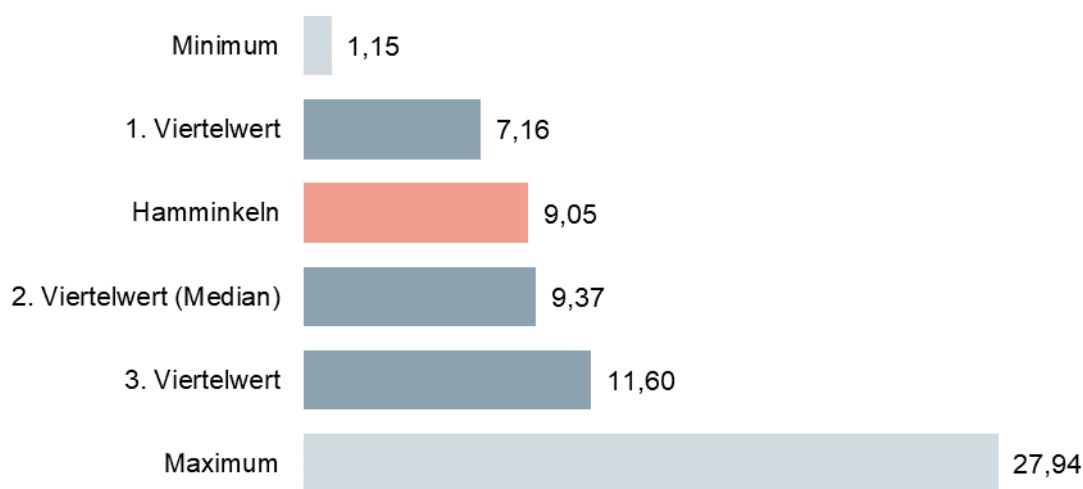
Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.927.132	
Abrechnungssummen	3.101.664	
Summe der Unterschreitungen	81.406	2,78
Summe der Überschreitungen	255.938	8,74

Die gpaNRW betrachtet in der Prüfung das Jahr 2018. Im Vergleichsjahr hat die Stadt Hamminkeln 17 Maßnahmen mit einer Auftragssumme mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Die

gesamte Auftragssumme beträgt im Jahr 2018 rund 1,8 Mio. Euro. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen des ursprünglichen Auftragswert in Höhe von rund 163.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Die Abweichungen entfallen größtenteils auf die Überschreitung der Auftragswerte der Bauaufträge. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Hamminkeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,66	0,00	0,71	2,54	4,82	13,57	43

Auch der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ist bei der Stadt Hamminkeln geringer als bei den meisten Vergleichskommunen. Insgesamt hatten von den seit 01. Januar

2017 abgerechneten Maßnahmen ein Nachtragsvolumen von rund 74.000 Euro. Dabei resultieren Nachträge bei der Stadt Hamminkeln in den beiden Betrachtungsjahren 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. Die geringen Abweichungen vom Auftragswert in Hamminkeln könnten durch eine sorgfältige Planung und detaillierte Leistungsbeschreibung entstehen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Stadt Hamminkeln erfolgt die Erfassung der Nachträge überwiegend in der zentralen Vergabestelle. Dieses Vorgehen ist bereits eine gute Grundlage für ein zentrales Nachtragsmanagement.

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 **Stadt Hamminkeln** hat in ihrer Dienstanweisung zur Vergabe unter dem Punkt 27 den Umgang mit Nachträgen /Auftragserweiterungen geregelt. Bei einem Nachtrag/ einer Auftragserweiterung soll die Auftragnehmer unverzüglich eine Kalkulation des Einzelpreises sowie ein Nachtragsangebot vorlegen. In diesen Fällen ist das Formular aus der Anlage der Dienstanweisung zur Vergabedokumentation zwingend zu verwenden. Das Formular enthält die Begründung der fachlichen Erforderlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Nachträge sind immer schriftlich zu vereinbaren. Eine Ausnahme gilt für Nachträge, die eilig entschieden werden müssen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement im Sinne der Vorgaben der gpaNRW ist in Hamminkeln noch nicht vorhanden. Bisher werden die Vergaben in einer Exceldatei geführt. In dieser Datei sind Angaben wie z.B. Kostenschätzung, Auftragssumme, Nachträge und Abrechnungssumme enthalten. Diese Vergabedatei wird durch die zentrale Vergabestelle geführt. Nachträge, die nicht über die zentrale Vergabestelle laufen, sind zum Teil nicht in der Datei enthalten.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und nach den beteiligten Unternehmen findet derzeit nicht statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Aus der Auswertung nach den bietenden Unternehmen könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte die bereits vorhandene Nachtragstabelle systematisch hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten. Damit die Nachtragstabelle vollständig ist sollten die Fachbereiche sämtliche Nachträge melden.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Hamminkeln ist insgesamt gut organisiert. Hinsichtlich der Softwarenutzung gibt es noch Verbesserungspotenzial.	130	E1	Die zentrale Vergabestelle der Stadt Hamminkeln sollte zukünftig das vollumfängliche Angebot der Software nutzen.	133
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Hamminkeln im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	133	E2.1	Die Stadt Hamminkeln sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.	135
			E2.2	Die Stadt Hamminkeln sollte in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Geschenken und Vergünstigungen die Regelung zur Annahme von Vergünstigungen um eine Wertgrenze ergänzen.	135
Sponsoring					
F3	Die Stadt Hamminkeln hat eine detaillierte Dienstanweisung für die Durchführung von Sponsoringleistungen. Einzelne Aspekte sind noch optimierbar.	136	E3.1	Die Stadt Hamminkeln sollte eine zeitliche Befristung der Sponsoringverträge auf höchstens zwei Jahre in der Dienstanweisung aufnehmen.	136
			E3.2	Die Stadt Hamminkeln sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.	137

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Hamminkeln hat bisher keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling führt die Stadt noch nicht durch.	137	E4	Die Stadt Hamminkeln 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.	138
Nachtragswesen					
F5	In der Stadt Hamminkeln erfolgt die Erfassung der Nachträge überwiegend in der zentralen Vergabestelle. Dieses Vorgehen ist bereits eine gute Grundlage für ein zentrales Nachtragsmanagement.	141	E5	Die Stadt Hamminkeln sollte die bereits vorhandene Nachtragstabelle systematisch hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten. Damit die Nachtragstabelle vollständig ist sollten die Fachbereiche sämtliche Nachträge melden.	142
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Stadt Hamminkeln bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. In einer Maßnahme wurden die Kosten der Maßnahme durch die Kommune unterschätzt. Eine Nachtragsdokumentation wurde in einer Maßnahme nicht geführt.		E6	Die Stadt Hamminkeln sollte Leistungsverzeichnisse so kalkulieren, dass eine Einhaltung von Kosten und somit die Vermeidung von Baukostenüberschreitungen möglich ist. Ein effektives BIC kann kostspielige und ungeplante Nachträge vermeiden. Zudem gewinnt die Verwaltung an Sicherheit und Glaubwürdigkeit ihrer Planungen. Weiterhin sollte die Stadt Hamminkeln ihre Fachämter auf die Einhaltung der erlassenen Dienstanweisung erinnern.	

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamminkeln 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 Hamminkeln** zählt bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den flächenmäßig großen Städten. Ein besonderes Strukturmerkmal ist der mit rund 77,4 Prozent der Verkehrsfläche hohe Anteil der Wirtschaftswege.

Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen hat die Stadt Hamminkeln noch nicht definiert. Insgesamt offenbarten sich in der Prüfung an vielen Stellen Steuerungsdefizite. Die Datenerhebung stellte die Stadt vor besondere Herausforderungen, da digitale Daten im Fachdienst 66 – Tiefbau, Erschließung und Entwässerung - nicht auswertbar vorlagen. Für die Datenerfassung wurden teilweise Informationen aus dem Fachdienst Steuern und Abgaben herangezogen. Zur Ermittlung der Verkehrsflächen und der Vollkosten im Bauhof mussten Hilfsrechnungen eingesetzt werden.

Die Stadt Hamminkeln bündelt die Informationen rund um das Thema Erhaltung von Straßen und Aufbruchmanagement nicht in einer Datenbank. Die Stadt setzt zwar eine Straßendatenbank ein, verwaltet darin aber eher rudimentäre Daten. Für die Zwecke der Datenabfrage konnte die Stadt nicht auf die Straßendatenbank zurückgreifen. Möglichkeiten, die sich im Rahmen der Digitalisierung ergeben könnten, nutzt die Stadt bislang nicht vollständig. Ein Beispiel zur weiteren Verbesserung wäre, den Prozess der Schadensmeldungen durch die Straßenbehörden möglichst medienbruchfrei und digital zu gestalten.

Das **Aufbruchmanagement** der Stadt Hamminkeln ist verbesserungsbedürftig. Die Stadt koordiniert die eigenen Baumaßnahmen momentan nicht mit den Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen. Damit entgeht ihr das Potenzial, Synergien bei den Aufbrüchen und den Erhaltungsmaßnahmen zu nutzen. Sie kontrolliert die Aufbrüche nur teilweise vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Werden Mängel entdeckt, so wird die Mängelbeseitigung überwacht. Die Stadt hat aber organisatorisch nicht ausgeschlossen, dass sie Mängel innerhalb der Gewährleistungspflicht auch auf eigene Kosten beseitigt.

Den **Zustand ihrer Straßen** kennt die Stadt Hamminkeln durch regelmäßige visuelle Zustandserhebungen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung nutzt die Stadt für die körperliche Inventur. Allerdings kann die Stadt nur auf die Ergebnisse der letzten Zustandserfassung zurückgreifen. Eine Entwicklung der Straßenzustände kann die Stadt damit nicht herleiten.

Die bisherigen **Gesamtinvestitionen** waren in Hamminkeln nicht ausreichend, um den Werteverzehr aufzufangen. Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt seit 2014 von 33,1 Mio. Euro um 8,1 Mio. Euro auf 25,0 Mio. Euro. Zukünftig will die Stadt laut dem Haushaltsplan deutlich intensiver in das Straßenvermögen investieren. So sind im Zeitraum 2020 bis 2023 Investitionsauszahlungen von insgesamt 14,1 Mio. Euro vorgesehen. Für die Umsetzung dieser Mittel müssen auch die ausführenden Unternehmen und eigenen personellen Ressourcen bereitstehen.

Der **Anlagenabnutzungsgrad** des Straßenvermögens ist in Hamminkeln mit 71 Prozent hoch. Die Zustandserfassung der Anliegerstraßen aus dem Jahr 2018 zeigt dagegen ein besseres Zustandsbild. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad ist durch die kurze Gesamtnutzungsdauer, der Vorgehensweise bei der Erstbewertung des Straßenvermögens und wesentlich durch den deutlich schlechteren Zustand der Wirtschaftswege bedingt. Bei den Wirtschaftswegen sind nur rund drei Prozent als „in Ordnung“ klassifiziert. Bei rund der Hälfte der Fläche erwartet die Stadt eine notwendige Gesamtanierung. Die Stadt strebt die Gründung eines Wirtschaftswegeverbandes an, um Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Erhaltung der Wirtschaftswege zu schaffen.

Die **Unterhaltungsaufwendungen** unterschreiten den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) des für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung kann die Stadt nicht die Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) den Straßengruppen zuordnen. Die Stadt Hamminkeln sollte eine an den Informationsbedarfen ausgerichtete Kostenrechnung aufbauen. Damit kann sie den finanziellen Ressourcenbedarf für eine wirtschaftlich nachhaltige Erhaltung der Straßen belegen.

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

- ➔ Die Datenbereitstellung für diese Prüfung stellte eine besondere Herausforderung für die Stadt Hamminkeln dar. Die Daten liegen nicht auswertbar an zentraler Stelle vor. Die schwierige Datenlage erschwert die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

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

Die Datenbereitstellung für diese überörtliche Prüfung hat für die **Stadt Hamminkeln** eine besondere Herausforderung dargestellt. In Dezember 2019 begann die Datenanforderung. Erst im Sommer 2020 konnte die Stadt die Daten vollständig bereitstellen. Dass in dieser Phase die Corona-Pandemie zu Einschränkungen der verfügbaren Arbeitszeiten führte, ist eine der Erklärungen für die Verzögerungen.

Darüber hinaus liegen in der Stadt Hamminkeln die Daten nicht an zentraler Stelle auswertbar vor. Die Stadt verfügt nicht über Flächenangaben zu ihrer Verkehrsfläche. Sie kennt die Streckenlängen. Für diese Prüfung wurde die Fläche mittels realistisch geschätzten durchschnittlichen Fahrbahnbreiten ermittelt. Dabei differenzierte die Stadt verschiedene Straßentypen.

Die Zustandsdaten sind nicht auswertbar in einer Straßendatenbank hinterlegt. Die bilanziellen Daten, Aufwendungen und Auszahlungen konnten dagegen mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden.

Die in diesem Bericht aufgeführten Kennzahlen beschränken sich auf die Betrachtungsebene der Verkehrsflächen, also die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswegen. Eine durchgängige Zuordnung der Flächen, Zustandsdaten und Kosten sowie Auszahlungen konnte die Stadt nicht herstellen.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Straßen konnte die Stadt Hamminkeln auf der Basis von Vollkosten nicht ermitteln. Für diese überörtliche Prüfung wurden die Aufwendungen auf der Basis von Pauschalwerten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Nicht-Büroarbeitsplätze hilfsweise ermittelt. Ausgangsbasis bildeten die mit der Straßenunterhaltung befassten Vollzeitstellen im Bauhof der Stadt. Dabei wurden die Personalkosten und die Gemeinkosten anhand dieser Pauschalwerte ermittelt. Die Sachkosten berücksichtigt die gpaNRW anhand der tatsächlichen Sachaufwendungen.

6.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die eingesetzte Straßendatenbank unterstützt die Stadt Hamminkeln bei der Erhaltung ihrer Straßen. Dabei nutzt die Stadt noch nicht alle Möglichkeiten, die ihr die Digitalisierung bietet.

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.

Die **Stadt Hamminkeln** verfügt über eine Straßendatenbank und verwaltet darin die wesentlichen Informationen für das Erhaltungsmanagement ihrer Straßen. Hierzu gehören die Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten. Für die Erfassung der Daten in dieser überörtlichen Prüfung konnte die Stadt Hamminkeln nicht auf die Daten der Straßendatenbank zurückgreifen.

Informationen über den Aufbau der Straßen hat die Stadt Hamminkeln nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Diese Daten erfasst sie jedoch sukzessive bei Neubaumaßnahmen.

Erhaltungsmaßnahmen werden nicht in der Straßendatenbank erfasst. Ebenso hat die Stadt Hamminkeln noch kein digitales Schadensmanagement und Aufbruchmanagement eingeführt. Diese Informationen werden ausschließlich papiergebunden dokumentiert und verarbeitet.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte das Aufbruchmanagement und das Schadensmanagement weitestgehend digital abwickeln. Hierzu gehört auch, dass die Kontrolleure über die entsprechenden Daten vor Ort verfügen.

Die Stadt Hamminkeln führt in regelmäßigen Abständen von fünf Jahren visuelle Zustandserfassungen ihrer Straßen durch. Zuletzt erfolgte die Zustandserfassung in 2018. Eine erneute Befahrung wird angestrebt. Die Ergebnisse werden digital zur Verfügung gestellt und können zusammen mit den Straßendaten analysiert werden. Hieraus entwickelt die Stadt die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen und plant Straßenbaumaßnahmen.

6.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Hamminkeln führt keine Kostenrechnung und verknüpft auch die Erfassung von Arbeitszeiten nicht mit den Straßendaten.

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.

Die **Stadt Hamminkeln** führt in den Abteilungen 66-1 – Regiebetrieb Bauhof – und 66-2 – Straßenbau/-unterhaltung – keine Kostenrechnung. Allerdings erhebt die Stadt die Arbeitsstunden, die vor Ort geleistet werden. Die Arbeitsstunden werden den entsprechenden Straßenabschnitten zugeordnet. Hierdurch wäre die Stadt in der Lage auszuwerten, wie häufig der Bauhof in der Straße tätig war. Die Daten werden jedoch nicht mit der Straßendatenbank verknüpft und liegen daher nicht elektronisch auswertbar vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte die bestehenden Strukturen der Stundenerfassung weiter ausbauen und mit der Straßendatenbank und dem Schadensmanagement verknüpfen und diese Informationen für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung ihrer Straßen auswerten.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamminkeln hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument nicht verwendet.

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.

Strategische Zielsetzungen sind bei der **Stadt Hamminkeln** für die Erhaltung des Straßenvermögens bislang nicht getroffen worden.

Die bestehenden Investitionsprogramme und die Unterhaltung der Straßen sind auf die notwendigen Maßnahmen zum Erhalt der Substanz ausgerichtet. Sie sollen die Verkehrssicherheit der städtischen Straßen erhalten und die Befahrbarkeit sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

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.

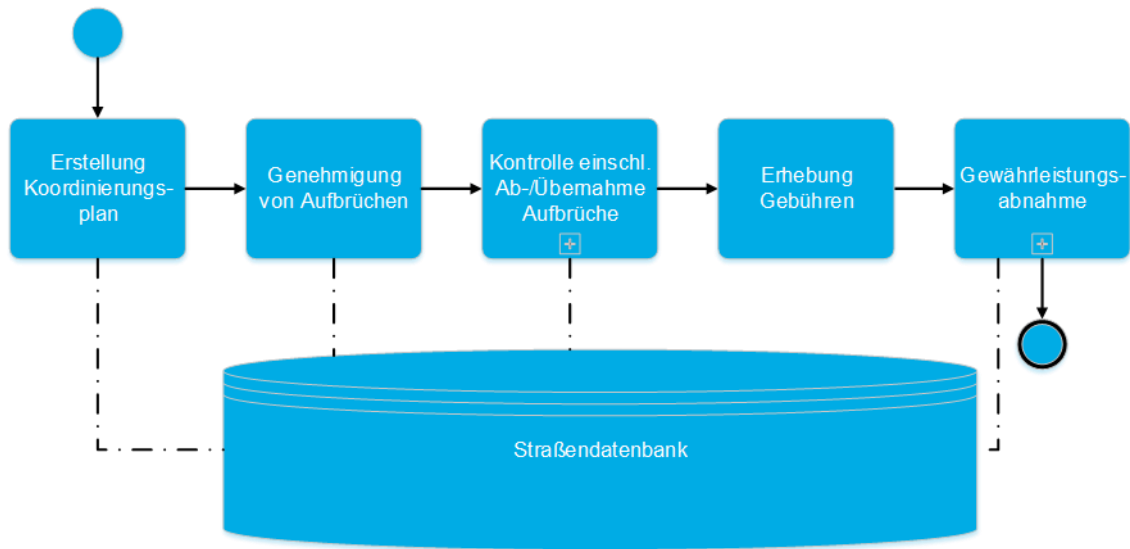
→ Feststellung

Die Stadt Hamminkeln hat bislang keinen systematischen Prozess für ihr Aufbruchmanagement aufgebaut. Sie nutzt nicht die möglichen Synergien für das Erhaltungsmanagement ihrer Straßen. Die Kontrollen der Aufbrüche erfolgen sporadisch. Mangelnde Kontrollen und Dokumentationen erschweren die juristische Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen. Die Beseitigung von Mängeln auf eigene Kosten ist wahrscheinlich.

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 sicherzustellen. Dieser Prozess sollte optimalerweise 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



6.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die Stadt Hamminkeln hat in der Vergangenheit ein jährliches Treffen mit den kleineren Versorgungsträgern, dem Wasserwerk Wittenhorst und dem stadt eigenen Abwasserbetrieb durchgeführt. Diese Treffen wurden protokolliert und die Unterlagen allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. In den letzten eineinhalb Jahren fanden keine Treffen mehr statt. Mit den größeren Versorgungsunternehmen, die im Stadtgebiet tätig sind, wie zum Beispiel die Telekom, Deutsche Glasfaser und die Innogy AG finden Absprachen der Baumaßnahmen eher selten statt.

Aktiv koordiniert die Abteilung 66-2 – Straßenbau/-unterhaltung – der Stadt Hamminkeln die Maßnahmen aller Beteiligten nicht miteinander. Gelegentlich ergeben sich Synergieeffekte bei der Kanalerneuerung, wenn gleichzeitig andere Versorgungsleitungen mit erneuert werden. Hier könnte die Stadt Hamminkeln über einen Email-Verteiler aktiv über die Baumaßnahmen informieren. Unter Einhaltung vereinbarter Rückmeldefristen könnten die Maßnahmen verschiedener Versorgungsträger so gebündelt werden.

Die konsumtiven Maßnahmen der Stadt werden nur für das laufende Haushaltsjahr geplant. Hierdurch ergeben sich keine längerfristigen Koordinierungseffekte. Die investiven Maßnahmen der Stadt werden allen Unternehmen bereitgestellt. Inwiefern sich diese dann mit in die Maßnahmen einordnen, koordiniert die Stadt nicht proaktiv.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte die Baumaßnahmen an Ihren Straßen von aller Versorgungsunternehmen aktiv koordinieren. Die Koordination sollte das Ziel haben, die Eingriffe in den Straßenkörper so gering wie möglich zu halten und über Synergieeffekte Einsparungen bei allen Beteiligten zu erzielen.

Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigungen von Aufbrüchen werden bei der **Stadt Hamminkeln** durch die Abteilung 66-2 Straßenbau-/Unterhaltung vorgenommen. Daran schließt sich die Erteilung einer verkehrsrechtlichen Anordnung an, die der Fachdienst 32 – Sicherheit und Ordnung – erteilt.

Die Stadt Hamminkeln verhängt über gerade erneuerter Straßenoberflächen eine Aufbruchssperre von fünf Jahren. Hierdurch will sie sicherstellen, dass die Vereinbarungen der Koordinierung eingehalten werden können. Maßnahmen innerhalb dieses Zeitraums werden grundsätzlich versagt.

Für die Genehmigung hat die Stadt Hamminkeln einen einheitlichen Vordruck und Prozess eingerichtet. Hierdurch wird der Fachdienst 32 direkt über die Notwendigkeit einer verkehrsrechtlichen Anordnung informiert. Zukünftig möchte die Stadt die verkehrsrechtlichen Anordnungen im Fachdienst 66 entscheiden und kontrollieren.

Die Aufbrüche werden nicht in einer Datenbank hinterlegt, sondern papiergebunden verarbeitet und verwahrt. Für die Kontrolle der Aufbrüche ist die gleiche Abteilung zuständig wie für die Genehmigung.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte Aufbrüche in einer Datenbank erfassen und nachhalten. So kann die Stadt zum Beispiel sicherstellen, dass diese im Rahmen der erteilten Genehmigung durchgeführt und rechtzeitig kontrolliert werden.

Die Stadt Hamminkeln hat kein Zulassungsverfahren für Baufirmen eingerichtet. Zugelassen sind grundsätzlich Baufirmen, die eine Eintragung in dem Handwerksregister vorweisen können. Laut der Aufgrabungsrichtlinie der Stadt kann den Baufirmen eine Zustimmung zur Ausführung von Straßenbauarbeiten im Stadtgebiet versagt werden, wenn die Ausführungen nicht die notwendige Sorgfalt erkennen lassen.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte festlegen, welche Firmen an ihrem Straßenvermögen Baumaßnahmen durchführen dürfen. Zulassungen sollte die Stadt befristet erteilen. Die Ergebnisse der Aufbruchkontrollen sollten dabei Auswirkungen auf die Geltungsdauer der Zulassungen haben.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die **Stadt Hamminkeln** dokumentiert nicht den Ausgangszustand der Straße. Damit bestehen Schwierigkeiten bei dem Beleg der Vorher-Nachher-Situation.

→ Empfehlung

Im Rahmen von gemeinschaftlichen Vor-Ort-Terminen könnte die Stadt den Ausgangszustand der Maßnahme schriftlich und fotografisch dokumentieren, um diesen besser belegen zu können.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, eine Baubeginnanzeige schriftlich vorzulegen. Allerdings erfolgt dies nicht bei allen Vorhabenträgern. Für die Baubeginnanzeige hat die Stadt keinen Vordruck erstellt. Für die Vorlage der Baubeginnanzeige setzt die Stadt keine Frist. Hier könnte die Stadt festlegen, dass diese eine Woche vor Beginn der Baumaßnahme vorliegen muss. Nur

bei verpflichtender und rechtzeitiger Vorlage der Baubeginnanzeige ist die Stadt in der Lage, Abweichungen von der Genehmigung mit dem Vorhabenträger abzuklären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln könnte über einen Vordruck, der bei der Genehmigung mitgereicht wird, die Baubeginnanzeige vereinheitlichen und so die Informationen vorgeben, die ihr zur Verfügung stehen müssen. Nur wenn die Stadt von einem Baubeginn weiß, kann sie Kontrollen während der Ausführungsphase koordinieren.

Kontrolle der Ausführung

Die Kontrolle der Ausführung dient dazu, bereits frühzeitig Fehler bei der Ausführung zu erkennen. Dadurch kann die Kommune die korrekte Ausführung zeitnah verlangen. Sicherlich ist nicht bei jedem kleinen Aufbruch eine Kontrolle angezeigt. Insbesondere die Personalkapazitäten werden eine Kontrolle aller Aufbrüche unmöglich machen. Dennoch sollten Kontrollen insbesondere bei größeren Aufbrüchen vorgenommen werden (Stichprobenkontrolle). Mögliche Kriterien können u.a. sein:

- Umfang der Maßnahme,
- Alter, Wert und Bedeutung des Vermögensgegenstandes, der von dem Aufbruch betroffen ist,
- ob das durchführende Unternehmen schon bekannt ist bzw. häufiger Fehler bei diesem Unternehmen festgestellt wurden.

Wichtig ist, dass dem Unternehmen bekannt ist, wie die Maßnahmen durchzuführen sind. Hierdurch können die Fehler, die auf Unwissenheit der Unternehmen zurückzuführen sind, ausgeschlossen werden.

Die **Stadt Hamminkeln** hat mit Datum vom 01. Juni 2019 eine Aufgrabungsrichtlinie erlassen, die aktuell überarbeitet wird. Die Vorhabenträger sind in Hamminkeln nicht verpflichtet, Phasen der Ausführung zu melden. Während der Ausführungsarbeiten führt die Stadt sporadisch unangekündigte Vorortkontrollen durch. Die Kontrollen sind nicht systematisch gesteuert und geschehen eher auf üblichen Dienstwegen. Dokumentiert werden die Kontrollen nur dann, wenn sich ein Mangel bei der Ausführung ergibt. In dem Fall informiert die Stadt den Vorhabenträger und fordert die Mangelbeseitigung ein.

Auf Nachfrage stellen die Vorhabenträger Nachweise über die jeweiligen Phasen der Ausführung durch Vorlage von Fotos und anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) zur Verfügung. Hierzu besteht weder eine Verpflichtung, noch fordert die Stadt diese Nachweise ein. Ausgewertet werden derartige Nachweise bei Vorlage nicht. In der Aufgrabungsrichtlinie hat die Stadt die Nachweise als verpflichtend zur Vorlage bei der Fertigstellung festgelegt. Ein Wiederverschluss der Verkehrsfläche darf laut Richtlinie erst nach Anerkennung der Verdichtungsnachweise erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte die in ihrer Aufgrabungsrichtlinie festgelegten Verdichtungsnachweise einfordern und den Verschluss der Verkehrsfläche erst nach Anerkennung der Nachweise zulassen.

Während der Ausführungsphase bietet es sich an, die aufgegrabenen Schichten des Straßenkörpers zu dokumentieren. Diese Daten könnte die Stadt bei der Einordnung des Straßenzustands berücksichtigen und mit den Erhaltungsdaten verbinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte in der Genehmigung festlegen, welche Informationen zu den Bauphasen vorgelegt werden müssen. So könnte die Stadt zum Beispiel eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern und die Ergebnisse bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.

Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Die Vorhabenträger melden in der **Stadt Hamminkeln** die Fertigstellung der Baumaßnahme zügig, um die Gewährleistungsfrist in Gang zu setzen. Teilweise erfolgt dies mit einem Hinweis, dass bei fehlendem Einspruch der Aufbruch nach Fristablauf als abgenommen gilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte in den Genehmigungen klarstellen, dass die Gewährleistungsfrist erst nach tatsächlich erfolgter Abnahme der Stadt in Gang gesetzt wird.

Die Stadt Hamminkeln führt keine Vorort-Termine mit den Vorhabenträger und den Baufirmen durch, um die Aufbrüche abzunehmen. Die Kontrollen finden möglichst zeitnah nach Fertigstellung und nach örtliche Lage gebündelt statt. Die Ergebnisse der Kontrollen werden protokolliert. Bei bestehenden Mängeln dokumentiert die Stadt den Mangel mit entsprechenden Nachweisen und informiert die Stadt den Vorhabenträger und fordert die Mängelbeseitigung ein. Eine Frist hierfür wird mit dem Vorhabenträger vereinbart. Nach Abschluss der Mängelbeseitigung findet zur Kontrolle ein gemeinsamer Vorort-Termin statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass Qualitätskontrollen wie die Verdichtungskontrolle vor der Abnahme vorliegen. Sie sollte die Abnahmen gemeinsam mit den Vorhabenträgern koordiniert vornehmen und wenn möglich bereits mit der Genehmigung vereinbaren.

Gewährleistungsabnahme

Der Teilprozess umfasst die Kontrolle der fertiggestellten Aufbrüche von Beginn der Gewährleistungsfrist bis zur endgültigen Gewährleistungsabnahme. Er untergliedert sich im Wesentlichen in folgende Prozesselemente:

Routinemäßige Kontrolle der Aufbruchstellen

Die **Stadt Hamminkeln** kontrolliert die Aufbrüche während der Gewährleistungsfrist nur sporadisch. Mittels regelmäßig stattfindender Straßenbegehungen überprüft die Stadt, ob Störungen der Verkehrssicherheit vorliegen. Fallen im Rahmen dieser Straßenbegehungen Schäden auf, werden diese der Abteilung 66-1 Regiebetrieb Bauhof gemeldet. Die Straßenbegehenden haben keine Informationen über die erfolgten Baumaßnahmen und Aufbrüche in den Straßen.

Werden dann Schäden nicht als offensichtlich mangelhafter Verschluss eines Aufbruchs erkannt, so werden die Schäden von dem Regiebetrieb Bauhof auf Kosten der Stadt behoben. Dies kann zum Beispiel häufig bei Gehwegen auftreten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass sie nicht auf eigene Kosten Mängel an Aufbrüchen behebt. Hierzu müssten den Straßenbegehenden die Daten zu den Aufbrüchen zur Verfügung gestellt werden.

Gewährleistungsabnahme

Die **Stadt Hamminkeln** überprüft die Aufbrüche zum Ende der Gewährleistungsfrist sporadisch. So werden die in Aktenordnern archivierten und schriftlich dokumentierten Aufbrüche bei Gelegenheit erneut besichtigt. Fällt ein mangelhafter Verschluss einer Aufbruchstelle auf, dann meldet die Stadt den Mangel an den Vorhabenträger. Die Beseitigung wird vor Ort kontrolliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte demonstrieren, dass kein mangelhafter Verschluss von Aufbruchstellen geduldet wird. Hierzu sollte sie sicherstellen, dass alle Aufbrüche systematisch und rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfrist kontrolliert werden.

Kernbohrungen veranlasst die Stadt nur bei juristischen Auseinandersetzungen mit den Vorhabenträgern. Dabei bestehen aufgrund der fehlenden Dokumentation des Ausgangszustandes schlechte Chancen zur Durchsetzung der städtischen Ansprüche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt könnte durch Kernbohrungen in einem angemessenen Umfang Mängel nach Wiederverschluss der Aufbruchstellen in den tieferen Schichten nachweisen. Dieses aufwändige Verfahren sollte die Stadt jedoch systematisch einsetzen.

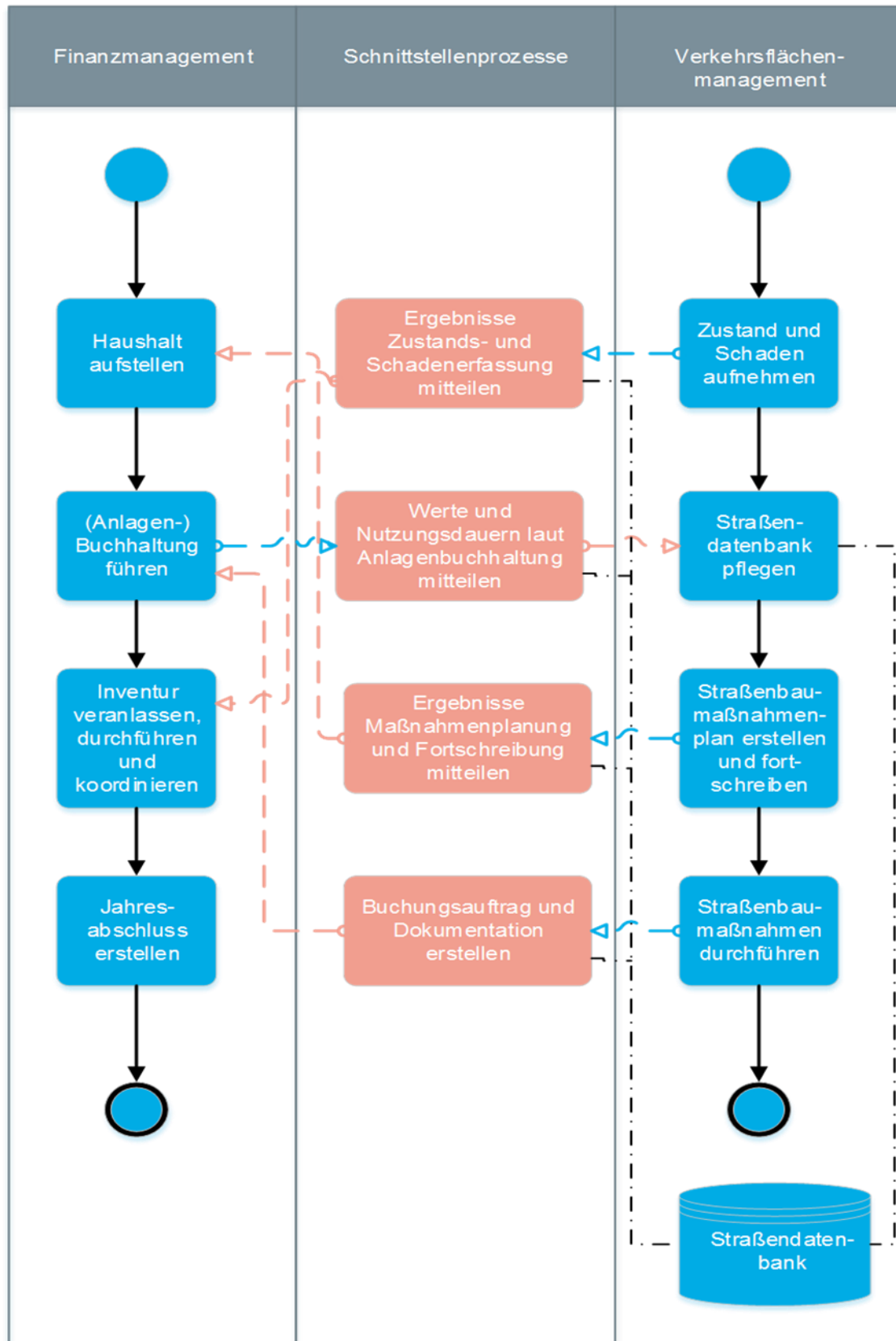
6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Die Fachdienste Tiefbau und Kämmerei stimmen sich eng miteinander ab. Die Basis hierfür bilden die einheitlichen Datenstrukturen. Die Stadt Hamminkeln führt körperliche Inventuren durch und verwendet dafür die Daten aus der Zustandserfassung.

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



Bei der **Stadt Hamminkeln** werden die bilanziellen Daten über das Straßenvermögen im kommunalen Finanzverfahren verwaltet. Damit eine Übereinstimmung zwischen Straßendaten und Daten in der Anlagenbuchhaltung sichergestellt ist, bildet die Stadt einen eindeutigen Nummernschlüssel in einem einheitlichen Knoten-Kanten-Modell.

Das Sachgebiet 66-2 – Straßenbau/-unterhaltung – ist für die Durchführung der körperlichen Inventur verantwortlich. Die Stadt hat zuletzt in 2018 eine visuelle Zustandserfassung ihrer Straßen vornehmen lassen. Die Daten aus der Zustandserfassung sind für Anpassungen der bilanziellen Daten verwendet worden. Aktuelle Erkenntnisse zum Beispiel aus Straßenbegehungen sollen ebenfalls direkt in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden. Anpassungen der Buchwerte sind allerdings in den letzten zwei Jahren nicht erfolgt. Dies ist möglich, wenn die Schäden direkt beseitigt wurden und keine bilanziellen Auswirkungen erzeugen.

Die Stadt Hamminkeln trifft Regelungen zu den Inventuren in einer allgemeinen Inventurrichtlinie. Zukünftig will die Stadt auch die Ergebnisse der Zustandserfassungen für Bewertungsanpassungen in der Anlagenbuchhaltung verwenden. Die Kämmerei der Stadt Hamminkeln hat Zugriff auf die Straßendaten.

Bei der Stadt Hamminkeln ist das Finanzverfahren das führende System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens. Bei buchhalterischen Fragestellungen stimmen sich die Kämmerei und der Fachdienst 66 eng miteinander ab. Der Fachdienst 66 hinterlegt die Planung der Neubaumaßnahmen in der Straßendatenbank.

Der Fachdienst ergänzt die Rechnungen bei Buchungen um weitere notwendige Informationen. Hierzu zählen zum Beispiel die Aufteilung der Baukosten, wenn innerhalb der Kanten und Knoten nur Teilabschnitte erneuert wurden.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die große Gemeindefläche der Stadt Hamminkeln und die ländliche Ausprägung sind besondere Strukturmerkmale. Auf die Wirtschaftswege entfällt ein Anteil von rund 77,4 Prozent der Verkehrsfläche. Dies dürfte einen begünstigenden Effekt auf die Aufwendungen für die Unterhaltung haben, da diese bei Wirtschaftswegen tendenziell günstiger realisierbar ist.

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.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Hammin- keln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	163	82	327	503	751	2.149	129

Mit einer Fläche von rund 165 km² ist die **Stadt Hamminkeln** nahezu doppelt so groß wie die mittleren kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt. Auf dem Stadtgebiet verteilen sich sieben Ortsteile. Die große Fläche der Stadt hat Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur. Von den rund 1,4 Mio. qm Straßenfläche sind bereits 1,1 Mio. qm Wirtschaftswege. Dies entspricht einem Anteil von rund 77,4 Prozent. Rund eine Mio. qm und damit 89,4 Prozent der Wirtschaftswege sind befestigte Wege.

Über die Anschlussstelle der A3 ist das Zentrum des Stadtgebietes erschlossen. Als Nord-Süd-Verbindung fungiert die B473 und in südöstlicher Richtung die B70. Große Anteile des innerstädtischen Verkehrs führen damit über die städtischen Straßen und Wirtschaftswege.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Hamminkeln hat den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sichergestellt. Der Bilanzwert ist in dem Zeitraum von 2014 bis 2018 um 8,5 Mio. Euro gesunken.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der **Stadt Hamminkeln** 13,8 Prozent. Nach den Schulen mit 29,4 Mio. Euro sind die Verkehrsflächen die zweithöchste Vermögensposition der städtischen Bilanz. Die Bilanzposition 1.2.3.5 Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen sinkt von 32,0 Mio. Euro in 2014 bis 2018 um 8,5 Mio. Euro auf 23,5 Mio. Euro ab. Wesentliche wertmäßige Schwankungen bei den noch nicht fertig gestellten Baumaßnahmen – bilanziert unter den Anlagen im Bau – existieren nicht. Den kumulierten Abschreibungen für diesen Zeitraum von rund sieben Mio. Euro stehen Investitionen von rund 2,5 Mio. Euro entgegen.

Bilanzwerte Verkehrsfläche in Mio. Euro Stadt Hamminkeln 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Bilanzposition 1.2.3.5 inkl. Anlagen im Bau	33,1	31,0	28,0	26,0	25,0
Bilanzwert Straßen (inkl. Anlagen im Bau)	21,4	20,6	18,6	17,5	17,1
Bilanzwert Wirtschaftswege (inkl. Anlagen im Bau)	9,9	8,5	7,2	6,4	5,7

Bei den Straßen findet innerhalb von vier Jahren ein Werteverzehr von 4,3 Mio. Euro statt. Von dem Ausgangswert in 2014 sind dies 20,1 Prozent. Bei den Wirtschaftsweegen beträgt der Werteverzehr ebenfalls annähernd 4,2 Mio. Euro. Durch den niedrigeren Ausgangswert sind dies 42,4 Prozent.

Der hohe Werteverzehr des städtischen Straßenvermögens stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar, da die Straßen auch zukünftig genutzt werden. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

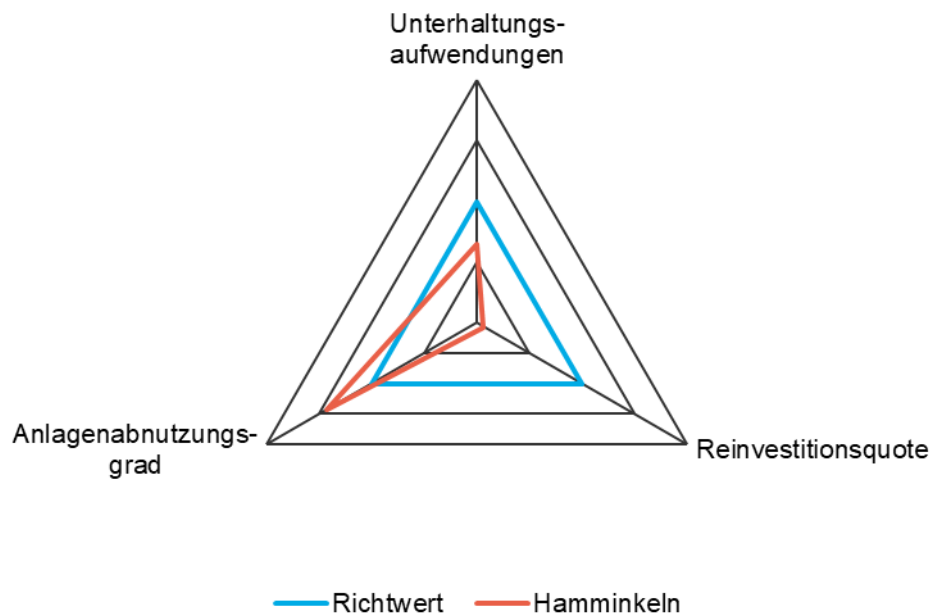
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Hamminkeln gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Hamminkeln
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,83
Reinvestitionsquote in Prozent	100	6,7
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	71,0

Alle drei Einflussfaktoren deuten auf ein ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt die Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erfordern. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen indizieren ein zusätzliches Risiko, sofern diese dauerhaft auf dem Niveau verbleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

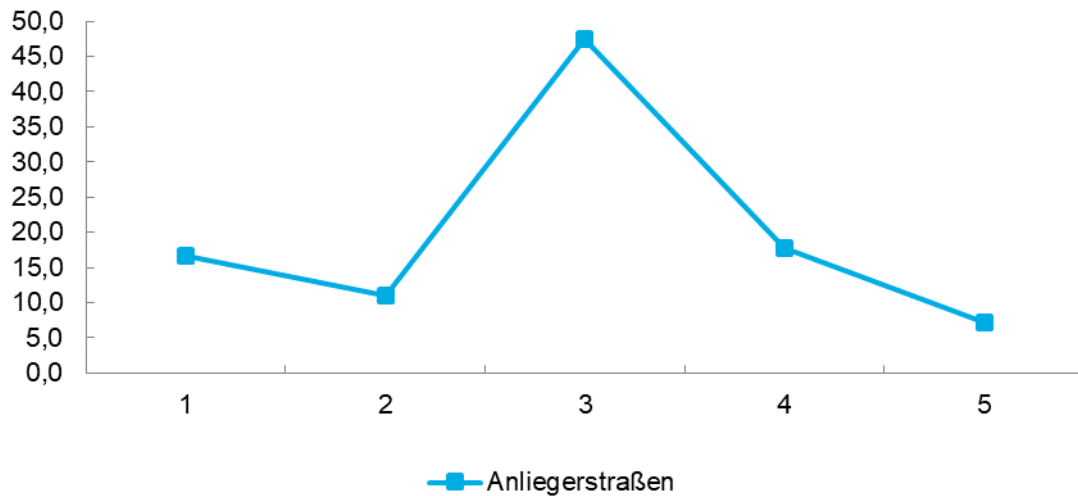
6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Hamminkeln ist mit 71 Prozent hoch und zeigt eine bereits fortgeschrittene Abnutzung. Bei den Anliegerstraßen zeigt sich eine ausgeglichene Verteilung der Zustandsklassen. Die Kategorisierung der Wirtschaftswege im Wirtschaftswege-Konzept deutet dagegen auf umfangreiche Sanierungsbedarfe hin.

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.

Verteilung der Zustandsklassen der Anliegerstraßen in Prozent Stadt Hamminkeln 2018



Die Grafik zeigt eine relative Normalverteilung der Zustandsklassen bei den Anliegerstraßen. Insbesondere in der Zustandsklasse 3 – mittlerer Straßenzustand – befindet sich der höchste Anteil der Straßenfläche. Der flächengewichtete Zustandswert beträgt 2,88. Die Anliegerstraßen umfassen allerdings mit 128.780 m² nur rund neun Prozent der Verkehrsfläche.

Die Stadt Hamminkeln führt wie im Kapitel 5.3 beschrieben regelmäßig eine visuelle Erfassung des Straßenzustands durch. Für diese Prüfung hat die Stadt nur die Ergebnisse der Zustandserfassung 2018 bereitstellen können, da auf die Ergebnisse der vorangegangenen Zustandserfassungen kein Zugriff mehr bestand. Eine Abschätzung der Entwicklung des Zustandsbildes ist daher nicht möglich. Die Stadt Hamminkeln plant aktuell, eine erneute Zustandserfassung der Straßen durchzuführen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte die Ergebnisse der angestrebten Befahrung den Ergebnissen der vorausgegangenen Befahrungen gegenüberstellen. Anhand der Entwicklung des Straßenzustandes kann die Stadt feststellen, ob die bisherigen Unterhaltungsmaßnahmen ausreichen, den Straßenzustand langfristig zu erhalten.

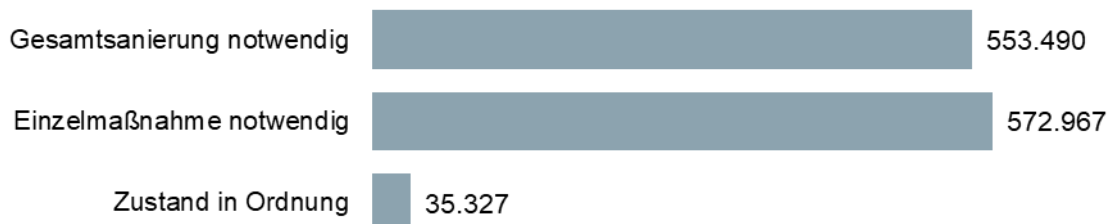
Warum weicht der Anlagenabnutzungsgrad so erheblich von dem Straßenzustand ab? Die nachfolgend aufgeführten drei Gründe führen im Wesentlichen zu der Abweichung:

- Die Stadt Hamminkeln hat sich für eine kurze durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von nur 40 Jahren entschieden. Nach der NKF-Rahmentabelle für kommunale Vermögensgegenstände ist eine Nutzungsdauer der Straßen von bis zu 60 Jahren möglich. Damit kann die tatsächliche Nutzbarkeit der Straßen auch nach Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer noch fortbestehen.
- Die Stadt hat bei der Bewertung für die Eröffnungsbilanz die Straßen sehr vorsichtig bewertet. Dabei bildete sie auf der Basis der Zustandsklassen eins bis fünf die Nutzungsdauern im Acht-Jahres-Rhythmus. Im Zweifel erfolgte auskunftsgemäß die Einstufung in der schlechteren Zustandsklasse und somit gleich eine Herabstufung der Restnutzungsdauer von acht Jahre.

- Wie nachfolgend beschrieben, befinden sich die Wirtschaftswege in einem schlechteren tatsächlichen Zustand. Der Anlagenabnutzungsgrad ist über die gesamte Verkehrsfläche gebildet worden und berücksichtigt damit auch die Wirtschaftswege, die in der Stadt Hamminkeln rund 77 Prozent der Fläche umfassen.

Bei den befestigten Wirtschaftswegen liegen der Stadt Hamminkeln aus einem in 2016 erstellten Wirtschaftswege-Konzeptes Kategorisierungen vor, die den Zustand der Wege ausdrücken. Die Stadt kategorisierte hier nach der Notwendigkeit von Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.

Kategorisierung der befestigten Wirtschaftswege in qm Stadt Hamminkeln 2018



Die Kategorisierung der Wirtschaftswege zeigt, dass bei 97 Prozent der Fläche mindestens Einzelmaßnahmen notwendig sind. Bei rund 48 Prozent der Fläche ist eine Gesamtsanierung erforderlich. Insgesamt schätzt die Stadt in dem Konzept den Reinvestitionsbedarf auf rund 13,2 Mio. Euro ein. Anders als bei den Anliegerstraßen ist somit bei den Wirtschaftswegen in Hamminkeln erheblicher Handlungsbedarf gegeben.

Die Stadt Hamminkeln beabsichtigt zur Steuerung und Finanzierung der notwendigen Reinvestitionen im Jahr 2022 die Gründung eines Wirtschaftswegeverbands. Über den Verband sollen Zins- und Tilgungsleistungen der Erneuerungsmaßnahmen refinanziert werden. Aktuell hat die Stadt einen Satzungsentwurf erstellt, das Verbandsgebiet festgelegt und die Wirtschaftswege zugeordnet. Das Vorhaben hat die Stadt bereits mit dem Kreis Wesel abgestimmt.

6.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Hamminkeln unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Unterhaltung ermittelten Richtwert der FGSV um rund 0,46 Euro je qm Verkehrsfläche.

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 Hamminkeln** setzt im Jahr 2018 rechnerisch 0,46 Euro je m² weniger für den Erhalt des vorhandenen Zustands ein als der Richtwert der FGSV. Das ergibt bei einer Fläche von 1,4 Mio. m² rund 0,7 Mio. Euro. Dabei sind die örtlichen Besonderheiten der Stadt Hamminkeln

noch nicht berücksichtigt. Aufgrund des hohen Anteils der Wirtschaftswege kann der Finanzbedarf für die Unterhaltung bei der Stadt Hamminkeln tendenziell geringer sein. Andererseits orientiert sich der Richtwert an einer ausgeglichenen Altersstruktur, die in Hamminkeln auf Basis der bilanziellen Daten und der Zustandsdaten nicht mehr gegeben ist.

Wie im Kapitel 5.3 beschrieben konnte die Stadt Hamminkeln für den Bauhof keine vollkostenbasierten Eigenleistungen benennen. Die Unterhaltungskosten sind daher für diese überörtliche Prüfung auf der Basis von KGSt-Kostenpauschalen geschätzt worden. Die Stadt Hamminkeln hat hierzu die für die Straßenunterhaltung zuständigen Stellenanteile in den jeweiligen Eingruppierungen im Bauhof der gpaNRW gemeldet. Anhand der Pauschalwerte für die Kosten für einen Nicht-Büroarbeitsplatz ergaben sich die geschätzten Personal- und Gemeinkosten für die Unterhaltung der Straßen. Die Kosten für die Sachmittel und Fahrzeuge wurden anhand der tatsächlichen Aufwendungen des Jahres 2018 hinzuaddiert.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro Stadt Hamminkeln 2018

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrs- fläche in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	9.594	0,01
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0,00
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	8.972	0,01
Erhaltungsaufwendungen	1.201.245	0,84
davon Eigenleistungen (basierend auf den KGSt-Pauschalwerten eines Nicht-Büro-Arbeitsplatzes)	1.057.165	0,74
davon Fremdleistungen	144.080	0,10
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	20.103	0,01
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	1.190.114	0,84

Die Aufgabe der Straßenunterhaltung wurde bei der Stadt Hamminkeln bis Ende 2016 von dem Gemeindebetrieb Hamminkeln (GBH) übernommen. Mit der Auflösung erfolgte der Übergang des Bauhofs in den Fachdienst 66. Die Stadt Hamminkeln hatte im Fachdienst 66 im Jahr 2018 keine Stellenanteile für die Koordination des Bauhofs zum Zeitpunkt 31. Dezember 2018 gemeldet. Erst in 2019 wurde eine koordinierende Funktion besetzt. Die Personalkosten im Verwaltungsbereich entstehen durch die eigenen Planungsleistungen für Erhaltungsmaßnahmen.

Die 0,84 Euro Erhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche verteilen sich auf ca. 88 Prozent Eigenleistungen und zwölf Prozent Fremdleistungen. In Eigenregie übernimmt der Bauhof die betriebliche Unterhaltung und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen. Dies betrifft vorwiegend die Beseitigung von Schäden im Zuge der Verkehrssicherungspflicht. Überschreiten die Maßnahmen die kurzfristige Leistungsfähigkeit des Bauhofs, werden die Maßnahmen an die Fachdienst 66 weitergeleitet und dann extern vergeben.

Instandsetzungsmaßnahmen als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgen somit ausschließlich über Fremdvergaben. Es lässt sich somit aus den Fremdleistungen annäherungsweise die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten. Um die tatsächlichen Aufwendungen für die Instandsetzung herleiten zu können, fehlen die Informationen

aus der Kostenzuordnung zu den Erhaltungsmaßnahmen. Im Rahmen der Prüfung hätte eingeschätzt werden können, zu welchen Anteilen das Personal im Bauhof Betriebliche Unterhaltung und Instandhaltung durchführt. Für eine genaue Ermittlung der Anteile stehen aber keine näheren Aufzeichnungen zur Verfügung. Die gpaNRW verweist hier auf das Kapitel Kostenrechnung.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamminkeln sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.

6.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Stadt Hamminkeln investierte im Zeitraum 2014 bis 2018 zurückhaltend in das Straßenvermögen. Die Gesamtinvestitionsquote erreicht durchschnittlich rund 36 Prozent. Ab 2020 sind erhebliche Investitionsauszahlungen von insgesamt 14,1 Mio. Euro geplant, die somit geeignet wären, den bisherigen Werteverzehr zu kompensieren.

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.

Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent Stadt Hamminkeln 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtinvestitionen	313.000	814.700	144.500	847.000	426.000
Erträge aus Zuschreibungen	0	0	0	52	1.592
Verluste aus Anlagenabgängen	0	0	0	0	14.811
Abschreibungen	1.479.790	1.484.053	1.486.699	1.255.346	1.269.579
Investitionsquote	21,2	54,9	9,7	67,5	33,3

In den letzten fünf Jahren investiert die Stadt Hamminkeln zurückhaltend in ihr Straßenvermögen. Investitionen in das Vermögen der Wirtschaftswege erfolgten nicht.

Dem Haushaltsplan 2020 zufolge hat die Stadt in 2018 die Baumaßnahmen an der Hohe Straße, Kerschenkamp, Am Sportplatz und den zweiten Bauabschnitt Schwanenschlatt fertig gestellt. Begonnen wurden die Maßnahmen Krechtinger Straße, Bürgerradweg Mussumer Straße, Stichweg Nordbrocker Str, Bucheneck, Sachsenstraße und Pollmannsweg. Dabei erneuerte die Stadt die Krechtinger Straße in 2018 mit einem Volumen von rund 135.000 Euro in 2018 und 250.000 Euro in 2019. Allein aus dieser Maßnahme ergibt sich die Reinvestitionsquote von 6,7 Prozent.

Im Haushaltsplan 2020 plant die Stadt bis 2023 Investitionsauszahlungen von rund 14,1 Mio. Euro. Für die Umsetzung dieser hohen Investitionen müssen neben den finanziellen Mitteln auch die personellen Ressourcen und ausführenden Baufirmen bereitstehen.

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 beträgt die Investitionsquote 36,4 Prozent. Dem Werteverzehr von rund sieben Mio. Euro durch Abschreibungen und Verlusten aus Anlageabgängen stehen rund 2,5 Mio. Euro Investitionsauszahlungen und Erträge aus Zuschreibungen gegenüber. Da keine Informationen vorlagen, welche Flächen mit den Investitionsauszahlungen erneuert werden konnten, entfällt auch der Flächenbezug.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamminkeln sollte erheben, welche Investitionen in neues Straßenvermögen vorgenommen werden und welche Auszahlungen bestehendem Straßenvermögen zuzuordnen sind. Die Stadt sollte auch die erneuerten Flächen kennen und daran Zielvorgaben für die Erneuerung anzuknüpfen.

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	Die eingesetzte Straßendatenbank unterstützt die Stadt Hamminkeln bei der Erhaltung ihrer Straßen. Dabei nutzt die Stadt noch nicht alle Möglichkeiten, die ihr die Digitalisierung bietet.	148	E1	Die Stadt Hamminkeln sollte das Aufbruchmanagement und das Schadensmanagement weitestgehend digital abwickeln. Hierzu gehört auch, dass die Kontrolleure über die entsprechenden Daten vor Ort verfügen.	148
F2	Die Stadt Hamminkeln führt keine Kostenrechnung und verknüpft auch die Erfassung von Arbeitszeiten nicht mit den Straßendaten.	148	E2	Die Stadt Hamminkeln sollte die bestehenden Strukturen der Stundenerfassung weiter ausbauen und mit der Straßendatenbank und dem Schadensmanagement verknüpfen und diese Informationen für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung ihrer Straßen auswerten.	149
F3	Die Stadt Hamminkeln hat keine strategischen Ziele für die Erhaltung ihrer Straßen definiert. Kennzahlen werden als Steuerungsinstrument nicht verwendet.	149	E3	Die Stadt Hamminkeln sollte strategische Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.	149
Prozessbetrachtung					
F4	Die Stadt Hamminkeln hat bislang keinen systematischen Prozess für ihr Aufbruchmanagement aufgebaut. Sie nutzt nicht die möglichen Synergien für das Erhaltungsmanagement ihrer Straßen. Die Kontrollen der Aufbrüche erfolgen sporadisch. Mangelnde Kontrollen und Dokumentationen erschweren die juristische Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen. Die Beseitigung von Mängeln auf eigene Kosten ist wahrscheinlich.	150	E4.1	Die Stadt Hamminkeln sollte die Baumaßnahmen an Ihren Straßen von aller Versorgungsunternehmen aktiv koordinieren. Die Koordination sollte das Ziel haben, die Eingriffe in den Straßenkörper so gering wie möglich zu halten und über Synergieeffekte Einsparungen bei allen Beteiligten zu erzielen.	151
			E4.2	Die Stadt sollte Aufbrüche in einer Datenbank erfassen und nachhalten. So kann die Stadt zum Beispiel sicherstellen, dass diese im Rahmen der erteilten Genehmigung durchgeführt und rechtzeitig kontrolliert werden.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Die Stadt sollte festlegen, welche Firmen an ihrem Straßenvermögen Baumaßnahmen durchführen dürfen. Zulassungen sollte die Stadt befristet erteilen. Die Ergebnisse der Aufbruchkontrollen sollten dabei Auswirkungen auf die Geltungsdauer der Zulassungen haben.	152
			E4.4	Im Rahmen von gemeinschaftlichen Vor-Ort-Terminen könnte die Stadt den Ausgangszustand der Maßnahme schriftlich und fotografisch dokumentieren, um diesen besser belegen zu können.	152
			E4.5	Die Stadt Hamminkeln könnte über einen Vordruck, der bei der Genehmigung mitgereicht wird, die Baubeginnanzeige vereinheitlichen und so die Informationen vorgeben, die ihr zur Verfügung stehen müssen. Nur wenn die Stadt von einem Baubeginn weiß, kann sie Kontrollen während der Ausführungsphase koordinieren.	153
			E4.6	Die Stadt Hamminkeln sollte die in ihrer Aufgrabungsrichtlinie festgelegten Verdichtungsnachweise einfordern und den Verschluss der Verkehrsfläche erst nach Anerkennung der Nachweise zulassen.	153
			E4.7	Die Stadt Hamminkeln sollte in der Genehmigung festlegen, welche Informationen zu den Bauphasen vorgelegt werden müssen. So könnte die Stadt zum Beispiel eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern und die Ergebnisse bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.	154
			E4.8	Die Stadt Hamminkeln sollte in den Genehmigungen klarstellen, dass die Gewährleistungsfrist erst nach tatsächlich erfolgter Abnahme der Stadt in Gang gesetzt wird.	154
			E4.9	Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass Qualitätskontrollen wie die Verdichtungskontrolle vor der Abnahme vorliegen. Sie sollte die Abnahmen gemeinsam mit den Vorhabenträgern koordiniert vornehmen und wenn möglich bereits mit der Genehmigung vereinbaren.	154
			E4.10	Die Stadt Hamminkeln sollte sicherstellen, dass sie nicht auf eigene Kosten Mängel an Aufbrüchen behebt. Hierzu müssten den Straßenbegehenden die Daten zu den Aufbrüchen zur Verfügung gestellt werden.	155

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.11	Die Stadt Hamminkeln sollte demonstrieren, dass kein mangelhafter Verschluss von Aufbruchstellen geduldet wird. Hierzu sollte sie sicherstellen, dass alle Aufbrüche systematisch und rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfrist kontrolliert werden.	155
			E4.12	Die Stadt könnte durch Kernbohrungen in einem angemessenen Umfang Mängel nach Wiederverschluss der Aufbruchstellen in den tieferen Schichten nachweisen. Dieses aufwändige Verfahren sollte die Stadt jedoch systematisch einsetzen.	155
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F5	Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Hamminkeln ist mit 71 Prozent hoch und zeigt eine bereits fortgeschrittene Abnutzung. Bei den Anliegerstraßen zeigt sich eine ausgeglichene Verteilung der Zustandsklassen. Die Kategorisierung der Wirtschaftswege im Wirtschaftswege-Konzept deutet dagegen auf umfangreiche Sanierungsbedarfe hin.	160	E5	Die Stadt Hamminkeln sollte die Ergebnisse der angestrebten Befahrung den Ergebnissen der vorausgegangenen Befahrungen gegenüberstellen. Anhand der Entwicklung des Straßenzustandes kann die Stadt feststellen, ob die bisherigen Unterhaltungsmaßnahmen ausreichen, den Straßenzustand langfristig zu erhalten.	161
F6	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Hamminkeln unterschreiten den für eine langfristige wirtschaftliche Unterhaltung ermittelten Richtwert der FGSV um rund 0,46 Euro je qm Verkehrsfläche.	162	E6	Die Stadt Hamminkeln sollte auf der Basis der nächsten Zustandserfassung die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen überprüfen. Bestätigt sich, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte die Stadt vorwiegend die nachhaltig wirkenden Instandsetzungsmaßnahmen vornehmen.	164
F7	Die Stadt Hamminkeln investierte im Zeitraum 2014 bis 2018 zurückhaltend in das Straßenvermögen. Die Gesamtinvestitionsquote erreicht durchschnittlich rund 36 Prozent. Ab 2020 sind erhebliche Investitionsauszahlungen von insgesamt 14,1 Mio. Euro geplant, die somit geeignet wären, den bisherigen Werteverzehr zu kompensieren.	164	E7	Die Stadt Hamminkeln sollte erheben, welche Investitionen in neues Straßenvermögen vorgenommen werden und welche Auszahlungen bestehendem Straßenvermögen zuzuordnen sind. Die Stadt sollte auch die erneuerten Flächen kennen und daran Zielvorgaben für die Erneuerung anzuknüpfen.	165

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de