

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Oer-Erkenschwick  
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Oer-Erkenschwick	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Oer-Erkenschwick	19
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	82
2.4	Beteiligungsmanagement	84
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	84
2.4.2	Berichtswesen	85
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	87
<b>3.</b>	<b>Offene Ganztagschulen</b>	<b>89</b>
3.1	Managementübersicht	90
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
3.3	Rechtliche Grundlagen	92
3.4	Strukturen der OGS	92
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	93
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	96
3.5	Organisation und Steuerung	97
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	97
3.5.2	Steuerung	99
3.5.3	Datentransparenz	100
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	100
3.6.1	Fehlbetrag OGS	100
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	102
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	113
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>117</b>
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	118
4.3	Baugenehmigung	118
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	118
4.3.2	Rechtmäßigkeit	121
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	122
4.3.4	Geschäftsprozesse	123
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	124
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	125
4.3.7	Personaleinsatz	128
4.3.8	Digitalisierung	131

4.3.9	Transparenz	132
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>137</b>
5.1	Managementübersicht	137
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	139
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	139
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	141
5.4	Sponsoring	144
5.5	Bauinvestitionscontrolling	145
5.6	Nachtragswesen	146
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	147
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	148
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>152</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	152
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	152
6.3	gpa-Kennzahlenset	154
	<b>Kontakt</b>	<b>161</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

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

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

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat weiterhin großen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Sie ist mit mehr als 80 Mio. Euro bilanziell überschuldet. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wird zum Ende der Finanzplanung im Jahr 2023 immer noch mit minus 78 Mio. Euro angenommen.

Die Stadt nimmt deshalb verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil und arbeitet auf der Grundlage jährlich fortgeschriebener und genehmigter Haushaltssanierungspläne. Die Analyse der Ergebnisrechnung 2018 zeigt dennoch, dass der Haushalt weiterhin strukturell defizitär ist. Der knappe Überschuss ist allein durch Sondereffekte entstanden und zudem nur durch die Konsolidierungshilfe positiv. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Defizit liegt ohne die Konsolidierungshilfe bei mehr als neun Mio. Euro.

Für die Folgejahre zeigt die **Planung** einen positiven Trend. Dabei setzt die Stadt maßgeblich auf eine gute Entwicklung einzelner, jedoch besonders konjunkturabhängiger Haushaltspositionen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Damit sind Risiken nicht auszuschließen.

Das wird insbesondere Auswirkungen auf die Liquidität haben. Und hier liegt eines der Kernprobleme der Stadt. Rückstellungen sind auf durchschnittliches Niveau verringert worden, Investitionskredite sind um knapp zwei Mio. Euro reduziert worden. Dennoch erhöhen sich die **Schulden** der Stadt Oer-Erkenschwick im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 um ca. zehn

Mio. Euro. Euro. Allein die **Liquiditätskredite** haben sich in konjunkturell guten Zeiten und gegenläufig zum landesweiten Trend um 20,6 Mio. Euro erhöht. Ursache sind Zahlungsverpflichtungen aufgrund eines Vergleiches im Zusammenhang mit Derivat- und Zinsgeschäften

Gleichzeitig kann die Stadt aufgrund der finanzwirtschaftlichen Situation kaum in ihr **Anlagevermögen** reinvestieren. Die Investitionsquote ist niedrig. Hohe Anlageabnutzungsgrade und hohe Wertverluste lösen absehbar Handlungsbedarf aus. Damit steigt der Finanzierungsbedarf. Wegen fehlender Liquidität werden Investitionskredite in Anspruch genommen werden. Schon jetzt zählt die Stadt Oer-Erkenschwick zu den Kommunen mit den höchsten Schulden und ist durch den Kapitaldienst erheblich belastet.

Dabei zeigen die **Konsolidierungsmaßnahmen** durchaus Wirkung. Die Stadt Oer-Erkenschwick hält die durch sie selbst beeinflussbaren Haushaltspositionen und Handlungsfelder auf einheitlichem Niveau und kann allgemeine Preissteigerungen, Tarif- und Besoldungsanpassungen, etc. kompensieren. Der Konsolidierungskurs sollte konsequent weiterverfolgt werden. Unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung sind vorrangig alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Liquiditätslage auszuschöpfen. Verschlechtert sich die bislang positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Mögliche Verbesserungen können dabei auch **interkommunale Zusammenarbeit** (vgl. Abschnitt 0.3) und ein **Fördermittelmanagement** bieten. Die Stadt Oer-Erkenschwick nutzt dezentral verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche ohne externe Unterstützung. Eine zentralisierte Fördermittelakquise würde in der ganzheitlichen Ausrichtung zusätzlich unterstützen. Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen verbessert die Fördermittelbewirtschaftung, die Projektsteuerung und trägt dazu bei, Rückforderungen zu vermeiden. Die Planung der Stadt und die Umsetzung bewertet die gpaNRW positiv.

Die Stadt Oer-Erkenschwick ist in 2017 an sechs Unternehmen auf zwei Ebenen beteiligt. Im Jahr 2018 hat sich das städtische Beteiligungsportfolio um die Bäderbetriebsgesellschaft mbH erweitert. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios und die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** für die Stadt stuft die gpaNRW als niedrig ein. Die Leistungs- und Finanzbeziehungen der Beteiligungen zur Stadt haben fast keine bzw. nur marginale Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Oer-Erkenschwick sind deshalb niedrig. Allerdings sind diese niedrigen Anforderungen bei der Datenerhebung und –vorhaltung nicht vollständig erfüllt. Sämtliche notwendigen stehen nicht zentral zur Verfügung. Auch das Berichtswesen kann inhaltlich optimiert werden.

Die Betreuung in der **offenen Ganztagschule (OGS)** ist in Oer-Erkenschwick stark nachgefragt. Die Stadt berücksichtigt diesen Bedarf und bezieht die vier OGS-Standorte vorbildlich in ihre Schulentwicklungsplanung mit ein. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen sind die Ursachen für einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag je Schüler. In Verbindung mit der hohen Teilnehmerquote ergibt sich daraus eine Haushaltsbelastung, die deutlich höher ist als in den Vergleichskommunen. Die Elternbeitragssatzung bietet durchaus Verbesserungsmöglichkeiten. Der zweitgrößte Anteil der Beitragszahler sind die Eltern mit den höchsten Einkommen. Lediglich eine weitere Kommune muss noch höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler aufbringen.

Anders als bei der OGS ist die Nachfrage bei der **Bauaufsicht** nicht so stark ausgeprägt. Die Fallzahlen je 10.000 Einwohner sind niedrig. Gleichzeitig sind die Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung in den Jahren 2018 und 2019 aber überdurchschnittlich hoch. In der Folge kann die Stadt nicht immer die Fristen im Genehmigungsverfahren einhalten. Die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen in Oer-Erkenschwick im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sind hoch. Neben einer hohen Fallzahl in der Sachbearbeitung liegt das an den Arbeitsabläufen selbst. Maßgeblich arbeitet die Stadt noch mit einer Papierakte. Der Arbeitsablauf ist nicht vollständig digitalisiert. Die Stadt Oer-Erkenschwick kann zurzeit Bauanträge nicht elektronisch annehmen und medienbruchfrei bearbeiten. Tendenziell ist die Zahl der Bauanträge rückläufig. Das bietet die Chance, Laufzeiten zu reduzieren und Arbeitsprozesse zu optimieren.

Optimiert werden kann auch die Organisation des **Vergabewesens**. Eine Zentrale Vergabestelle, wie von der gpaNRW empfohlen, ist bisher nicht eingerichtet und eine Software für das Verfahren wird nicht eingesetzt. Die Vergaberichtlinie wird zurzeit überarbeitet. In der Regel wickelt die Stadt Oer-Erkenschwick Vergaben über externe Büros ab. Die Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren eingebunden.

Die Dienstanweisung zur „**Verhütung und Bekämpfung von Korruption** und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Oer-Erkenschwick“ sollte die Stadt regelmäßig aktualisieren. Hierzu sollte auch eine Schwachstellenanalyse und die Beteiligung der Mitarbeiter gehören. Auch sollten die Angaben von Nebentätigkeiten in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Für das **Sponsoring** hat die Stadt eine Dienstanweisung erstellt. Diese enthält zurzeit jedoch noch keine Befristung von Sponsoringverträgen und den Haftungsausschluss der Stadt.

Gemäß der Vergaberichtlinie ist die Rechnungsprüfung in das **Nachtragswesen** eingebunden. Ein Nachtragsmanagement hat die Stadt jedoch noch nicht eingerichtet. Eine Auswertung der Nachträge führt Oer-Erkenschwick nur stichprobenartig durch. Auch um die Leistungen von Nachträgen zu analysieren, sollte die Stadt Oer-Erkenschwick ein zentrales Nachtragswesen einführen.

Die Stadt Oer-Erkenschwick betreibt kein systematisches **Bauinvestitionscontrolling (BIC)**. Eine Dienstanweisung ist nicht in Kraft, andere organisatorische Regelungen sind nicht getroffen. Die Fachbereiche planen die Baumaßnahmen, wickeln diese ab, übernehmen die Baukostenüberwachung und die Projektsteuerung. Dieses Verfahren stellt kein BIC im eigentlichen Sinne dar. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass bereits bei der Bedarfsfeststellung und schon in der Planungsphase sämtliche Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden.

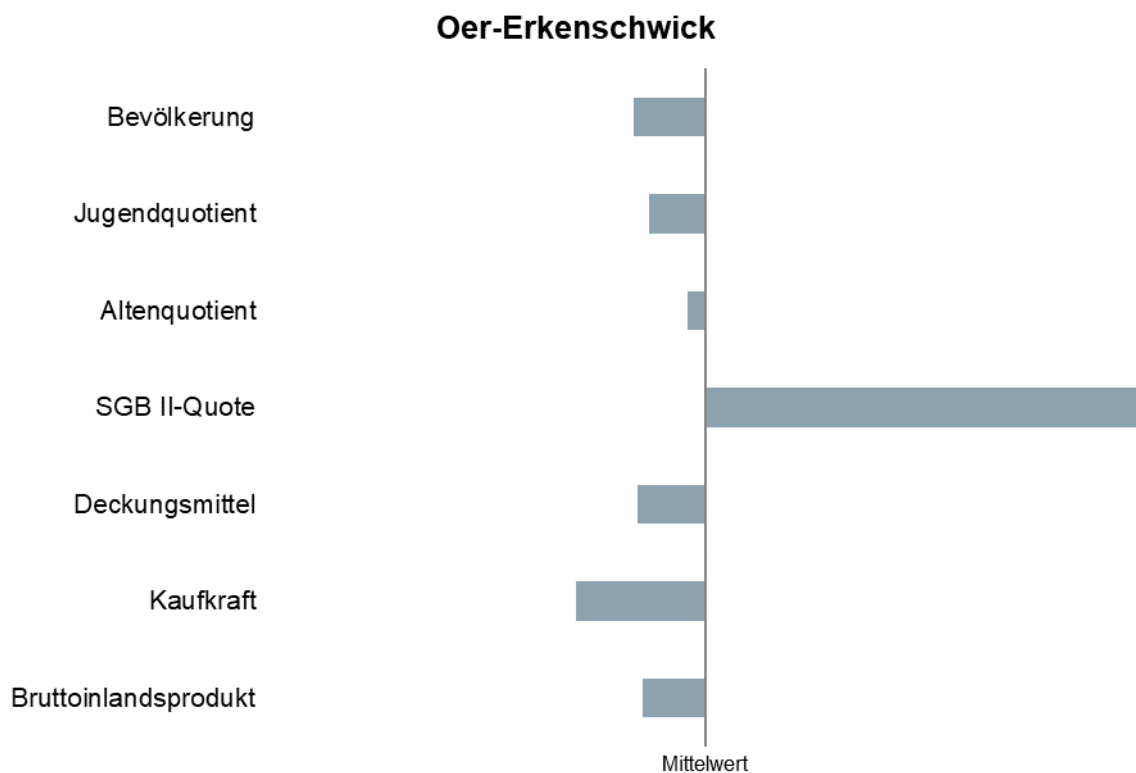
Bei der **Betrachtung von Einzelmaßnahmen** bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei der Dokumentation der Vergabe. Zudem sollte die Rechnungsprüfung gemäß der Vergaberichtlinie an allen Nachträgen beteiligt werden. Die Beseitigung von Mängeln sollte Oer-Erkenschwick eindeutig dokumentieren.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Oer-Erkenschwick

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Oer-Erkenschwick. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

#### Strukturmerkmale Oer-Erkenschwick 2020



Die SGB-II-Quote der Stadt Oer-Erkenschwick ist weiterhin sehr hoch. Nach wie vor belastet der Strukturwandel mit dem Ende des Steinkohlebergbaues die Sozialstrukturen. Die prosperierende Entwicklung und die heutige Größe der Stadt ist allein auf den Bergbau zurückzuführen. Nach dem Ende der Kohleförderung konnten die verloren gegangenen Arbeitsplätze nicht ersetzt werden.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



Nachteilig ist in diesem Zusammenhang das kleine Stadtgebiet. Gewerbeflächen fehlen. Unternehmen können sich nicht neu ansiedeln oder ihren Betrieb erweitern. Die Möglichkeiten, Arbeitsplätze zu schaffen, ist begrenzt. Mehr als 9.000 Arbeitnehmer pendeln täglich zu auswärtigen Arbeitsstätten, zum Teil bis ins Rheinland. Die durchschnittliche Kaufkraft ist, beeinflusst durch die Sozialstrukturen, weiterhin niedrig.

Bürgermeister und Kämmerer sehen aber deutliche Tendenzen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen. Denn die verhältnismäßig kleine Stadtfläche bietet dennoch Raum für Wohnungsbau. Einerseits können Neubaugebiete entwickelt werden. Die Nachfrage übersteigt das Angebot. Andererseits werden aktuell einige Projekte zum Mietwohnungsbau umgesetzt. Insgesamt seien die Angebote durchaus auch für Menschen mit höheren Einkommen attraktiv. Gerade im Mietwohnungsbau setze man aber auf eine ausgewogene Verteilung aller Alters- und Einkommensgruppen. Nachgefragt seien zurzeit ganz besonders barrierefreie, altersgerechte Wohnungen mit gehobenem Standard für Menschen, die nach der Arbeitsphase ihr Eigenheim verkaufen und sich hinsichtlich Wohnen neu orientieren.

Insgesamt sei eher ein Bevölkerungszuwachs festzustellen. Der grafisch dargestellte deutliche Einwohnerschwund sei jedenfalls nicht festzustellen. Vielmehr stellt der Kämmerer eine positive Auswirkung auf die Erträge durch die Grundsteuer B fest.

Bürgermeister und Kämmerer bewerten Oer-Erkenschwick als attraktiven Lebensstandort. Zentren und größere Städte mit entsprechender Infrastruktur seien besonders gut im nahem Umfeld zu erreichen. Neben einem kompakten Siedlungsgebiet punktet Oer-Erkenschwick mit einem Anteil von 75 Prozent der Stadtfläche, die landwirtschaftlich genutzt wird oder Waldfläche ist. Allein die Waldfläche macht die Hälfte des Stadtgebietes aus. Einzelne Siedlungsgebiete sind für naturnahes Wohnen konzipiert und sehr attraktiv.

Genau hier setzt die perspektivische Stadtentwicklung an. Investitionen von ca. 27 Mio. Euro in die Bereiche Freizeitgestaltung und Kurzzeittourismus sollen eine nachhaltige und positive Entwicklung der Stadt anstoßen. Wesentliche Rolle spielt dabei das in einer stadteigenen Gesellschaft betriebene Maritimo mit Sauna, Wellnessressort, Sportbad und Gastronomie. Der Hohe Mark Steig wird als Qualitäts-Fernwanderweg ausgebaut. Er soll auf 160 km Länge von Olfen bis Wesel auch durch die Natur- und Waldlandschaft Oer-Erkenschwicks führen. Hier ist ein Einstiegspunkt vorgesehen. Viele weitere Angebote rund um Freizeit und Tourismus sind geplant. Ein Hotel soll das notwendige Übernachtungsangebot für den Kurzzeittourismus vorhalten. Hier gibt es vielversprechende Entwicklungen privater Investoren.

Daneben soll aber auch die Aufenthaltsqualität in der Innenstadt erhöht werden. Das Innenstadt-Entwicklungskonzept (ISEK) ist Grundlage für nachhaltige Maßnahmen und Voraussetzung für Fördermittel. Dabei kann die Stadt nach eigener Auffassung auf gute Standortfaktoren aufsetzen. Die Grundversorgung für den täglichen Bedarf sei vielfältig sichergestellt und die ärztliche Versorgung sei ausgesprochen gut. Der Schulstandort wird durch ein Gymnasium und eine langfristig gesicherte Hauptschule gestärkt. Zur Kinderbetreuung werden aktuell Kindertagesstätten erweitert.

Bürgermeister und Kämmerer weisen darauf hin, dass bei allen Planungen die knappen Finanzmittel und die Teilnahme am Stärkungspakt zu berücksichtigen seien. Sämtliche Konsolidierungsmaßnahmen seien inzwischen umgesetzt. Der Haushaltsausgleich sei dennoch auf Einzeleffekte zurückzuführen. Ein struktureller Ausgleich sei bisher noch nicht geschafft.

Insofern wird noch einmal auf den Nachteil hingewiesen, dass für Gewerbeansiedlungen keine Flächen zur Verfügung stehen. Der Ausbau eines Produktionsstandortes für Backwaren zu einem Logistikstandort für das nördliche Ruhrgebiet bietet die einzige Perspektive. Die einzige Fläche, die noch für Unternehmensansiedlungen genutzt werden kann, stellt der in Kooperation mit der Stadt Datteln geplante interkommunale Gewerbepark Dillenburg dar.

Verwaltungsintern sei die Organisationsuntersuchung des Jugendamtes abgeschlossen. Der Auftrag zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen sei erteilt. Für den Bauhof sei aktuell eine Organisationsuntersuchung in Auftrag gegeben worden. Hingewiesen wird auf eine absehbar sehr große altersbedingte Fluktuation beim Personal der Stadtverwaltung. Allein in der oberen Verwaltungsebene werden innerhalb der aktuellen Wahlperiode sechs von sieben Führungskräfte die Altersgrenze erreichen. Um Nachwuchskräfte rechtzeitig darauf vorzubereiten, aber auch, um den Wissenstransfer sicherzustellen, hat die Stadt eine Arbeitsgruppe Personalentwicklung eingesetzt. Diese besteht ganz bewusst überwiegend aus Mitarbeitern ohne bisherige Führungsverantwortung.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Berichte werden vollständig dem Rat zur Kenntnis gegeben. Eine Beratung zu den Ergebnissen und zur Umsetzung der Empfehlungen findet im Rechnungsprüfungsausschuss statt. Auch einzelne Ausschüsse befassen sich mit den Themen. Regelmäßig gibt es Nachfragen aus dem Rat.

Eine ganze Reihe der Empfehlungen sei umgesetzt worden. Konzepte zur Sportstättenentwicklung und zu den Grünflächen seien erstellt. Die Empfehlungen zur kalkulatorischen Verzinsung in den Gebührenhaushalten wurde umgesetzt. Einzelne Empfehlungen, wie die Reduzierung von Sportplätzen, seien kommunalpolitisch nicht umsetzbar.

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

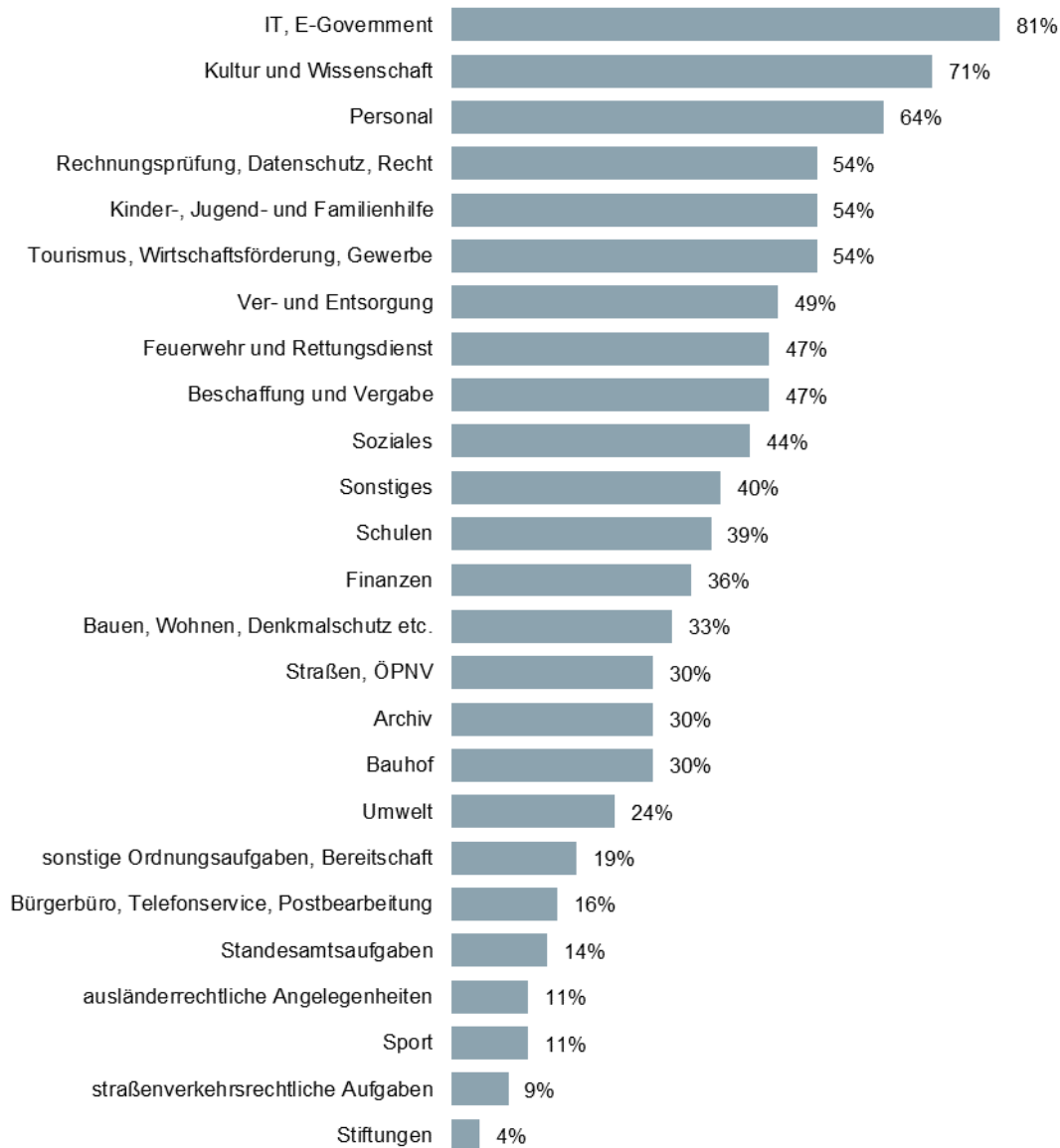
### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

#### **0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte**

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

**Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020**



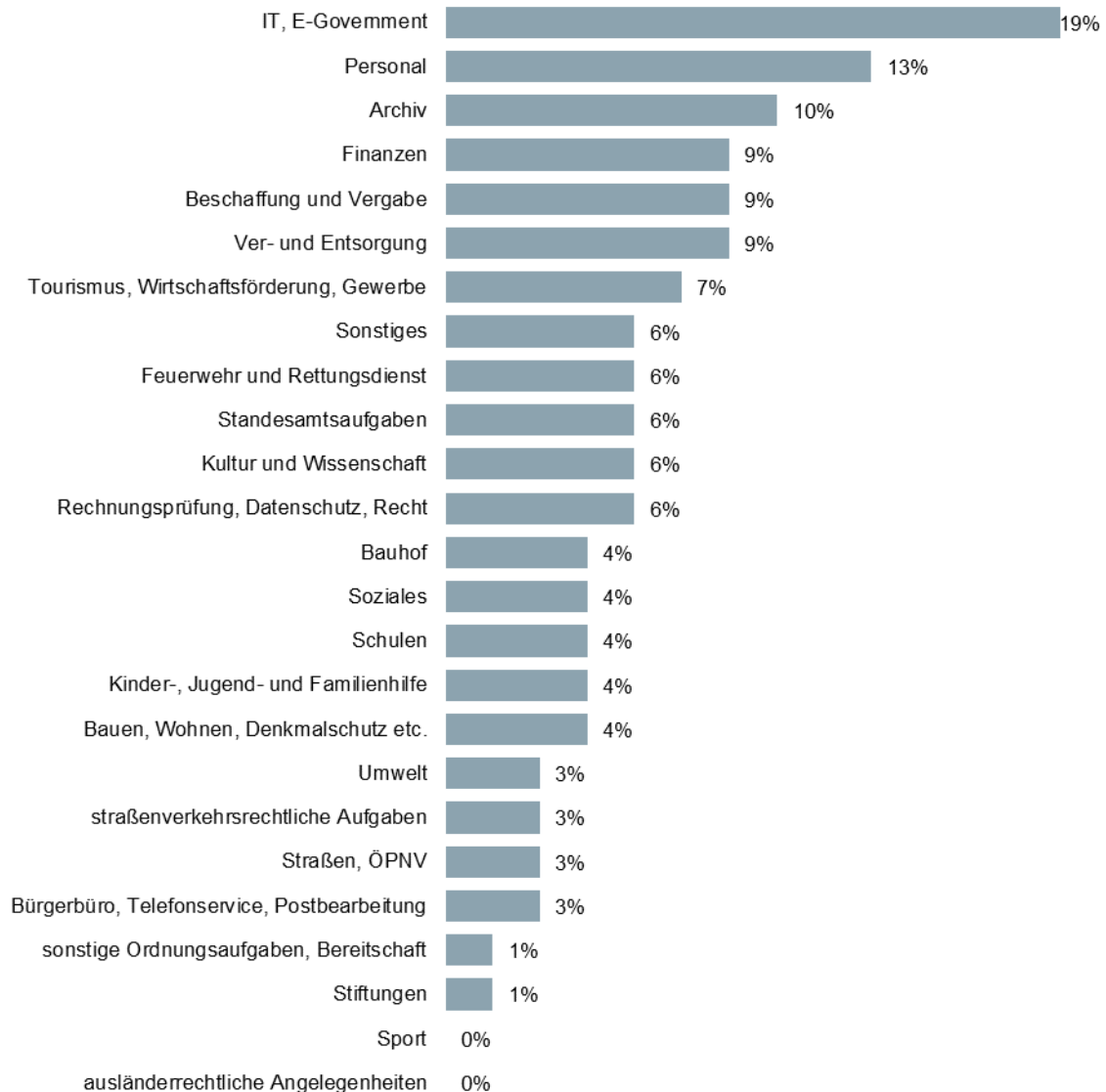
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, ge-

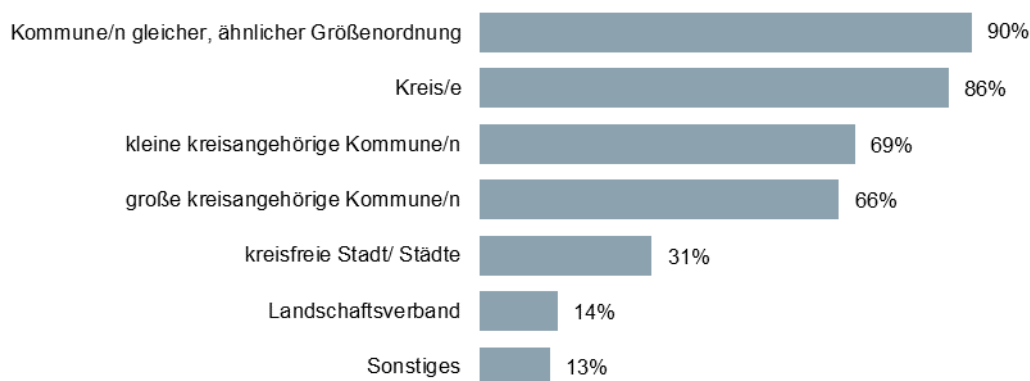
meinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich 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

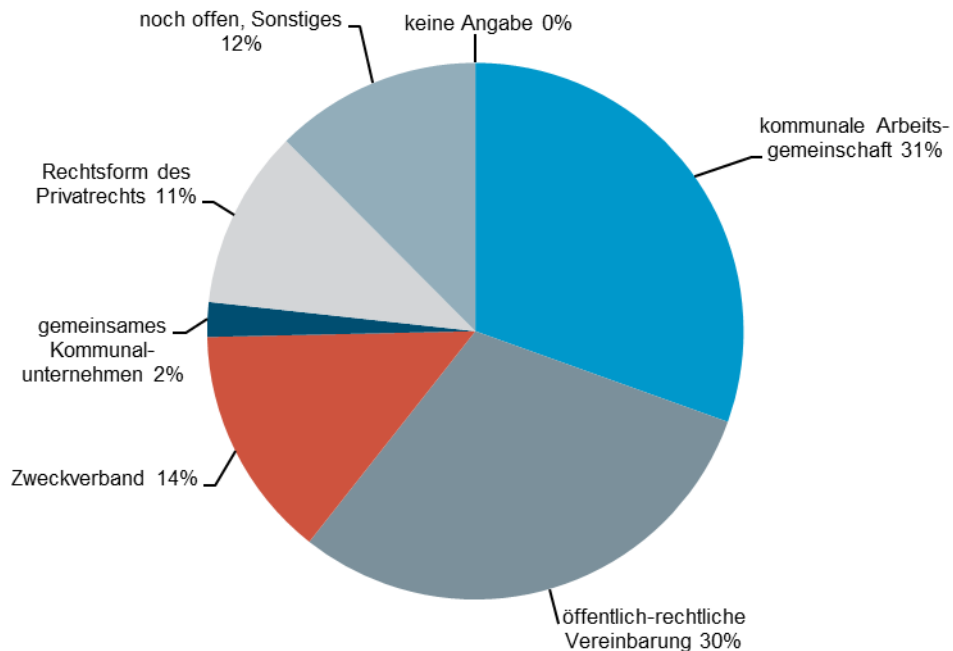


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

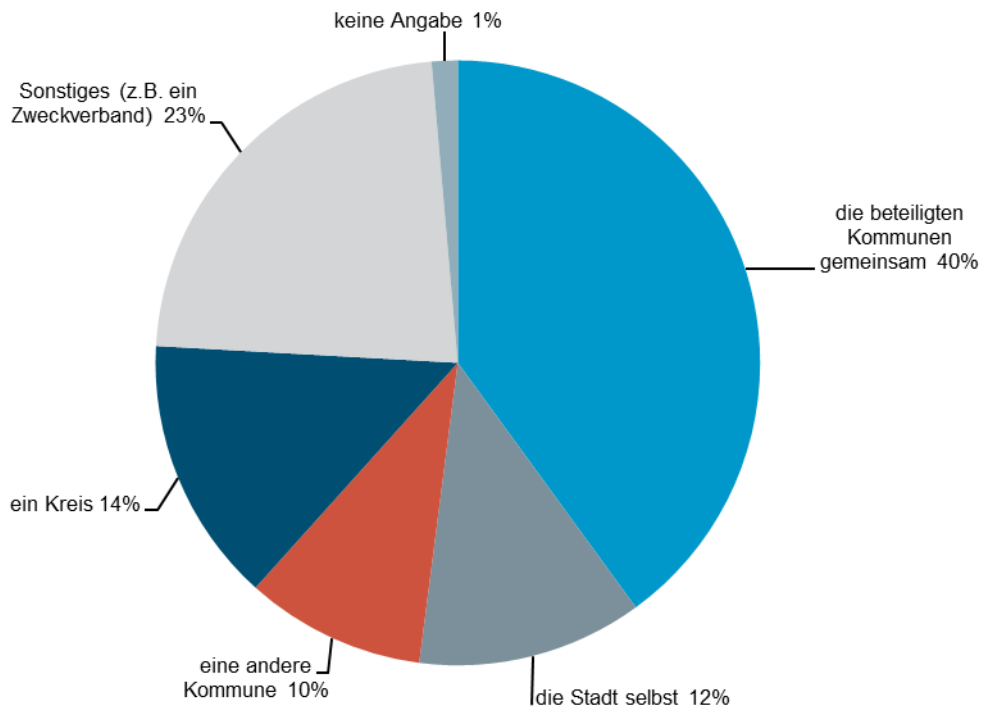


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020



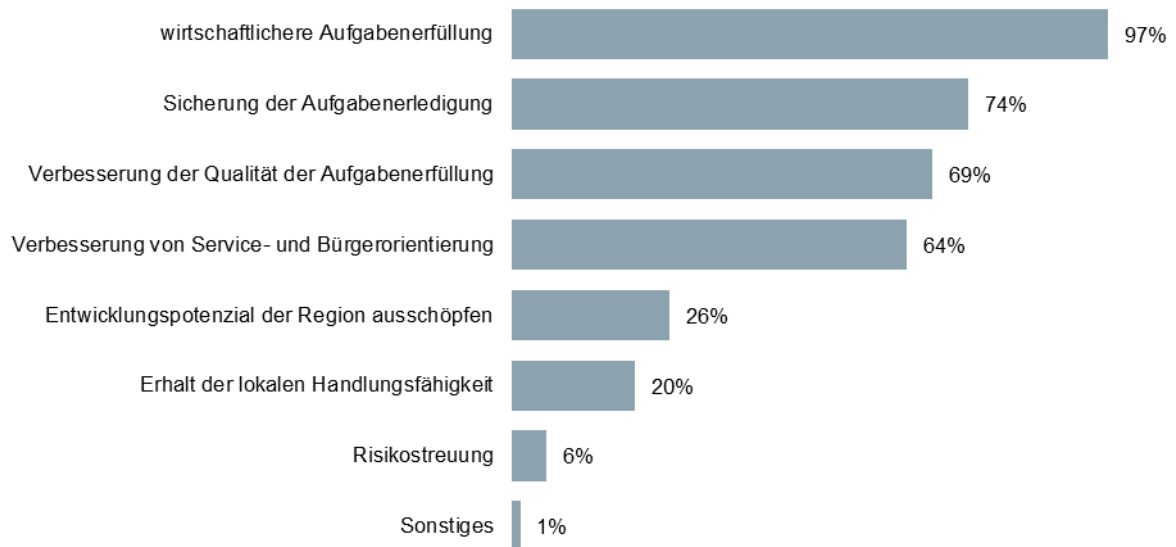
In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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



## Ziele IKZ



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

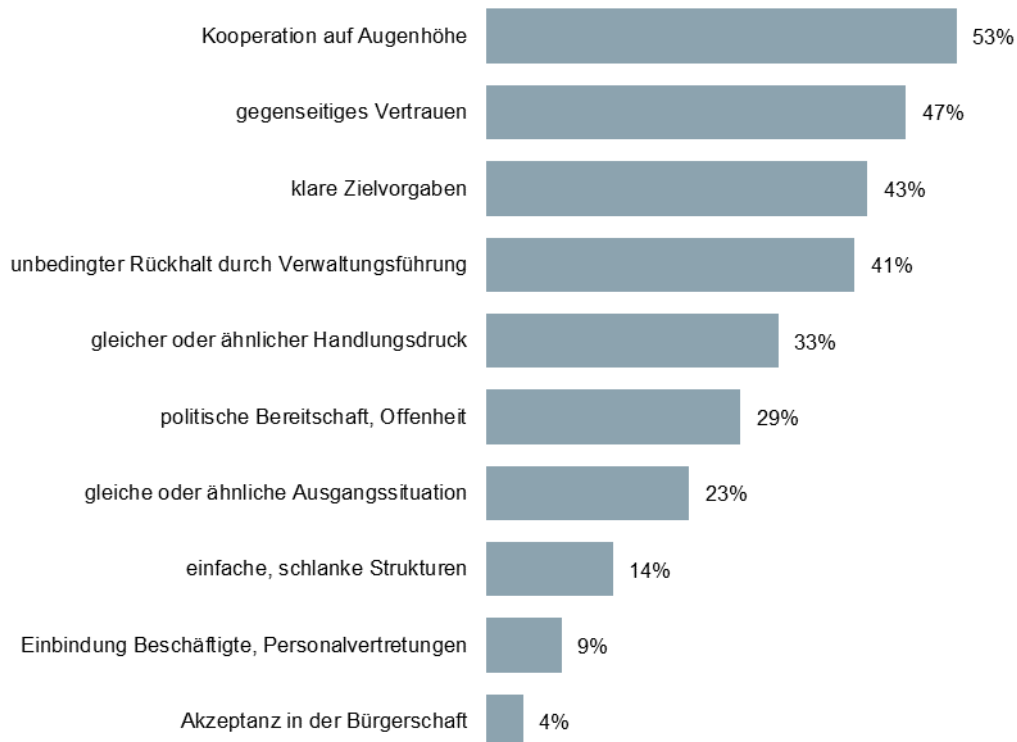
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ



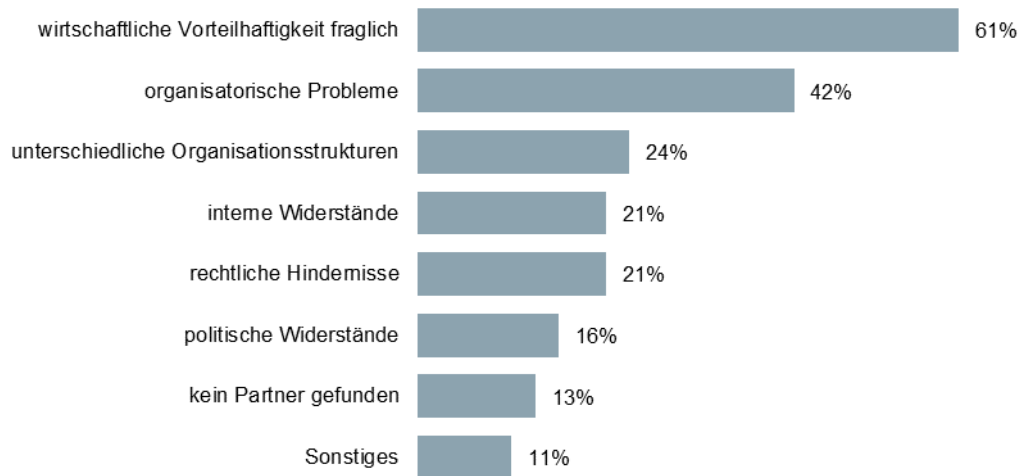
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

Bereits während der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW das Thema interkommunale Zusammenarbeit näher beleuchtet (vgl. Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick vom 16. März 2015). Seinerzeit haben unterschiedliche Kooperationen vor allem mit Städten innerhalb des Kreises Recklinghausen bestanden. Sie werden bis heute erfolgreich fortgesetzt und bestehen zum Teil seit fast 20 Jahren. Ein Beispiel dafür ist die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle zusammen mit der Stadt Recklinghausen.

Viele der Maßnahmen zielen auf einen gemeinsamen Personaleinsatz oder die Bündelung von Aufgaben im Tagesgeschäft ab. Die Stadt Oer-Erkenschwick ist Mitglied im Zweckverband GKD (Rechenzentrum). Die Beihilfeangelegenheiten werden vollständig durch die kommunale Versorgungskasse (kvw) bearbeitet. Ebenso wird die Pensionskasse dort geführt. Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist auf Kreisebene eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen worden. Die Personalgestellung für das Standesamt der Stadt Datteln ist eine ad-hoc-Hilfe bei Personalausfällen.

Die Online-Ausleihe ist eine interkommunale Zusammenarbeit der Bibliotheken im Kreis Recklinghausen. Die Stadt Recklinghausen hält keinen eigenen Kanalspülwagen vor, sondern bedient sich hier der Stadt Oer-Erkenschwick. Bei dieser Zusammenarbeit standen wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund.

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat schon in der letzten Prüfung darauf hingewiesen, dass nach eigenen Berechnungen durch die Zusammenarbeit nicht in allen Fällen die erhoffte Haushaltsentlastung eingetreten sei. Es seien Kooperationen in den Aufgabenfeldern Serviceleistungen

Personal, Rechnungsprüfung, Brandschutz und Rettungsdienst, Vermessung, Tiefbau, Botendienste, Kopierservice (Druckerei) geprüft, letztlich aber nicht umgesetzt worden.

Die im Jahr 2011 eingerichtete Arbeitsgemeinschaft zur Haushaltssanierung ist nicht dauerhaft erfolgreich gewesen. Innerhalb des Kreises Recklinghausen sollten die Kommunen mögliche Maßnahmen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung und auch Möglichkeiten zur IKZ aufzeigen. erarbeiten. Konkrete Themen und Vorgaben seien nicht genannt worden. Die Arbeitsgruppe sei inzwischen wieder aufgelöst worden.

Das Thema einer interkommunalen Zusammenarbeit der Rechnungsprüfungsämter wird aktuell wieder aufgegriffen und diskutiert. Aufgrund personeller Veränderungen und Vakanzen in beiden Kommunen wird eine mögliche Kooperation mit der Stadt Datteln neu geprüft. Allerdings wird die angedachte vollständige Zusammenlegung von Rechnungsprüfungsämtern wegen des fehlenden wirtschaftlichen Vorteils nicht mehr uneingeschränkt positiv beurteilt. Vorstellen kann sich die Stadt eher Kooperationen in einzelnen Prüfungsfeldern.

Neben den genannten Maßnahmen existiert eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Bereitstellung und zum Betrieb von Förderschulen. Für die Martin-Luther-King Förderschule ist Schulträger die Stadt Castrop-Rauxel (2 Standorte in Castrop-Rauxel und 1 Standort in Oer-Erkenschwick). Der Verbund ist zuständig für Schülerinnen und Schüler mit den Förderbedarfen, Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache in den Städten Castrop-Rauxel, Datteln, Oer-Erkenschwick und Waltrop.

Für ein gemeinsames Standortmarketing und gemeinsame Messeauftritte haben sich die Städte des Ruhrgebietes und der Ruhrverband zur Metropole Ruhr zusammengeschlossen. Daran ist auch die Stadt Oer-Erkenschwick beteiligt.

Die Stadt Oer-Erkenschwick steht der interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich offen gegenüber. Wesentliche Erfolgsfaktoren für die Stadt sind dabei der Rückhalt der Verwaltungsführung, eine Einbindung von Beschäftigten und Personalvertretung sowie das gegenseitige Vertrauen aller Kooperationspartner. Das gegenseitige Vertrauen und der Rückhalt durch die Verwaltungsspitze sind für fast die Hälfte der befragten Kommunen ebenfalls die wichtigsten Kriterien.

Möglicherweise ist daran seinerzeit die Beteiligung am Finanzzentrum Ost-Vest (Waltrop und Datteln) gescheitert. Derzeit ist aber eine Beteiligung der Stadt Oer-Erkenschwick an dieser interkommunalen Zusammenarbeit gewünscht. Insbesondere der Kämmerer favorisiere den Anschluss an das Finanzzentrum. Dort sollen dann die Aufgaben Finanzbuchhaltung, Stadtkasse und Vollstreckung gemeinsam erledigt werden.

Als einer der nächsten konkreten Schritte ist in der Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum GKD die Umstellung der Finanzsoftware INFOMA vorgesehen. Danach soll generell das Thema Digitalisierung, auch auf Forderung und mit Unterstützung der Verwaltungsführung vorangebracht werden.

Die bisher geschlossenen Kooperationen haben sich aus Sicht der Stadt bewährt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen sei gut. Erfolgreich sei die Zusammenarbeit bei der Ausleihe des TV-Kanalwagens und Spülwagens hinsichtlich der Auslastung und der finanziellen Effekte. Durch die Zusammenarbeit bei den Förderschulen konnte der Standort

Oer-Erkenschwick erhalten bleiben. Ohne interkommunale Zusammenarbeit wären die Schülerzahlen zu gering. Erfolgreich sei auch die Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum. Gemeinsame Beschaffungen von Software, die technische Unterstützung usw. seien durch einzelne Kommunen kaum zu leisten.

Der Bürgermeister nennt als richtungsweisend das Projekt „Metropole Ruhr“. Eine touristische Entwicklung, ein entsprechendes Marketing und positive Imagepflege könne nur durch eine regionale und interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich sein. In diesen Themenfeldern sei auch das größte Potenzial für die interkommunale Zusammenarbeit der Stadt Oer-Erkenschwick vorhanden. Stadtentwicklung und Zukunftsperspektiven können von IKZ profitieren. Generell könne aus Sicht der Verwaltungsführung das Thema interkommunale Zusammenarbeit bei der Stadt Oer-Erkenschwick durchaus intensiver in den Blick genommen werden.

Befürwortet werden die gemeinsame Entwicklung und die Umsetzung des geplanten interkommunalen Gewerbeparks. Dazu sollte nach Auffassung der Stadt Oer-Erkenschwick eine kommunal getragene Projektentwicklungsgesellschaft gegründet werden und diese Aufgaben übernehmen.

Genauso wichtig sei aber zunehmend eine „ad-hoc“-Hilfe bei kurzfristigem Personalausfall. Der gegenseitigen Unterstützung in den Kommunen komme eine zunehmende Bedeutung zu.

Bei der Vereinbarung neuer Kooperationen hat die Förderrichtlinie für die Stadt eine eher untergeordnete Bedeutung. Eine finanzielle Förderung sei willkommen, sollte aber nicht Auslöser für Maßnahmen sein. Interkommunale Zusammenarbeit sollte sich immer am Sinn und Zweck der Aufgabe orientieren.

Bei der Bestandsaufnahme hat die gpaNRW den Eindruck gewonnen, dass im Vergleich zu anderen Kommunen die Stadt Oer-Erkenschwick tatsächlich interkommunale Zusammenarbeit intensiver nutzen kann. Insofern soll dieser Bericht dazu anregen, das Thema auch kommunalpolitisch über die bisherigen Kooperationen hinaus aufzugreifen. Gute Grundlagen sind vorhanden. Als besonders erfreulich bewertet die gpaNRW dabei, dass die Stadt Maßnahmen, die bisher nicht umgesetzt werden konnten, aufgrund veränderter Bedingungen erneut in den Blick nimmt. Eine gemeinsame Aufgabenerledigung und ein gemeinsamer Personaleinsatz bringen möglicherweise nicht unmittelbar finanzielle Vorteile. Durch Bündelung von Wissen und Erfahrung, durch Kompensation von Fachkräftemangel und durch gemeinsame Nachwuchsförderung ist die IKZ langfristig in vielen Bereichen wirtschaftlich. Ein weiterer Baustein kann eine neue Aufgabenzuordnung der Rechnungsprüfung sein.

Ebenso eignet sich der gesamte Bereich Digitalisierung für eine IKZ. Einmal wegen der technischen Komplexität aber auch wegen einheitlicher Anforderungen an digitale Prozesse. Vorteile für alle Beteiligten entstehen nur dann, wenn Verfahren nicht nur örtlich, sondern regional einheitlich gestaltet werden. Der vorgesehene Einstieg der Stadt Oer-Erkenschwick in das Thema in Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum ist aus Sicht der gpaNRW ein richtiger und zukunftsorientierter Schritt.

## 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-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

### 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.

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

## 0.5.2 Strukturen

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

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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



## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Oer-Erkenschwick hat die gpaNRW von November 2019 bis November 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Oer-Erkenschwick überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind jeweils einschließlich die Jahresabschlüsse bis 2018, die Gesamtabchlüsse bis 2016 und die Haushaltsplanungen bis 2020 inklusive 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	Johannes Thielmann
Finanzen	Andreas Meyer
Beteiligungen	Thomas Kohl
Offene Ganztagschule	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Vergabewesen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Alle Berichte sind im Vorentwurf abgestimmt worden. Insofern wurde ausnahmsweise auf ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand verzichtet. Der Berichtsentwurf ist redaktionell mit der Stadt abgestimmt worden.

Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse im Rechnungsprüfungsausschuss ist für eine Sitzung im Mai/Juni 2021 vorgesehen.

Herne, den 4. Februar 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
<b>Haushaltssituation</b>	
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick ist weiterhin bilanziell überschuldet. Dies stellt einen rechtswidrigen Zustand dar.
F2	Aufgesetzt auf den geplanten Personalaufwand 2020 errechnet sich bei einer von der gpaNRW angenommenen Steigerung von drei Prozent jährlich ein evtl. zusätzlicher Mittelbedarf von insgesamt ca. 1,2 Mio. Euro bis 2023. Diesen berücksichtigt die mittelfristige Planung der Stadt Oer-Erkenschwick nicht. Zwar wäre dadurch der jährliche Haushaltsausgleich noch nicht in Gänze gefährdet. Aber bezogen auf die Planung der Personalaufwendungen 2021 bis 2023 liegt damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko vor.

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Den Entscheidern in Politik und Verwaltung stehen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft noch nicht in allen Bereichen zeitnah zur Verfügung. Zwar fasste der Rat die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen innerhalb der geltenden Fristen. Aber im Fall der Gesamtabschlüsse verzögerten sich bislang die vorbereitenden Aufstellungsarbeiten, so dass die bisherigen Bestätigungsbeschlüsse i. d. R. immer erst im jeweils übernächsten Jahr gefasst werden konnten. Die unterjährigen Berichtspflichten hielt die Stadt Oer-Erkenschwick aber ein.	E1.1	Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleichs sollten die Steuerungsleistungen beibehalten werden. Dabei sollte der konsequente Konsolidierungskurs weiterverfolgt werden. Verschlechtert sich die bislang positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden

Feststellung		Empfehlung	
		E 1.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ihre 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.
		E 1.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
		E 1.4	Die zentrale Stelle im Fachdienst Finanzen sollte das geplante Fördercontrolling und Berichtswesen aufbauen, um die Entscheidungsträger in der Verwaltung, den Fachausschüssen und im Rat über den Stand der Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am jeweiligen Projektfortschritt orientieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2017 insgesamt sechs Beteiligungen auf zwei Ebenen. Auf eine dieser Beteiligungen übt die Stadt beherrschenden Einfluss aus. Bei den restlichen Beteiligungen liegt die Anteilsquote teilweise deutlich unter acht Prozent. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.		
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Oer-Erkenschwick ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Im Vergleich zum Kernhaushalt bewegen sich die in der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH vorgehaltenen Werte auf einem äußerst niedrigen Niveau.		
F4	Der Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2017 mit 37.000 Euro entlastet. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte anstreben, auch die grundlegenden Unternehmensdaten wie Gesellschafterverträge und Satzungen der Beteiligungen künftig zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.
F6	Das Berichtswesen der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E6.1	Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.
		E6.2	Um die Ratsmitglieder vollständig und umfassend über die vorhandenen Beteiligungen der Stadt sowie die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren, sollten die Angaben des Beteiligungsberichtes entsprechend unserer Aussagen im Prüfbericht 2019 ergänzt werden.
<b>Offene Ganztagschulen</b>			
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick verfügt über standortbezogene Prognosen zur Schülerzahlentwicklung. Jedoch fehlen Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen.	E1	Die OGS sollte in der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Oer-Erkenschwick stärker berücksichtigt werden. So kann die Verwaltung auch weiterhin fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.
F2	Die Teilnahmequote der Stadt Oer-Erkenschwick ist von einer hohen Nachfrage geprägt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen niedrigere Kennzahlenwerte.		
F3	Die Stadt Oer-Erkenschwick setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit einem freien Träger. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar im Kooperationsvertrag geregelt. Zusätzlich bietet dieser der Stadt Oer-Erkenschwick angemessenen Reaktionsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen.		
F4	Bei den strategischen Planungen zur OGS favorisiert die Stadt Oer-Erkenschwick die Bedarfsdeckung. Jedoch gibt es keine darüber hinaus gehenden strategischen Planungen zur OGS.	E4	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des möglicherweise zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz weitere Strategien entwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick beim Produkt der jeweiligen Grundschulen miterfasst. Jedoch erfolgt in den einzelnen Produkten keine Differenzierung zwischen Schule und OGS. Somit ist die Höhe der Aufwendungen und Erträge bei der OGS nicht ablesbar. Dagegen ist die Darstellung von OGS-relevanten Zielen und Kennzahlen in den Produktbeschreibungen der Grundschulen vom Grundsatz her als richtiger Ansatz zu werten.	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für die OGS ein eigenständiges Produkt oder Kostenstellen bilden. Die in den Produkten der jeweiligen Grundschule definierten Kennzahlen sollten auch mit Zahlen hinterlegt werden. Zusätzlich kann die Stadt Oer-Erkenschwick die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.
F6	Die Stadt Oer-Erkenschwick zählt zu den Vergleichskommunen, die durch den schülerbezogenen Fehlbetrag eine recht hohe Belastung aufweisen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen sind der Grund dafür.		
F7	Der Fehlbetrag bei der OGS wird in Oer-Erkenschwick nur wenig durch die erzielten Elternbeiträge entlastet. Hinsichtlich des Höchstbeitrages und den Beitragsbefreiungen zeigt die Elternbeitragssatzung Optimierungsbedarf.	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Elternbeitragssatzung optimieren, indem sie die Beitragsbefreiung für die Geschwisterkinder zurücknimmt und anteilige Elternbeiträge erhebt. Für die einkommensstärkste Gruppe sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten. Außerdem sollte die beiden höchsten Einkommensgruppen in die folgenden Beitragssteigerungen mit einbezogen werden.
F8	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Der Kooperationspartner erhält dazu einen über die Mindestleistung hinausgehenden freiwilligen Zuschuss, der jedoch im landesweiten Vergleich niedrig ausfällt. Dadurch belasten die Transferleistungen den Fehlbetrag bei der OGS lediglich moderat.		
F9	Der hohe OGS-Flächenanteil sowie der Platzausbau in Oer-Erkenschwick führen zu hohen Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag belasten.	E9	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick hält die gesetzlichen Vorgaben nicht immer ein. Ermessensentscheidungen hat die Stadt nicht schriftlich geregelt.	E1.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Zudem sollten feste Regelungen für Ermessensentscheidungen aufgestellt werden.
		E1.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte den Gebührenrahmen aktualisieren und ausschöpfen, um einen möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollte die Stadt - zumindest stichprobenhaft - hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Oer-Erkenschwick niedrig. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen zur Baugenehmigung auf der Homepage optimieren.	E2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind zum Beispiel Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.
F3	Die Stadt Oer-Erkenschwick kann Bauanträge etc. zurzeit nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.	E3.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich auf die Annahme von digitalen Bauanträgen vorbereiten und die vollständige Nutzung der Software nutzen.
		E3.2	Die Entscheidungsprozesse sollte Oer-Erkenschwick durch Checklisten vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.
		E3.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um Handlungssicherheit zu geben.
F4	Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens bietet in Oer-Erkenschwick noch Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.
F5	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat bei Baugenehmigungsverfahren lange Gesamtlaufzeiten.	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Gründe für die lange Gesamtlaufzeit der Bauanträge auswerten. Durch Einscannen der Bauanträge kann sich die interne Laufzeit verringern.
F6	Die Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung weisen in Oer-Erkenschwick einen hohen Wert aus.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Oer-Erkenschwick, die Aufgabenzuordnung und die Personalbemessung zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen.
		E6.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen auswerten. Hierzu sollte die Stadt auch die Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln.
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick führt die Aufgaben noch nicht vollständig digital durch.	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich verstärkt mit dem Thema der Digitalisierung beschäftigen und damit die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung unterstützen. Zudem sollte die Stadt Oer-Erkenschwick einen einheitlichen Aktenplan erstellen.
F8	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat für den Bereich der Bauaufsicht keine allgemeinen Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt ebenfalls nicht ab.	E8	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet.		
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Oer-Erkenschwick ist in das Vergabewesen eingebunden. Ein gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine zentrale Vergabestelle einführen und die überarbeitete Dienstanweisung zeitnah in Kraft setzen.
		E2.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.
		E2.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für alle Maßnahmen einheitliche schriftliche Abnahmeprotokoll fertigen. Die vorhandenen Formulare sollte die Stadt vollständig ausfüllen. Zudem sollte die Beseitigung von Mängel dokumentiert werden.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Oer-Erkenschwick im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.	E3.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten hieran beteiligen. Zudem sollte die Dienstanweisung regelmäßig aktualisiert werden.
		E3.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen gemäß §§ 16 und 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
F4	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat eine Dienstanweisung für das Sponsoring erstellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.	E4.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsoring in die Dienstanweisung aufnehmen.
		E4.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.
		E4.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Dienstanweisung um die Zuständigkeit des Sponsoring erweitern. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern schriftlich regeln.
		E4.4	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Oer-Erkenschwick die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.



Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Oer-Erkenschwick betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.
F6	Die Stadt Oer-Erkenschwick weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten aus.		
F7	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten und die Nachträge von Leistungen analysieren.
F8	Die Stadt Oer-Erkenschwick erstellt Vergabevermerke, dieser liegt jedoch nicht für alle betrachteten Maßnahmen vor.	E8	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für alle Maßnahmen den Vergabevermerk nutzen und damit das Vier-Augen-Prinzip dokumentieren. Zudem sollte für alle Maßnahmen Abnahmeprotokolle erstellt werden.
F9	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat die Vergabeart nicht dokumentiert. Eine Beteiligung der Rechnungsprüfung an den Nachträgen ist nicht erkennbar.	E9.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Vergabeart schriftlich dokumentieren.
		E9.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte entsprechend der Dienstanweisung die Rechnungsprüfung bei Nachträgen beteiligen und dies dokumentieren. Zudem sollte Oer-Erkenschwick durch eine detaillierte Planung die Zahl der Nachträge vermeiden.
		E9.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Mängel im Abnahmeprotokoll benennen und die Beseitigung abzeichnen.
F10	Die Erneuerung der Aufzugsanlage hat die Stadt nicht lückenlos dokumentiert.		

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick 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			▲

Der Stadt Oer-Erkenschwick ist weiterhin **Handlungsbedarf** aufzuzeigen. Wenngleich sich eine positive Entwicklung mit den Jahresergebnissen 2016 und 2018 sowie der Planung 2019 bis 2020 darstellt, schreibt sie bis auf Weiteres einen erheblichen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag fort. Dieser liegt laut der mittelfristigen Haushaltsplanung 2023 immer noch bei ca. -78 Mio. Euro. Eine Allgemeine Rücklage oder eine Ausgleichsrücklage weist sie weiterhin nicht aus.

Aufgrund der Fehlbeträge der Vergangenheit und der daraus resultierenden bilanziellen Überschuldung nimmt Oer-Erkenschwick verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie erfüllte bislang die vorgegebenen Anforderungen der Kommunalaufsicht und arbeitet insofern auf der Grundlage eines jährlich fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplans.

Aus Sicht der gpaNRW stellte sich aber die Ergebnisrechnung 2018 noch immer strukturell defizitär dar. Für die Folgejahre zeigt die Planung der Stadt eine positive Perspektive wobei die prognostizierten Verbesserungen maßgeblich von der Entwicklung einzelner besonders konjunkturabhängiger Haushaltspositionen abhängen (bspw. Gewerbesteuer). Ferner ist ein zusätzliches Planungsrisiko im Fall der Planung der Personalaufwendungen aufzuzeigen. Mit Blick auf die Haushaltsplanung sind damit **Risiken** nicht auszuschließen. Diese könnten den geplanten Haushaltsausgleich sowie die weitere Umsetzung und Ziele des Haushaltssanierungsplanes gefährden.

Die Stadt Oer-Erkenschwick ist seit 2011 bilanziell überschuldet und schreibt einen zwischenzeitlich noch erheblich gestiegenen nicht durch **Eigenkapital** gedeckten Fehlbetrag fort. Im Jahr 2018 lag dieser bei -83,4 Mio. Euro.

Die **Schulden** der Stadt Oer-Erkenschwick stiegen im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 um ca. zehn Mio. Euro. Zwar konnte sie 2016 ihre Rückstellungen aus Anlass eines Vergleichs im Zusammenhang mit Derivat- und Zinsgeschäften auf durchschnittliches Niveau absenken. Aber gegenläufig erhöhten sich die Verbindlichkeiten markant. Wobei hier zwar eine Rückführung der Investitionskredite um 1,8 Mio. Euro anzuführen ist, aber die Liquiditätskredite sich gegenläufig um 20,6 Mio. Euro erhöhten.

Gemessen an den Investitionsquoten reinvestiert die Stadt Oer-Erkenschwick zu wenig in ihr Anlagevermögen. Das ist zwar der finanzwirtschaftlichen Situation geschuldet, aber hohe Anlageabnutzungsgrade und hohe Wertverluste lösen absehbar Handlungsbedarf aus. Die aktuelle Haushaltsplanung hat bereits notwendige Reinvestitionen eingeplant. Damit steigt der Finanzierungsbedarf über Investitionskredite, weswegen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes weiter ansteigen werden. Dabei zählt die Stadt Oer-Erkenschwick auch aktuell bereits zu den Kommunen mit den höchsten Schulden / Verbindlichkeiten je Einwohner.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen fasste der Rat der Stadt Oer-Erkenschwick jeweils innerhalb der geltenden Frist bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres. Hinsichtlich der Gesamtabchlüsse stehen den Entscheidern in Politik und Verwaltung die wesentlichen **Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft** aber noch nicht zeitnah zur Verfügung. Die Bestätigungsbeschlüsse der Gesamtabchlüsse 2014 bis 2016 konnte der Rat jeweils erst im zweiten Jahr nach dem betreffenden Haushaltsjahr fassen. Für 2017 folgt der Beschluss voraussichtlich auch erst im laufenden Jahr. Die Erstellung der Gesamtabchlüsse 2018 und 2019 plant die Stadt Oer-Erkenschwick bis spätestens 2021.

Dem auf der Grundlage des Haushaltssanierungsplans vorzunehmenden Berichtswesen kommt die Stadt Oer-Erkenschwick aber nach.

Bei der Analyse der Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung bestätigt sich ein positiv einzustufender Trend. Die Stadt Oer-Erkenschwick hält die steuerbaren Haushaltspositionen und Handlungsfelder auf relativ einheitlichem Niveau. Ein grundsätzlich negativ abfallender Trend, für den oft bspw. schon allgemeine Preissteigerung, Tarif- und Besoldungsanpassungen, etc. maßgeblich sind, stellt sich in Zeitreihe 2014 bis 2023 nicht dar. Insofern zeigen die eigenen **Konsolidierungsentscheidung** Wirkung.

Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleichs sollten die Steuerungsleistungen beibehalten werden. Dabei sollte der konsequente Konsolidierungskurs weiterverfolgt werden. Verschlechtert sich die bislang positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die Stadt Oer-Erkenschwick überträgt auf der Grundlage ihrer Dienstanweisung vom 11. April 2013 jährlich Ermächtigungen in die Folgejahre. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist in Relation zu den jährlichen fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau zu ermitteln. Wenngleich die jährlich geplanten Maßnahmen auch sachlich begründet

und erforderlich sind, plant die Stadt damit wiederkehrend in größerem Umfang, als sie anschließend realisiert. Die Planungen prognostizieren damit nicht die tatsächlich mögliche Investitionstätigkeit. Die zu umfangreiche Planung bewirkt in der Folge auch einen zu hoch angesetzten Kreditbedarf.

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte daher ihre Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur übertragungsrelevante Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt Oer-Erkenschwick nutzt bei dezentraler Zuständigkeitszuordnung verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche. Auf externe Unterstützung verzichtet sie dabei. Hinsichtlich der Verfahrensbegleitung nach Bewilligung entwickelt sie in zentraler Ausrichtung standardisierte Prozesse und Datenbankstrukturen. Eine zentralisierte **Fördermittelakquise** würde in der ganzheitlichen Ausrichtung zusätzlich unterstützen.

Die Einführung eines Fördermittelcontrollings und Berichtswesens befindet sich in der Planung bzw. Umsetzung. Dies ist zu befürworten, weil ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung die Projektsteuerung weiter verbessert und dazu beiträgt, Rückforderungen zu vermeiden. Eine sachgerechte Beteiligung der Entscheidungsträger in Verwaltung und den politischen Gremien sowie die regelmäßige Information über den jeweiligen Projektfortschritt unterstützt im Einzelfall notwendige Entscheidungsprozesse.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 der **Stadt Oer-Erkenschwick** auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Oer-Erkenschwick 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	aufgestellt	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Die Prüfung setzt auf die vorherige überörtliche Prüfung auf, die sich mit der Zeitreihe bis einschließlich 2013 befasste. Im Fall der Haushaltsplanung 2020 bezieht die gpaNRW die mittelfristige Planung bis einschließlich 2023 mit ein.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick ist weiterhin bilanziell überschuldet. Dies stellt einen rechtswidrigen Zustand dar.

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 Oer-Erkenschwick 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt							
fiktiv ausgeglichener Haushalt							
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** ist Teilnehmerin am Stärkungspakt Stadtfinanzen. Sie ist eine von 34 Kommunen der ersten Stufe und daher kraft Gesetzes zur Teilnahme verpflichtet. Die

vorliegenden Sanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Münster bis einschließlich 2020 genehmigt.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Oer-Erkenschwick 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-12.039	-18.179	5.984	-1.947	71
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	68.718	87.602	81.613	83.551	83.420

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2019 bis 2023

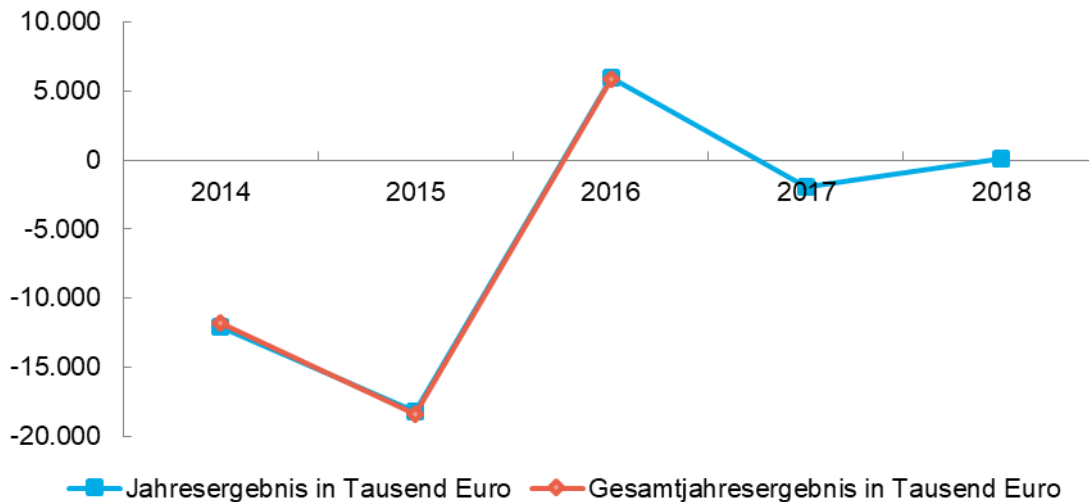
	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	253	54	1.177	1.234	2.242
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	83.167	83.113	81.937	80.703	78.461

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Oer-Erkenschwick befindet sich immer noch in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Die in 2016 und 2018 erstmalig wieder realisierten Rechnungsüberschüsse ergaben sich trotz aller Konsolidierungsanstrengungen dabei aber nur über Sondereffekte und die Konsolidierungshilfe.

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 Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**



Die bislang dargelegten Jahres- und Gesamtjahresergebnisse der **Stadt Oer-Erkenschwick** differieren in der Summe nur geringfügig. Wobei die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aufgestellt waren und dementsprechend die diesbezüglichen Ergebnisse nicht dargestellt werden können.

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Oer-Erkenschwick 2014 bis 2018**

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-12.039	-18.179	5.984	-1.947	71
Gesamtjahresergebnis in Tausend Euro	-11.784	-18.439	5.902	*	*

\*) Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aufgestellt.

Die Stadt Oer-Erkenschwick wies nach der Einführung des NKF 2007 erstmalig 2016 ein positives Jahresergebnis aus. Damit erfüllt sie die Vorgaben des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz - StPaktG). Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 StPaktG haben die pflichtig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016 - unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe - den Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW zu erreichen.

Den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 prägte dennoch zunächst weiterhin eine defizitäre Entwicklung. Für diese Phase errechnet sich noch ein durchschnittlicher Fehlbetrag von 5,2 Mio. Euro.

Die ersten positiven Rechnungsergebnisse 2016 und 2018 realisierte die Stadt Oer-Erkenschwick vorrangig durch Sondereffekte. Das beschreibt sie auch selbst im Jahresabschluss 2016. Demnach ergab sich das positive Jahresergebnis vorrangig aufgrund des positiven au-



ßerordentlichen Ergebnisses von 18,4 Mio. Euro. Die Stadt Oer-Erkenschwick stimmte seinerzeit einem Vergleich mit der EAA<sup>3</sup> zu. Damit endete ein seit Jahren anhängiger Rechtsstreit, der Derivatgeschäfte betraf. Die Stadt hatte demnach zwar Vergleichszahlungen von rd. 35,2 Mio. Euro an die EAA zu leisten. Gleichzeitig konnte sie aber auch sonstige Rückstellungen in Höhe von 53,7 Mio. Euro ausbuchen. Diese bildete sie zuvor im Interesse der Risikovorsorge für die Derivate und evtl. Zinszahlungen.

Für den Jahresabschluss 2018 war ein Mehrertrag von ca. sechs Mio. Euro bei den sonstigen ordentlichen Erträgen ausschlaggebend. Wobei dieser sich im Wesentlichen aus der Auflösung einer Rückstellung für das Freizeitbad Maritimo ergab.

Zur tendenziellen Verbesserung der Jahresergebnisse im geprüften Zeitverlauf trugen im Übrigen bspw. steigende Erträge aus den Gemeinschaftssteuern bei. Diese verbesserten sich im Eckjahresvergleich 2018 zu 2014 um ca. 2,4 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen stiegen um ca. 4,7 Mio. Euro.

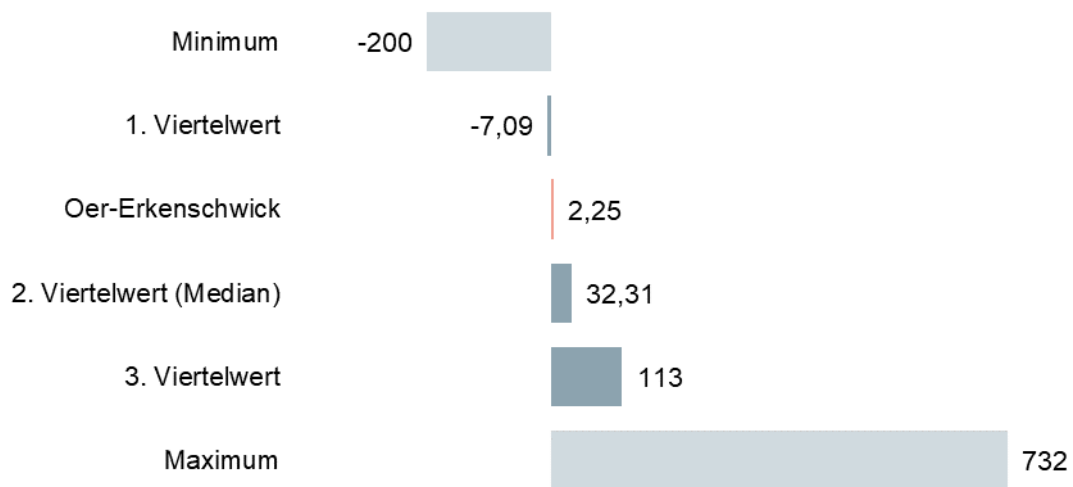
Im Zuge der Haushaltssanierungsplanung hob die Stadt Oer-Erkenschwick 2014, 2015 und 2016 dreimal ihre Realsteuerhebesätze an. Aufgrund örtlich negativer Betriebsergebnisse entwickelte sich der Gewerbesteuerertrag aber mit Ausnahme im Jahr 2017 (+1,3 Mio. Euro) trotzdem rückläufig. Bis 2018 reduzierte sich der Ertrag sogar um 651.000 Euro. Die Verbesserungen bei der Grundsteuer um 1,6 Mio. Euro (Grundsteuer A 10.000 Euro, Grundsteuer B 1,59 Mio. Euro) kompensierten diesen Ausfall zwar. Insgesamt führten die drei Hebesatzanpassungen aufsetzend auf 2014 aber nur zu einem Mehrertrag von 949.000 Euro bei den Realsteuern insgesamt.

Demgegenüber musste die Stadt Oer-Erkenschwick in der geprüften Zeitreihe bspw. einen kontinuierlichen Anstieg der Kreisumlage um insgesamt 2,8 Mio. Euro bis 2018 kompensieren. Die Transferaufwendungen insgesamt erhöhten sich um 4,2 Mio. Euro (Kreisumlage hier enthalten). Die Personalaufwendungen stiegen um ca. 2,9 Mio. Euro und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um 4,5 Mio. Euro.

Gesamtabschlüsse stellte die Stadt Oer-Erkenschwick wie ausgeführt erst bis 2016 auf. Prägend für die Gesamtergebnisse ist der Kernhaushalt. Zum Vollkonsolidierungskreis gehört die Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH Oer-Erkenschwick (SEG). Das Haushaltsjahr 2016 schloss mit einem Gesamtjahresergebnis von 5,917 Mio. Euro (einschließlich weiterer Minderheiten). Wobei sich dieses Ergebnis aus einem Überschuss im Kernhaushalt von 5,933 Mio. Euro und einem Verlust von 16.000 Euro der anderen Gesellschafter ergab.

<sup>3</sup> EAA = Erste Abwicklungsanstalt = Rechtsnachfolgerin der WestLB.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der knappe Jahresüberschuss von 70.500 Euro führt zu einem Kennzahlenergebnis von 2,25 Euro je Einwohner. Wenngleich sich die Stadt Oer-Erkenschwick damit im zweiten Viertel der Vergleichsgruppe einordnet, positioniert sie sich damit immer noch relativ deutlich unter dem Median des interkommunalen Vergleichs. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen realisierten ein besseres Jahresergebnis je Einwohner.

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

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

Modellrechnung, die dem Fachdienst 1.1 Finanzen zur Verfügung steht, bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

**Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“**

Oer-Erkenschwick	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>71</b>
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-26.622
Bereinigungen Sondereffekte	-4.551
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-31.103</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.713
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-9.389</b>

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von -9,3 Mio. Euro (-299,24 Euro je Einwohner) deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Vor allem folgende Besonderheiten sind für die Abweichung verantwortlich:

- Einmal unterstützte die bereinigte Konsolidierungshilfe (ca. 2,1 Mio. Euro) das knapp positive Jahresergebnis 2018. Inklusive Konsolidierungshilfe würde sich aber auch noch ein negatives strukturelles Ergebnis von -7,2 Mio. Euro darstellen.
- Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich in der Fünfjahresphase 2014 bis 2018, wobei aber der durchschnittliche Ertrag dieser Jahre noch um ca. 2,6 Mio. Euro unter dem Ertrag 2018 bleibt.
- Ferner umfasst die Bereinigung von Einmaleffekten des Jahres 2018 im Saldo 4,5 Mio. Euro. Wobei sich dieser Saldo ertragsseitig aus einmaligen Grundstückserlösen (ca. 1,5 Mio. Euro) und der Auflösung einer Maritimo-Rückstellung (ca. 7,0 Mio. Euro) sowie aufwandsseitig aus einmaligen Verlustübernahmen (ca. 3,9 Mio. Euro)

Ohne diese Sondereffekte und die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Oer-Erkenschwick das positive Jahresergebnis nicht darstellen können.

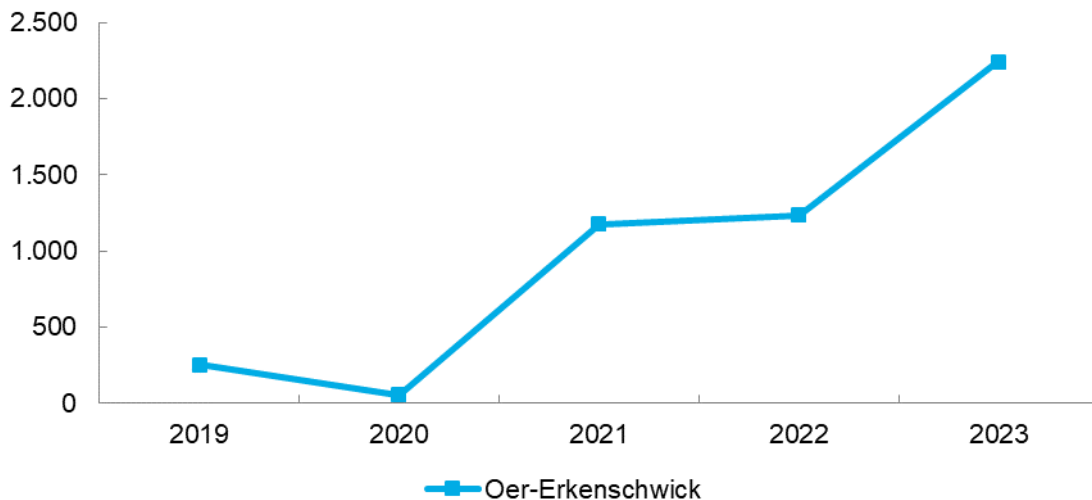
Inwieweit sich die strukturelle Situation weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Nach Maßgabe des Ansatzes der durchschnittlichen Planwerte 2019 bis 2023 (Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, Schlüsselzuweisungen, Kreisumlage usw.) könnte sich ggf. ein fast ausgeglichenes Ergebnis ergeben. Insbesondere aber das Risiko konjunktureller Einbrüche bei bspw. der Gewerbesteuer könnte aber auch zu einer Verschlechterung beitragen. Hierzu wird auf die folgenden Ausführungen im Kapitel Plan-Ergebnisse verwiesen.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Die Stadt Oer-Erkenschwick plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. 2021 wird der erstmalige Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erwartet. Vorausgesetzt, die zur Planung noch nicht vorhersehbaren Auswirkungen aus der aktuellen Corona-Krise führen nicht zu markanten finanzwirtschaftlichen Einbrüchen. Die Haushaltsentwicklung der Stadt Oer-Erkenschwick ist grundsätzlich stark von externen Faktoren, wie der Konjunkturentwicklung abhängig. Insofern unterliegt die Haushaltsplanung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zudem erscheint die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen für 2021 bis 2023 zu optimistisch. Ggf. ist mit höheren Aufwendungen zu rechnen, die das jeweils geplante Jahresergebnis belasten könnten. Hier liegt ein zusätzliches Planungsrisiko vor. Wobei aber der jährliche Haushaltsausgleich in Gänze noch nicht gefährdet erscheint.

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 Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2019 bis 2023**



Die **Stadt Oer-Erkenschwick** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 2,2 Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B	6.380	6.710	330	1,0
Gewerbsteuer	5.242 (5.229)	6.411	1.169 (1.182)	4,1 (4,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.914 (11.002)	14.763	2.849 (3.761)	4,4 (6,1)
Schlüsselzuweisungen	23.702 (21.049)	30.735	7.033 (9.687)	5,3 (7,9)
Konsolidierungshilfe	2.151	0	-2.151	-100
übrige Erträge	41.986	35.123	-6.863	-3,5
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen	712 (729)	458	-254 (-271)	-8,4 (-8,9)
Kreisumlage	17.893	20.348	2.456	2,6
Personalaufwendungen	19.025	21.111	2.086	2,1
Sach- und Dienstleistungs- aufwendungen	19.487	17.461	-2.026	-2,2
übrige Aufwendungen	34.189	32.122	-2.067	-1,2

\* 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.

In der Planung rechnet die Stadt Oer-Erkenschwick bis 2023 mit einem leichten Anstieg der **Grundsteuer B**. Eine Anhebung des Hebesatzes als erneute Konsolidierungsmaßnahme liegt dieser Planung nach den letzten Anpassungen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 aber nicht zugrunde. Die Stadt bewegt sich hier mit ihren jährlichen Anpassungen bei etwa einem Prozent und orientiert sich insofern an den Veränderungsprognosen der Orientierungsdaten des Landes NRW (O-Daten). Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko ist nicht ersichtlich.

Auch im Vergleich zum durchschnittlichen Ertrag der letzten fünf Jahre erwartet die Stadt Oer-Erkenschwick bis 2023 eine Steigerung bei den **Gewerbsteuererträgen** von ca. 1,1 Mio. Euro. Wobei das tatsächliche Teilergebnis 2018 mit dem hier angesetzten durchschnittlichen Ertrag nahezu identisch ist. In der 8. Fortschreibung des Haushaltssanierungsplan legte die Stadt Oer-Erkenschwick dazu dar, dass sie hier ebenfalls die Prognosewerte der O-Daten ansetzte.

Naturgemäß unterliegt insbesondere die Gewerbesteuer mit Blick auf die konjunkturelle Entwicklung immer einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Planungsrisiko. Dabei müssen insbesondere die ab 2020 nicht auszuschließenden Negativeffekte der Corona-Krise abgewartet werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko schließt die gpaNRW hier aber in Anlehnung an die O-Daten aus. Zumal die bisherige Entwicklung bis Anfang 2020 von einem positiven Trend geprägt war. Die Corona-Krise an sich und die negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung waren zudem zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2020 noch nicht vorhersehbar.

Vergleichbar wie bei der Gewerbesteuer stehen auch die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern (**Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer** und Umsatzsteuern) in besonderer Abhängigkeit zur gesamtwirtschaftlichen Konjunkturerwicklung. Die Stadt Oer-Erkenschwick plante hier abgestellt auf das Jahresergebnis 2018 mit einer Steigerung von insgesamt 2,8 Mio. Euro bis 2023. In Relation zum durchschnittlichen Ertrag der Jahre 2014 bis 2018 würde die Steigerung 3,7 Mio. Euro umfassen.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko ist aber auch hier auszuschließen. Denn die Steigerungsraten berücksichtigen die Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2019 und sind an die Prognosen der O-Daten angelehnt.

Die umfangreichsten Steigerungen auf der Ertragsseite plant die Stadt Oer-Erkenschwick bei den **Schlüsselzuweisungen** ein. Diese Landeszuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2020 legte sie in Anlehnung an die Daten der Arbeitskreisrechnung GFG sowie ebenfalls wieder nach Maßgabe der O-Daten fest. Trotz des starken Anstieges ist die Planung daher nachvollziehbar. Zusätzliche Risiken sind nicht erkennbar.

Die Stadt Oer-Erkenschwick erhielt für 2018 noch 2,15 Mio. Euro **Konsolidierungshilfe** nach dem Stärkungspaktgesetz. Das Gesetz zielt darauf, dass die Kommunen bis spätestens 2021 wieder aus eigener Kraft ausgeglichene Haushalte vorlegen. Ab dem Jahr erhält auch die Stadt Oer-Erkenschwick keine Konsolidierungshilfe mehr. Für 2019 und 2020 plante sie zuvor rückläufig noch 1,7 Mio. Euro und 886.000 Euro 2023 ein.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich bislang aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Die Stadt Oer-Erkenschwick plant mit einem Rückgang von 254.000 Euro bis 2023 ein. Dieser Rückgang ist im gesetzlich geregelten Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Letztmalig setzte sie für 2019 knapp 383.000 Euro für diese Finanzierungsbeitrag an. Die Planentwicklung der Gewerbesteuerumlage entspricht der Entwicklung der Gewerbesteuererträge und berücksichtigt die Vervielfältigervorgaben der O-Daten. Zusätzliche Planungsrisiken sind derzeit nicht ersichtlich.

Bei der **Kreisumlage** plant die Stadt Oer-Erkenschwick einen kontinuierlichen Anstieg ein. Sie orientiert sie sich hier jeweils an der aktuellen Finanzplanung des Kreises Recklinghausen. Für

die Planjahre ab 2020 legte sie insofern den Entwurf des Kreishaushalts 2020 zugrunde. Ferner berücksichtigte sie bei der Planung die Umlagegrundlagen „Arbeitskreisrechnung GFG“.

Bei den **Personalaufwendungen** plante die Stadt Oer-Erkenschwick für 2019 und 2020 jeweils Steigerungen von 3,8 Prozent ein. Sie berücksichtigte dabei bspw. Zuführungen zu Pensionsrückstellung und Beihilfeaufwendungen für Beamte. Ferner rechnete sie die aktuellsten Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen sowie den Aufwand für neu eingerichtete Stellen mit ein.

In der mittelfristigen Planung 2021 bis 2023 plante Sie dann in Anlehnung an die O-Daten jährlich eine Steigerung von einem Prozent ein. Zwar gibt der jährliche Orientierungsdatenerlass i. d. R. diese Steigerung vor. Aber erfahrungsgemäß können die Kommunen dieses Volumen nur dann einhalten, wenn bspw. nach Maßgabe verbindlicher Konzepte konkrete Stellenreduzierungen umgesetzt werden. Im Rahmen der Analysegespräche wurde dazu beschrieben, dass alle vorgesehenen Personalsanierungsmaßnahmen bis 2021 abgeschlossen sind. Darüber hinaus gibt es keine Beschlüsse zu weiteren Stellenreduzierungen. Der Steigerungsanteil von einem Prozent wird insofern eingeplant, obwohl bspw. weitere Tarif- und Besoldungsanpassungen grundsätzlich zu erwarten sind.

#### → **Feststellung**

Aufgesetzt auf den geplanten Personalaufwand 2020 errechnet sich bei einer von der gpaNRW angenommenen Steigerung von drei Prozent jährlich ein evtl. zusätzlicher Mittelbedarf von insgesamt ca. 1,2 Mio. Euro bis 2023. Diesen berücksichtigt die mittelfristige Planung der Stadt Oer-Erkenschwick nicht. Zwar wäre dadurch der jährliche Haushaltsausgleich noch nicht in Gänze gefährdet. Aber bezogen auf die Planung der Personalaufwendungen 2021 bis 2023 liegt damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko vor.

Bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** beschreibt die Stadt Oer-Erkenschwick in der 8. Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans, dass Sie für den Zeitraum 2020-2023 individuelle Planungen unter der Berücksichtigung der festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen vorsieht. Aus redaktionellen Gründen wird auf die Auflistung einzelner Punkte verzichtet und auf den Haushaltssanierungsplan verwiesen. Aufgrund der rückläufig geplanten Entwicklung sind hier aber zusätzliche haushaltswirtschaftliche Planungsrisiken auszuschließen.

### 1.3.4 **Eigenkapital**

→ Die Stadt Oer-Erkenschwick ist seit 2011 bilanziell überschuldet und schreibt einen zwischenzeitlich noch erheblich gestiegenen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag fort. Im Jahr 2018 lag dieser bei -83,4 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich der Kennzahl „Eigenkapitalquote 1 in Prozent“ stellt sie damit das Minimum.

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.

Für die **Stadt Oer-Erkenschwick** sind nicht zuletzt seit 2011 sehr schwierige finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der für den gesamten Raum des Ruhrgebiets zu berücksichtigende Strukturwandel, resultierend aus dem weggebrochenen Bergbau stellte

alle Ruhrgebietsstädte vor immense finanzielle Herausforderungen. Bspw. brachen die Steuererträge nachhaltig und umfangreich ein. Mit der zunehmenden Arbeitslosigkeit stiegen die Sozialtransferleistungen in erheblichem Umfang.

Im Fall der Stadt Oer-Erkenschwick ist zudem zu berücksichtigen, dass sie mit etwa 30 anderen NRW-Kommunen Anfang der 2000er-Jahre mit der nicht mehr existierenden WestLB riskante Zinsswapgeschäfte einging. Nach bspw. nicht absehbaren Wechselkursveränderungen stieg der jährliche Zinsaufwand erheblich (2009 noch 4,1 Mio. Euro; 2011 dann 19,3 Mio. Euro).

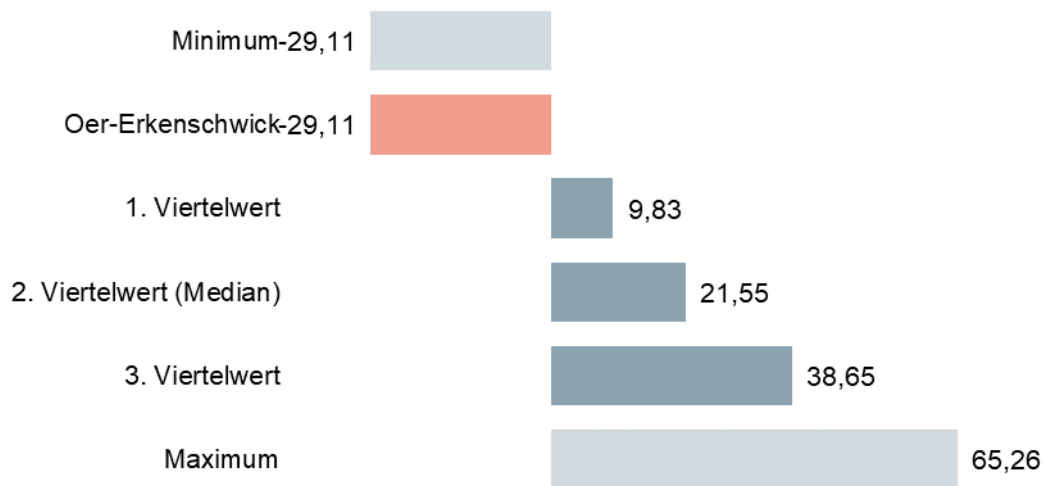
Die Stadt Oer-Erkenschwick geriet dadurch 2011 in die bilanzielle Überschuldung. Seit dem Jahr ist sie nicht mehr in der Lage, positives Eigenkapital auszuweisen. Durch weitere Fehlbe-  
tragsentwicklungen stieg der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter an:

**Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags 2014 bis 2018 in Tausend Euro**

2014	2015	2016	2017	2018 in
-68.718	-87.601	-81.613	-83.551	-83.420

Der Grund für die erneute Verschlechterung im Jahr 2015 lag bspw. in Drohverlustrückstellungen für die Risikovorsorge aus den Derivat-Geschäften und Rückstellungen für einbehaltenen Zinszahlungen gegenüber der WestLB / EAA.

**Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:





Die Stadt Oer-Erkenschwick stellt aufgrund ihrer bilanziellen Überschuldung in diesem Vergleich mit deutlichem Abstand das Minimum. Gleiches gilt auch konzernrelevant mit Blick auf die Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent. Auch hier stellt sie mit vergleichbarem Abstand das Minimum.

→ **Empfehlung**

Resultierend aus der Verpflichtung des § 75 Abs. 7 GO NRW ist die bilanzielle Überschuldung mit Priorität abzubauen.

Dementsprechend werden die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume der Stadt Oer-Erkenschwick weiter eingeschränkt bleiben. Der besondere Konsolidierungsdruck hält an.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume der Stadt Oer-Erkenschwick sind durch eine maximale Verschuldung und höchste Verbindlichkeiten stark eingeschränkt.
- Die Selbstfinanzierungskraft verbessert sich zwar nach Maßgabe der Haushaltsplanung 2020. Zur Deckung der investiven Auszahlungen wird sie jedoch weiterhin nicht ausreichen.

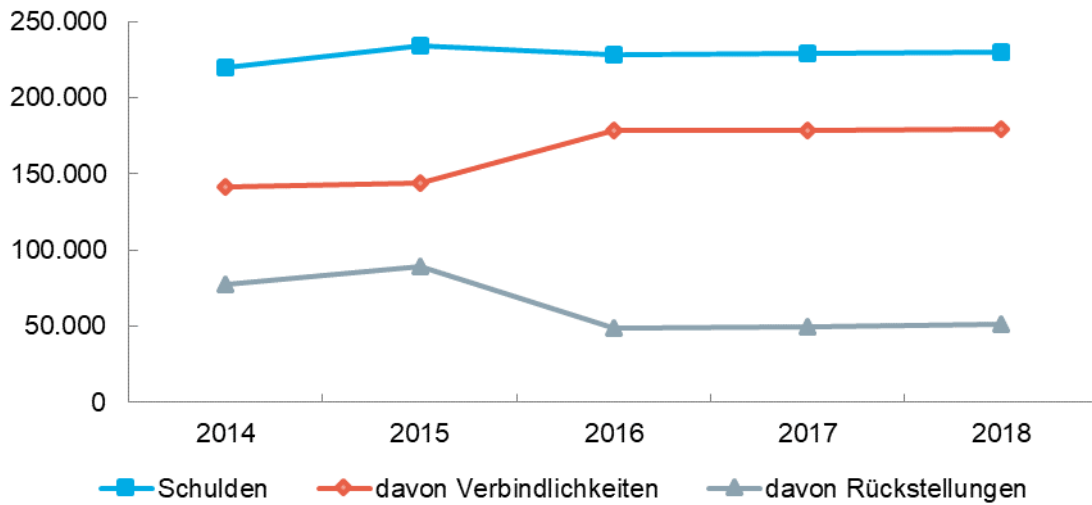
In der Konsequenz wird die Stadt Oer-Erkenschwick weitere Investitionskredite aufnehmen müssen. Zumal sich beim Anlagevermögen abgestellt auf die Eröffnungsbilanz 2007 bereits umfangreiche Wertverluste darstellen und hohe Anlagenabnutzungsgrade zu ermitteln sind. Durch den steigenden Reinvestitionsbedarf, den auch die aktuelle Haushaltsplanung bestätigt, wird sich die Verschuldungslage weiter verschärfen.

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

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

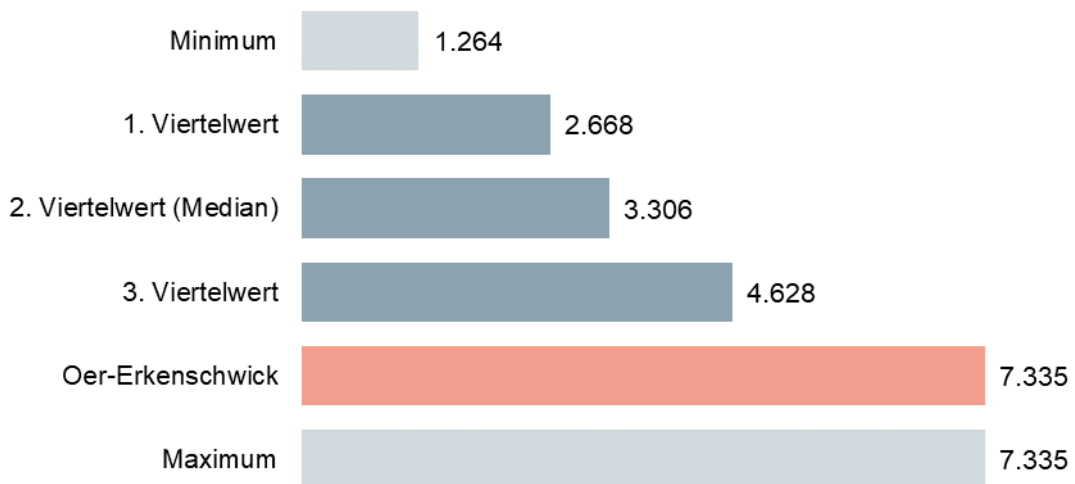
Die Verschuldung der **Stadt Oer-Erkenschwick** stellt sich wie folgt dar:

### Schulden Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Grafik verdeutlicht eine markante Verschiebung von Rückstellungen zu den Verbindlichkeiten. Auf die Entwicklung und Einordnung der Verbindlichkeiten geht die gpaNRW im nachfolgende Kapitel „1.3.5.1 Verbindlichkeiten“ noch näher ein. Die Entwicklung ergab sich aus Anlass der vorab schon beschriebenen Vergleichsvereinbarung zwischen der Stadt Oer-Erkenschwick und der EAA. Im Zuge dessen erhöhten sich die sonstigen Verbindlichkeiten 2016. Gleichzeitig buchte die Stadt diesbezügliche Drohverlustrückstellungen aus.

### Schulden je Einwohner in Euro 2018



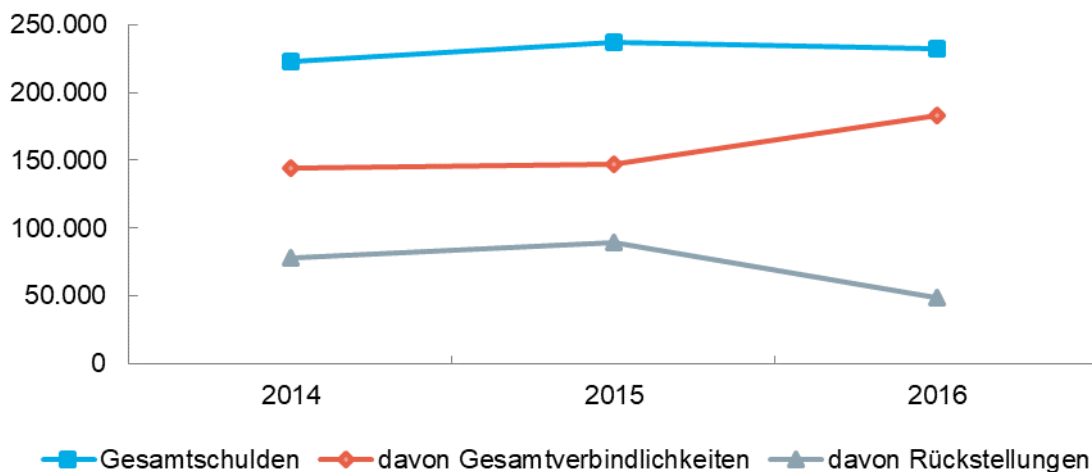
In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gegenüber den Prüfungsergebnissen 2014 sind die Schulden je Einwohner nochmals gestiegen. Für das Jahr 2013 (letztes Jahr der seinerzeit geprüften Zeitreihe) errechnet die gpaNRW damals das Kennzahlenergebnis von 6.873 Euro je Einwohner.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Schuldenentwicklung auf Ebene des Gesamtab schlusses. Wobei sich hier die Prüfung lediglich auf die vorliegenden Gesamtab schlüsse 2014 bis 2016 beziehen kann. Weitere Gesamtab schlüsse sind wie vorstehend dargelegt noch nicht aufgestellt.

**Gesamtschulden Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2016**

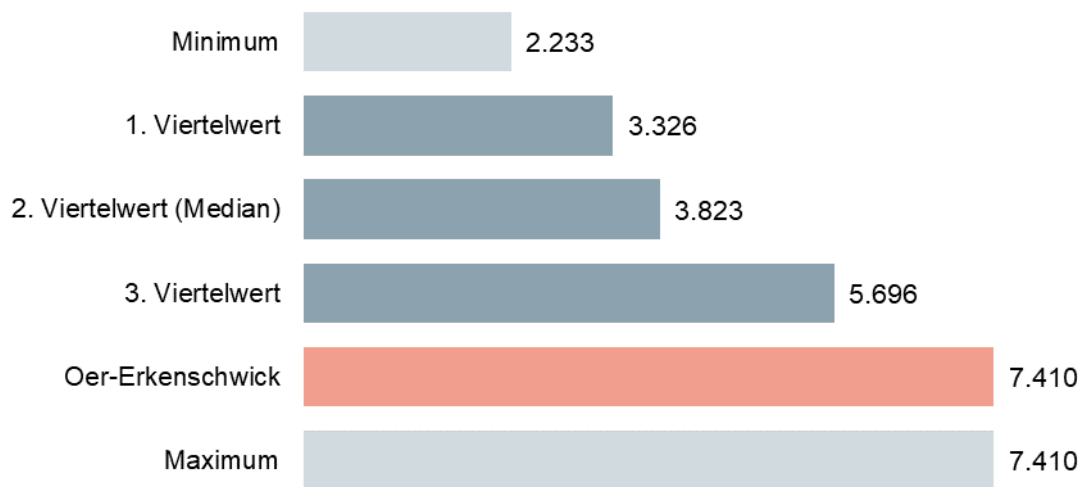


Die Gesamtab schlüsse 2017 bis 2018 standen im Verlauf der Prüfung noch nicht zur Verfügung.

Im vorstehenden Kapitel „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ stellten wir bereits heraus, dass der Kernhaushalt im Verhältnis zu den voll zu konsolidierenden Beteiligungen als prägend einzustufen ist. Insofern zeigen die Gesamtschulden eine ähnliche Entwicklungstendenz wie die Schulden des Kernhaushalts.

Mangels Gesamtab schluss 2018 können wir mit Blick auf die Gesamtschulden nur den interkommunalen Vergleich 2016 anfügen:

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.



#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht zunächst nochmals die wesentlichsten Veränderungen bei einem Teil der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts:

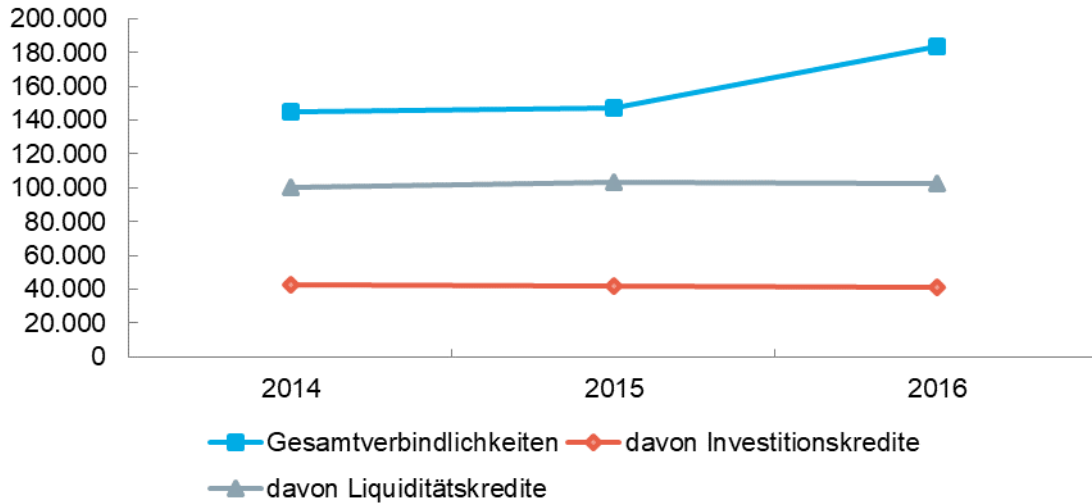
##### Wesentlichste Veränderungen bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	40.028	39.616	38.900	38.597	38.169
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	99.933	103.169	102.340	111.210	120.563
Sonstige Verbindlichkeiten	22	57	35.374	25.871	16.598

Die Stadt Oer-Erkenschwick nahm 2017 und 2018 entgegen dem allgemeinen Trend nochmals weitere Liquiditätskredite auf. Bereits ca. 60 Prozent der inzwischen geprüften Vergleichskommunen reduzierten diesen Teil ihrer Verbindlichkeiten in diesen Jahren.

Die sonstigen Verbindlichkeiten erhöhten sich 2016 um mehr als 35 Mio. Euro, weil die Stadt Oer-Erkenschwick mit der EAA die schon beschriebene Vergleichsvereinbarung über die Ablösung der Derivat-Geschäfte schloss. Sie verpflichtete sich zur Zahlung von 35,2 Mio. Euro. Die Zahlungen erfolgten/erfolgen in 15 ratierlichen Teilbeträgen im Zeitraum vom März 2017 bis September 2020.

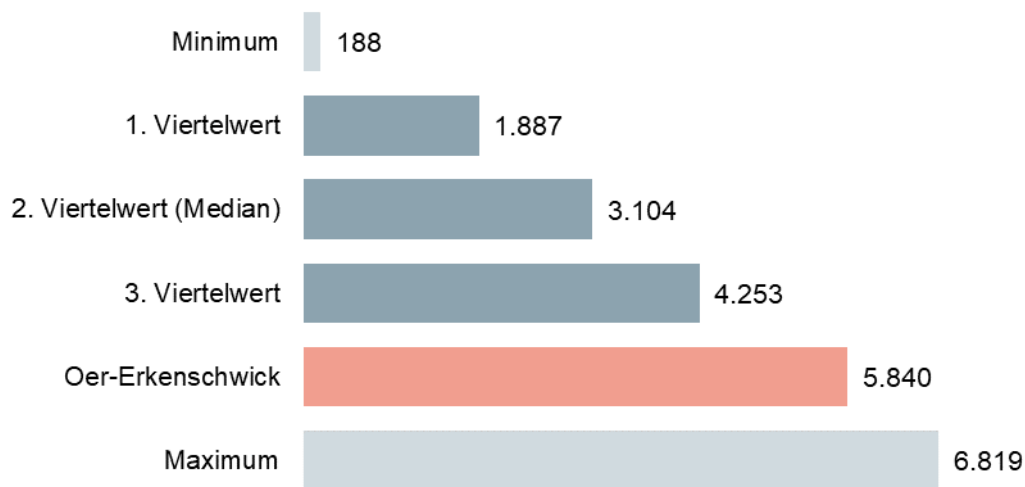
**Gesamtverbindlichkeiten Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2016**



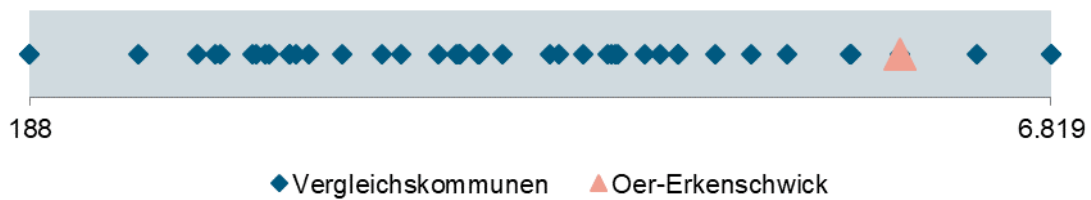
Die Gesamtabschlüsse 2017 bis 2018 standen im Verlauf der Prüfung noch nicht zur Verfügung.

In den interkommunalen Vergleich fließen nicht nur die Daten offiziell bestätigter Gesamtabschlüsse ein. Im Fall noch fehlender Gesamtabschlüsse versucht die gpaNRW in Abstimmung mit den Kommunen manuell die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns zu ermitteln. Diese sind ebenfalls im nachfolgenden Vergleich mit enthalten.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2016



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



### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2019 bis 2020

	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.594	-5.430	3.873	4.725	6.751
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.687	-7.347	-14.726	-10.781	-3.605
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>-12.281</b>	<b>-12.776</b>	<b>-10.853</b>	<b>-6.056</b>	<b>3.145</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.723	4.983	12.319	8.458	1.282
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-6.558</b>	<b>-7.794</b>	<b>1.466</b>	<b>2.402</b>	<b>4.428</b>

Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Oer-Erkenschwick verbessert sich in den Planjahren tendenziell. Der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zeigt ab 2021 eine positive Perspektive. Das voraussichtliche jährliche Planvolumen würde dann auch ausreichen, die geplante ordentlichen Tilgung von ca. 2,2 Mio. Euro finanzieren.

Zur Deckung der investiven Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft jedoch noch nicht. Die Planung prognostiziert aufgrund der notwendigen Investitionstätigkeiten weiterhin und bis

2022 einen jährlichen Finanzmittelfehlbetrag. Erst 2023 könnte sich auch hier erstmalig ein Überschuss von knapp drei Mio. Euro ergeben.

Der Finanzmittelbedarf für Investitionen umfasst zwischen 2019 und 2023 insgesamt 44,1 Mio. Euro. Zur Finanzierung ist die weitere Aufnahme von Fremdkapital notwendig. Die Nettoneuverschuldung könnte sich im Planungszeitraum auf insgesamt 32,7 Mio. Euro summieren. Bei schon maximaler Verschuldung und sehr hohen Verbindlichkeiten ist dies kritisch einzuordnen. Die Handlungsspielräume für zukünftige Generationen verringern sich weiter.

Im Ergebnisplan stellt die gpaNRW zudem ein zusätzliches finanzwirtschaftliches Risiko fest. Bei Ansatz üblicher Steigerungserwartungen aus Anlass nicht auszuschließender Tarif- und Besoldungsanpassungen könnte sich gegenüber der bisherigen Planung ein zusätzlicher Finanzmittelbedarf von 1,2 Mio. Euro ergeben. Sofern sich diese zusätzlichen Zahlungsverpflichtungen tatsächlich ergeben, wären sie ebenfalls über Fremdkapital zu finanzieren. Auf die Ausführungen im Kapitel Plan-Ergebnisse ist nochmals zu verweisen.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert hat. 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.

#### Anlagenabnutzungsgrade Oer-Erkenschwick 2018

Vermögensgegenstand	GND lt. Rahmentabelle in Jahren		GND Oer-Erkenschwick in Jahren	Durchschnittl. RND Oer-Erkenschwick zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	39	52	1.592.584
Verwaltungsgebäude	40	80	80	30	63	2.110.010
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	38	53	10.315.037
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	38	37	2.676.952

Vermögensgegenstand	GND lt. Rahmentabelle in Jahren		GND Oer-Erkenschwick in Jahren	Durchschnittl. RND Oer-Erkenschwick zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Schulen	40	80	80	48	40	25.636.662
Schulsporthallen	40	60	50	15	70	2.338.031
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	29	64	450.183
Hallenbäder	40	70	70	30	57	9.209.887
Abwasserkanäle	50	80	80	28	65	35.181.308
Straßen	30	60	60	14	77	19.894.780

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** setzte überwiegend eher lange Gesamtnutzungsdauern fest. Nur im Fall der Feuerwehrgerätehäuser und Schulsporthallen gelten mittlere Gesamtnutzungsdauern. Bei langen Gesamtnutzungsdauern verteilen sich die Abschreibungen über einen entsprechend längeren Zeitraum. Dadurch sinken die jährlichen Belastungen durch die Abschreibungen. Lange Nutzungsdauern beinhalten aber auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand ggf. vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die ermittelten durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrade verdeutlichen, dass sich bei der Stadt Oer-Erkenschwick deutlich zunehmender Handlungsbedarf abzeichnet. Nur noch bei den Schulgebäuden stellt sich ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad unter 50 Prozent dar.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen müssen die Kommunen im Interesse des Substanz- und Werterhalts grundsätzlich mit Investitionen begegnen. Es sei denn, die einzelnen Vermögensgegenstände können aus Anlass der Haushaltskonsolidierung oder Mangels weiterem Bedarf vollständig aufgegeben werden.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich und soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dies gelang der Stadt Oer-Erkenschwick als überschuldete Kommune in der geprüften Zeitreihe 2014 bis 2018 nicht. Die Investitionsquote schwankt in diesen Jahren nur zwischen 29,5 Prozent (2014) und maximal 65,4 Prozent (2017). Für das letzte Jahr 2018 mit vorliegendem Jahresabschluss errechnet sich eine Investitionsquote von 40,0 Prozent. Auf ähnlichem Niveau bewegt sich der Durchschnitt der fünf Jahre (43,4 Prozent).

Beachtet werden sollte der schon eingetretene Werteverzehr, bspw. im Gebäudevermögen. Die Bilanzposition „bebaute Grundstücke“ reduzierte sich im Betrachtungszeitraum um immerhin 8,5 Mio. Euro. Abgestellt auf die Eröffnungsbilanz 2007 verzeichnet die Stadt Oer-Erkenschwick bis 2018 einen Wertverlust von rund 20 Mio. Euro bzw. 23 Prozent.

Der Handlungsbedarf wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Die Stadt Oer-Erkenschwick setzt sich aber mit diesen Fragen auseinander. Notwendige Maßnahmen legt sie in



jährlichen Prioritätenlisten dar. Ihre diesbezügliche Investitionsplanung beschreibt sie bspw. auch auf den Seiten 20 und 21 des Haushaltsplanes 2020; hier mit Blick auf den mittelfristigen Planungszeitraum 2020 bis 2023. Die aufgelisteten Maßnahmen (Neubau einer Feuer- und Rettungswache, Neubau 2-Feld-Turnhalle PGS, Schulerweiterung Paul-Gerhardt-Schule, Umbau Freibad Maritimo, Sanierung Freizeit- und Wellnessbad Maritimo, u. a.) binden in dieser Ausrichtung auf vier Jahre voraussichtlich knapp 50 Mio. Euro.

Auch im Bereich der Verkehrsflächen ist der Handlungsbedarf bereits offenkundig. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 77 Prozent. Die durchschnittliche bilanzielle Restnutzungsdauer beträgt nur noch 14 Jahre bis die Anlagegüter vollständig abgeschrieben sind. Der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ reduzierte sich im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 um 4,7 Mio. Euro. Zur Eröffnungsbilanz 2007 bilanzierte die Stadt Oer-Erkenschwick ihr Verkehrsflächenvermögen mit 36,2 Mio. Euro. Abgestellt darauf umfasst der Wertverlust bereits 16,3 Mio. Euro bzw. 45 Prozent.

Die voranschreitende Anlagenabnutzung bei den Gebäuden und Straßen sowie die dargelegten Werteverluste erfordern, dass das Reinvestitionsengagement weiter erhöht wird. Die Finanzierung dieser Investitionen wird den Haushalt der Stadt zusätzlich belasten. Auch Neukreditaufnahmen sind erforderlich, wie die Stadt Oer-Erkenschwick bspw. auf Seite 14 ihres Haushaltsplans 2020 darlegt. Der zusätzliche Mittelbedarf sowie die daraus resultierenden Belastungen (Zins- u. Tilgungsleistungen, Abschreibungen) stehen der notwendigen Haushaltskonsolidierung konträr gegenüber und stellen in dieser Hinsicht ein fortgesetztes Hemmnis dar. Die Konsolidierungsanstrengungen sollten insbesondere auch aus diesem Blickfeld heraus beibehalten werden.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Oer-Erkenschwick 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

Den Entscheidern in Politik und Verwaltung stehen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft noch nicht in allen Bereichen zeitnah zur Verfügung. Zwar fasste der Rat die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen innerhalb der geltenden Fristen. Aber im Fall der Gesamtabschlüsse verzögerten sich bislang die vorbereitenden Aufstellungsarbeiten, so dass die bisherigen Bestätigungsbeschlüsse i. d. R. immer erst im jeweils übernächsten Jahr gefasst werden konnten. Die unterjährigen Berichtspflichten hielt die Stadt Oer-Erkenschwick aber ein.

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 Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Sie unterliegt damit einer unterjährigen Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes. Der Bezirksregierung wird

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und zum 15. April des Folgejahres mit dem bestätigten Jahresabschluss jeweils ein Bericht zum Stand der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans vorgelegt.

Die beschlossenen Haushaltssatzungen zeigte die Stadt Oer-Erkenschwick der Aufsichtsbehörde jeweils im Verlauf des Monats vor Beginn des Haushaltsjahres an.

Die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen fasste der Rat jeweils innerhalb der geltenden Frist bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres.

Die Gesamtabchlüsse 2014 bis 2016 liegen in vom Rat bestätigter Form vor. Allerdings verzögerte sich hier die jeweilige Aufstellung, so dass der Rat in allen drei Fällen die Bestätigungsbeschlüsse erst im zweiten Jahr nach dem betreffenden Haushaltsjahr fassen konnte. Der Gesamtabschluss 2017 ist zwischenzeitlich auch aufgestellt und wird zurzeit geprüft. Die Erstellung der Gesamtabchlüsse 2018 und 2019 plant die Stadt Oer-Erkenschwick bis spätestens 2021. Im Fall der Gesamtabchlüsse ist sie damit noch nicht in der Lage, die Fristen nach § 116 i. V. m. § 95 und 96 GO NRW einzuhalten.

Auch im Sinne der Berichtspflicht im Rahmen des Stärkungspaktes stellt die Stadt regelmäßige Controllingberichte auf. Unabhängig von der Berichtserstattung an die Bezirksregierung erstellt sie dem Rat bspw. zum 15.04., 31.07. und 01.12. jeden Jahres entsprechende Entwicklungsprognosen. Zur strategischen Unterstützung legt sie dabei die aktuellen Entwicklungen der Ergebnisrechnung sowie der beschlossenen HSP-Maßnahmen dar. Ferner unterrichtet sie dabei über größere Investitionsmaßnahmen (auch Fördermaßnahmen) sowie z. B. Ziele und Kennzahlen im Bereich des Jugendamtes. Die Erstellung erfolgt zentral in der Kämmerei. Abweichungen sind von den Fachbereichen zu erläutern. Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte

zur unterjährigen Haushaltssteuerung. Insbesondere bei negativen Abweichungen sollen so frühzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden können.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Bei der Analyse der Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung bestätigt sich ein in Teilen positiv einzustufender Trend. Die Stadt Oer-Erkenschwick hielt die steuerbaren Haushaltspositionen und Handlungsfelder auf relativ einheitlichem Niveau. Ein grundsätzlich negativ abfallender Trend, für den oft bspw. schon allgemeine Preissteigerung, Tarif- und Besoldungsanpassungen, etc. maßgeblich sind, stellt sich in Zeitreihe 2014 bis 2023 nicht dar. Insofern zeigen die Konsolidierungsentscheidung der Stadt Oer-Erkenschwick Wirkung.
- **Empfehlung**  
Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleichs sollten die Steuerungsleistungen beibehalten werden. Dabei sollte der konsequente Konsolidierungskurs weiterverfolgt werden. Verschlechtert sich die bislang positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden

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.

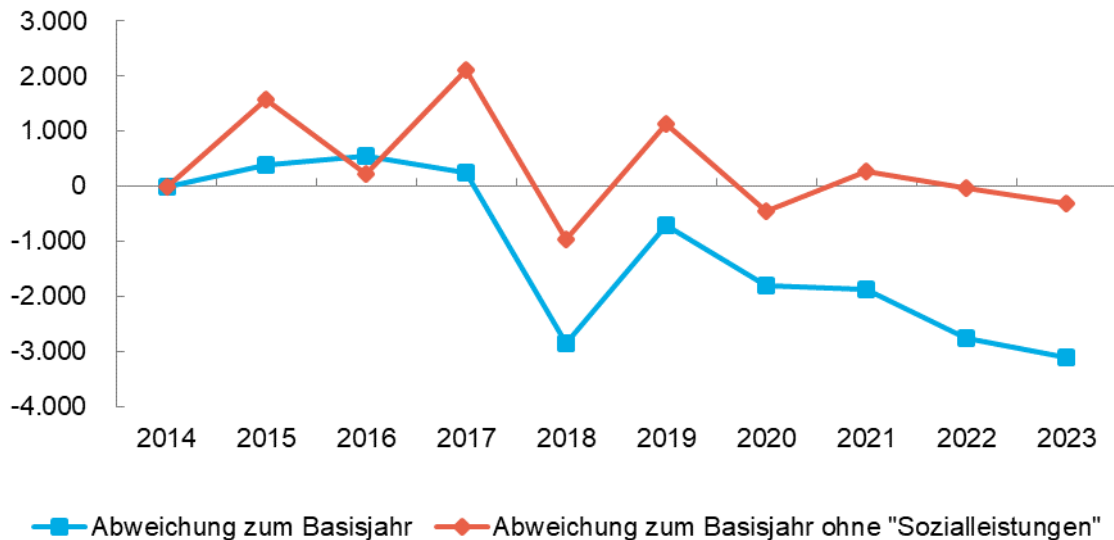
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs, die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

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

Alle für die Analyse ermittelten Bereinigungstatbestände und Sondereffekte stimmte die gpaNRW mit der Stadt Oer-Erkenschwick ab.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2023



Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen auf Dauer eine maßgebliche Belastung für den Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick darstellen. Die sonstigen steuerbaren Haushaltsbereiche (rote Linie) zeigen eine schwankende Entwicklung. Wobei es der Stadt Oer-Erkenschwick aber gelang, in den vier Jahren 2015 bis 2017 und 2019 mit den verbliebenen Teilergebnissen oberhalb des Basisjahrs zu bleiben. Vielfach zeigt sich hier bei Vergleichskommunen bereits ein negativ abfallender Trend, wenn es Ihnen nicht gelingt, allgemeine Preissteigerungen und andere Aufwandssteigerungen zu kompensieren.

Die Stadt Oer-Erkenschwick profitiert in den Jahren 2014 bis 2016 bspw. von dreimaligen Hebesatzanpassungen. Auf diese Konsolidierungsentscheidungen geht die gpaNRW im folgenden Kapitel nochmals konkreter ein. Wobei konzeptionell innerhalb der roten Linie hier nur die Grundsteuer A und B berücksichtigt bleiben. Die Gewerbesteuer ist hier bereinigt. Das bereinigte Jahresergebnis 2017 begünstigen bspw. rückläufige Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und sonstige ordentliche Aufwendungen. Diese sanken gegenüber dem Vorjahr um ca. zehn Mio. Euro und 880.000 Euro. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen reduzierten sich zudem auch in 2019 um ca. 3,6 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Die hier dargelegten bereinigten Entwicklungen spiegeln nicht den offiziellen Verlauf der Rechnungs- und Planergebnisse wider. Im Umkehrschluss bleibt festzustellen, dass diese Ergebnisse weiterhin insbesondere unter dem Einfluss der standardbereinigten Aspekte der Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage stehen. Auch die Stadt Oer-Erkenschwick bleibt wesentlich von diesen finanziellen Eckpfeilern abhängig, auf die sie in der Regel keinen unmittelbaren Einfluss hat.

Der Fokus sollte insofern weiterhin auch auf den steuerbaren Handlungsfeldern liegen. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikovorsorge zumindest abschwächen.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Oer-Erkenschwick passte ihre Hebesätze dreimal in den Jahren 2014, 2015 und 2016 an. Der Hebesatz der Grundsteuer A stieg insofern von 280 auf 400 Punkte. Den Hebesatz der Grundsteuer B erhöhte sie in diesen drei Stufen von 550 auf 825 Punkte an. Der Gewerbesteuerhebesatz stieg von 475 auf 490 Punkte.

Die Anpassung der Grundsteuern A und B stellen insofern auch mit Blick auf den vorherigen Analysepunkt der Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung einen wesentlichen Konsolidierungsbetrag dar. Sie stellen insofern einen Bestandteil des Haushaltssanierungsplanes dar. Aufgrund der dreimaligen Anpassungen fielen die Grundsteuern 2018 um 1,6 Mio. Euro höher als 2014 aus. Durch bspw. die Ausweisung neuer Wohngrundstücke könnte der Ertragsanteil der Grundsteuern zudem bis 2023 nochmals um ca. 330.000 Euro steigen.

Die Anhebung des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer führte leider aufgrund konjunktureller und anderer örtlicher Einflüsse nicht zu einem vergleichbaren Erfolg. Trotz der dreimaligen Anpassung auch dieses Hebesatzes lag der Gewerbesteuerertrag 2018 um 651.000 Euro niedriger als 2014. Aufgrund der dann folgenden konjunkturellen Erholung plante die Stadt Oer-Erkenschwick darauf folgend bis 2023 eine Verbesserung von 1,2 Mio. Euro ein (von 5,2 Mio. Euro 2018 auf 6,4 Mio. Euro in 2023). Mit Verweis auf die negativen Auswirkungen aus der Corona-Krise ist hier wie zuvor schon ausgeführt ein großes allgemeines Risiko für die weitere finanzwirtschaftliche Entwicklung nicht auszuschließen.

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

Sollte aufgrund aktueller Negativentwicklungen eine weitere Hebesatzanpassung als neuerlicher Konsolidierungsbeitrag in Erwägung gezogen werden, gilt es den Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO NRW zu beachten. Demzufolge haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten vorrangig aus selbst zu bestimmenden Entgelten zu beschaffen. Insofern wären andere ggf. noch realisierbare Konsolidierungsmöglichkeiten einer nochmaligen Hebesatzanpassung vorzuziehen.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Oer-Erkenschwick mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze 2019

	Stadt Oer-Erkenschwick	Kreis Recklinghausen*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*	Stärkungspaktkommunen*
Grundsteuer A	400	427	285	296	368

	Stadt Oer-Erkenschwick	Kreis Recklinghausen*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*	Stärkungspaktkommunen*
Grundsteuer B	825	766	578	547	708
Gewerbsteuer	490	510	452	417	486

\*) Mittelwerte der jeweiligen Vergleichsgruppen.

Die maximalen Hebesätze der geprüften Größenklasse (Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen) liegen bei:

- Grundsteuer A: 740 v. H.
- Grundsteuer B: 860 v. H.
- Gewerbsteuer: 565 v. H.

#### Hebesätze Oer-Erkenschwick 2019 im Vergleich der Stärkungspaktkommunen (Angaben in von Hundert)

	Oer-Erkenschwick	Mittelwert Stärkungspaktkommunen	Median Stärkungspaktkommunen	Minimum Stärkungspaktkommunen
Grundsteuer A	400	368	369	215
Grundsteuer B	825	708	695	430
Gewerbsteuer	490	486	485	423

In einer weiteren Proberechnung ermittelte die gpaNRW, welche zusätzlichen Realsteuererträge realisiert werden könnten, wenn die Hebesätze auf Basis der Erträge 2018 nochmals um weitere 10 Hebesatzpunkte angehoben würden.

#### Jährliche Auswirkungen von evtl. weiteren Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
bisheriger Hebesatz (v. H.)	400	825	490
Ertrag 2018 (Ist) in Euro gerundet	157.000	8.200.000	9.000.000
Mehrertrag im Fall einer Hebesatzanhebung um 10 v. H. in Euro gerundet	996	77.338	106.982

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

- Die Stadt Oer-Erkenschwick überträgt auf der Grundlage ihrer Dienstanweisung vom 11. April 2013 jährlich überdurchschnittlich viele Ermächtigungen in die Folgejahre. Obwohl die Bezirksregierung vorgibt, vom Instrument der Ermächtigungsübertragung nur restriktiv Gebrauch zu machen. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist in Relation zu den jährlichen fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau zu ermitteln. Die Planungen prognostizieren damit nicht die tatsächlich mögliche Investitionstätigkeit. Die zu umfangreiche Planung bewirkt in der Folge auch einen zu hoch angesetzten Kreditbedarf.

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.

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW sind zudem Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen festzulegen.

In den folgenden Tabellen stellen wir einmal die Höhe der Ermächtigungen der **Stadt Oer-Erkenschwick** dar, die sie im konsumtiven Bereich übertrug. Ferner, wie sich die Ansätze hierdurch erhöhten und zu welchem Anteil sie diese in Anspruch nahm.

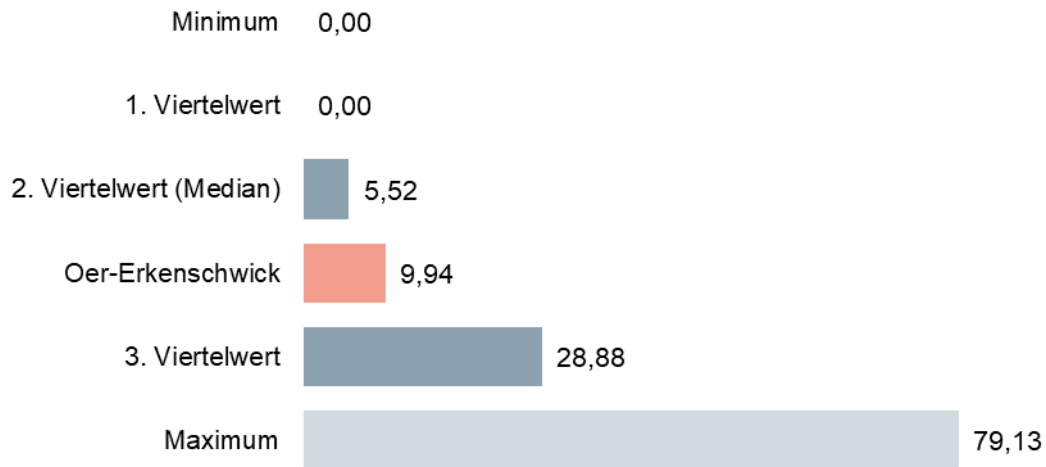
#### Ordentliche Aufwendungen Oer-Erkenschwick 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	70.086	73.541	84.043	86.404	84.976
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	571	419	478	374	312
<b>Ansatzserhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	70.657	73.960	84.521	86.778	85.288
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	73.195	81.698	89.879	82.358	89.332
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>103,6</b>	<b>110,5</b>	<b>106,3</b>	<b>94,9</b>	<b>104,7</b>

Die ordentlichen Aufwendungen der **Stadt Oer-Erkenschwick** übersteigen mit Ausnahme im Jahr 2017 die geplanten Ansätze. In allen Jahren verbuchte sie dazu auch Ermächtigungsübertragungen. Die Aufsichtsbehörde gibt dazu in Ihrer jährlichen Genehmigungsverfügung zur Haushaltssatzung und zum Haushaltssanierungsplan vor, dass das Instrument der Ermächtigungsübertragung nur restriktiv gebraucht werden sollte. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind alle Projekte jährlich neu zu prüfen.

Der Umfang der jährlichen Ermächtigungsübertragungen nach Maßgabe des nachfolgenden interkommunalen Vergleichs als überdurchschnittlich einzuordnen:

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



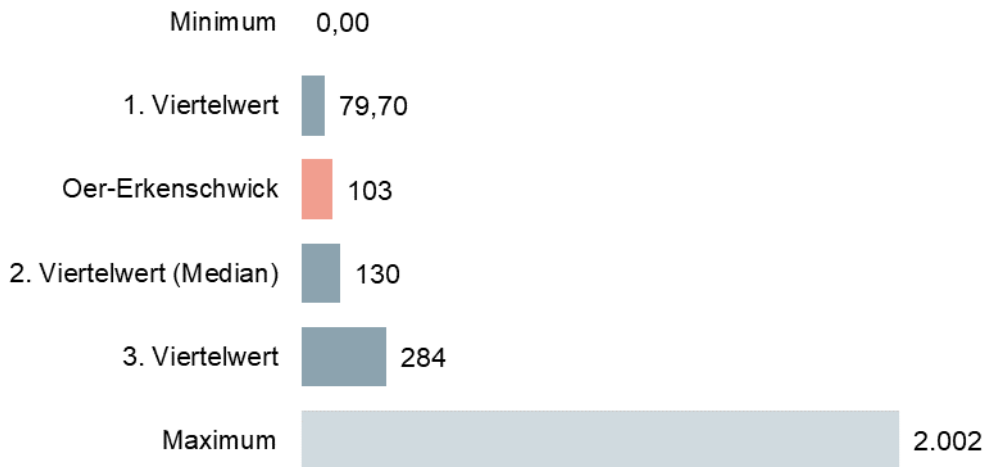
In diesen interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen. Davon haben 19 Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

### Investive Auszahlungen Oer-Erkenschwick 2014 bis 2018

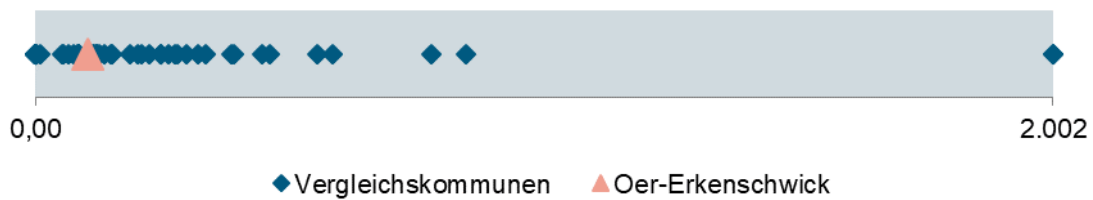
Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.134	3.860	7.952	7.138	10.463
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.554	3.876	3.375	4.098	3.236
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>213,4</b>	<b>100,4</b>	<b>42,4</b>	<b>57,4</b>	<b>30,9</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.688	7.737	11.327	11.236	13.699
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>68,1</b>	<b>50,1</b>	<b>29,8</b>	<b>36,5</b>	<b>23,6</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.496	3.702	2.574	3.273	3.321
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>37,3</b>	<b>47,9</b>	<b>22,7</b>	<b>29,1</b>	<b>24,2</b>



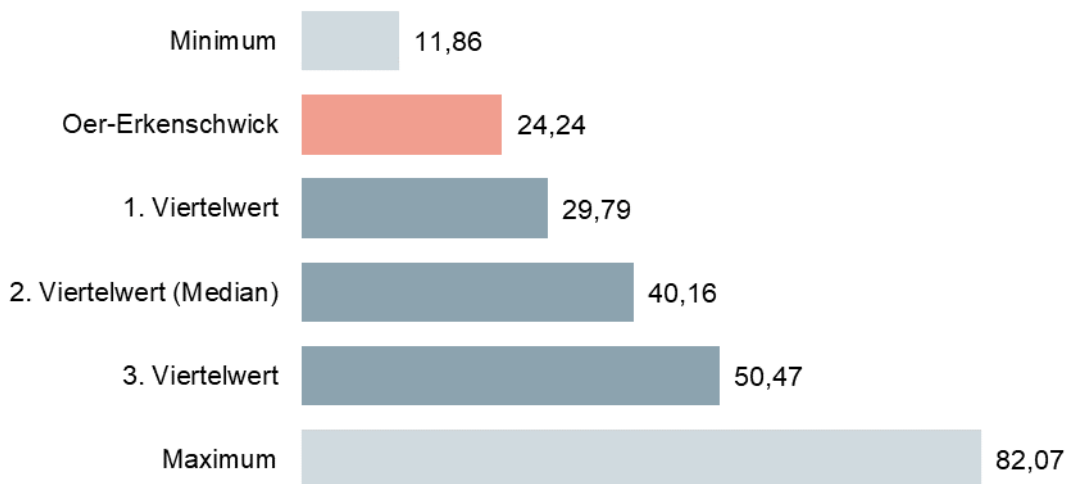
### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



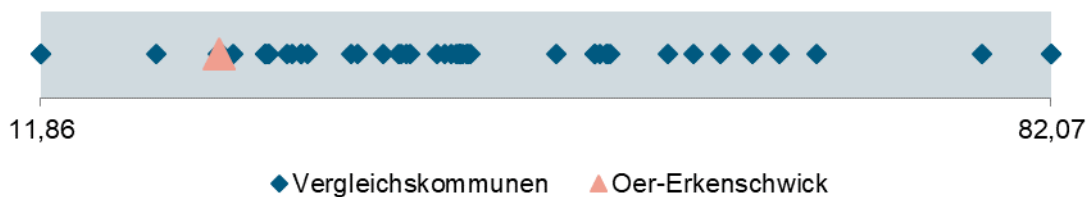
In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018 (Investive Auszahlungen)



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen der Stadt Oer-Erkenschwick zeigt sich schwankend. Im Maximum lag er im Jahr 2015 bei 47,9 Prozent. Der Durchschnitt der Zeitreihe 2014 bis 2018 ist mit 32,3 Prozent zu errechnen. Gemessen am interkommunalen Vergleich ist er niedrig einzustufen.

Im Vergleichsjahr 2018 verplante die Stadt Oer-Erkenschwick nach Maßgabe des fortgeschriebenen Ansatzes 10,3 Mio. Euro mehr, als sie an investiven Auszahlungen leistete. Auch in den anderen geprüften Jahren zeigen sich entsprechende Differenzen; wenn auch nicht ganz so hoch. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 bewegte sich das Ist laut den Finanzrechnungen um 6,2 Mio. Euro unter den fortgeschrittenen Ansätzen. Insofern plant die Stadt jährlich mehr Maßnahmen ein, als sie dann tatsächlich realisiert. Die Umsetzung vieler Maßnahmen scheitert oft an den personellen Kapazitäten.

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.

Die Planungen der vergangenen Jahre vermitteln hier einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Das wirkt sich auch auf die Ermittlung des Kreditbedarfes aus.

Die Stadt hat eigene Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Die diesbezügliche Dienstanweisung erließ der Bürgermeister am 11. April 2013. Eine Übertragung von Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr ist somit grundsätzlich zulässig, wenn eine sachliche Notwendigkeit vorliegt oder es die Aufgabenerfüllung erfordert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ihre 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 Oer-Erkenschwick nutzt bei dezentraler Zuständigkeitszuordnung vielfältige Quellen für ihre Fördermittelrecherche. Auf externe Akquiseunterstützung verzichtet sie. Hinsichtlich der Verfahrensbegleitung nach Bewilligung entwickelt sie in zentraler Ausrichtung standardisierte Prozesse und Datenbankstrukturen.

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 Oer-Erkenschwick** verzichtete bisher auf festgelegte strategische Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Eigene Richtlinien oder eine Dienstanweisung existieren nicht. Gleichwohl wird dezentral in den Fachdiensten eine aktive Fördermittelakquise auf der Grundlage von Newslettern und Webseiten betrieben. Auf ergänzende externe Beratung verzichtet sie. Die konkrete Beantragung im Einzelfall obliegt den Fachdiensten.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Einführung eines Fördermittelcontrollings und Berichtswesens befindet sich in der Planung bzw. Umsetzung. Dies ist zu befürworten, weil ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung die Projektsteuerung weiter verbessert und dazu beiträgt, Rückforderungen zu vermeiden. Eine sachgerechte Beteiligung der Entscheidungsträger in Verwaltung und den politischen Gremien sowie die regelmäßige Information über den jeweiligen Projektfortschritt unterstützt im Einzelfall notwendige Entscheidungsprozesse.

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

Ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen ist bei der **Stadt Oer-Erkenschwick** noch nicht implementiert. Sie plant aber, dieses in zentraler Zuordnung im Fachdienst Finanzen in Verbindung mit der beschriebenen Datenbank aufzubauen.

Die Sicherstellung von Auflagen, Bedingungen und Fristen der Förderbescheide sowie den rechtzeitigen Abruf der Mittel gewährleistet die zentrale Stelle im Fachdienst Finanzen bereits.

Hier erfolgt die vollständige Sammlung aller Förderanträge und Bescheide. Ebenso dokumentiert diese Stelle den Stand der Projektumsetzung, um die Fördergeber in der vorgeschriebenen Weise über die Projektumsetzung zu informieren. Ein Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen steht zur Verfügung. Jedes Förderprogramm wird in einem eigenen Budget betreut.

Rückzahlungsverpflichtungen wegen einer nicht dem Förderzweck entsprechenden Mittelverwendung oder der Verwendung entgegen der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids ergaben sich bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die zentrale Stelle im Fachdienst Finanzen sollte das geplante Fördercontrolling und Berichtswesen aufbauen, um die Entscheidungsträger in der Verwaltungsleitung, den Fachausschüssen und im Rat über den Stand der Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am jeweiligen Projektfortschritt orientieren.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung Oer-Erkenschwick 2020 – Haushaltssituation**

Feststellung		Seite
<b>Haushaltsstatus</b>		
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick ist weiterhin bilanziell überschuldet. Dies stellt einen rechtswidrigen Zustand dar.	38
<b>Plan-Ergebnisse</b>		
F2	Aufgesetzt auf den geplanten Personalaufwand 2020 errechnet sich bei einer von der gpaNRW angenommenen Steigerung von drei Prozent jährlich ein evtl. zusätzlicher Mittelbedarf von insgesamt ca. 1,2 Mio. Euro bis 2023. Diesen berücksichtigt die mittelfristige Planung der Stadt Oer-Erkenschwick nicht. Zwar wäre dadurch der jährliche Haushaltsausgleich noch nicht in Gänze gefährdet. Aber bezogen auf die Planung der Personalaufwendungen 2021 bis 2023 liegt damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko vor.	47

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung Oer-Erkenschwick 2020 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Den Entscheidern in Politik und Verwaltung stehen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft noch nicht in allen Bereichen zeitnah zur Verfügung. Zwar fasste der Rat die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen innerhalb der geltenden Fristen. Aber im Fall der Gesamtabschlüsse verzögerten sich bislang die vorbereitenden Aufstellungsarbeiten, so dass die bisherigen Bestätigungsbeschlüsse i. d. R. immer erst im jeweils übernächsten Jahr gefasst werden konnten. Die unterjährigen Berichtspflichten hielt die Stadt Oer-Erkenschwick aber ein.	57	E1.1 Zur Absicherung des gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsausgleichs sollten die Steuerungsleistungen beibehalten werden. Dabei sollte der konsequente Konsolidierungskurs weiterverfolgt werden. Verschlechtert sich die bislang positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden	59

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E1.2 Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ihre 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.	66
			E1.3 Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	67
			E1.4 Die zentrale Stelle im Fachdienst Finanzen sollte das geplante Fördercontrolling und Berichtswesen aufbauen, um die Entscheidungsträger in der Verwaltungsleitung, den Fachausschüssen und im Rat über den Stand der Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am jeweiligen Projektfortschritt orientieren.	68

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW Oer-Erkenschwick in Prozent 2018**

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	102	91,93	98,72	101	103	114	45
Eigenkapitalquote 1	-29,11	-29,11	9,14	22,52	38,65	65,26	45
Eigenkapitalquote 2	-11,32	-11,32	36,29	53,36	66,12	80,11	45
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	27,27	0,04	27,45	33,67	39,60	59,83	45
Abschreibungsintensität	5,93	3,29	5,76	6,87	8,34	14,23	44

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Drittfinanzierungsquote	52,46	35,67	47,13	53,17	61,28	82,82	43
Investitionsquote	39,95	30,37	68,80	101	145	305	44
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	32,50	32,50	71,52	86,53	93,73	120	43
Liquidität 2. Grades	18,03	6,98	26,87	47,11	117	610	43
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	20,36	1,26	4,78	9,07	15,72	24,72	43
Zinslastquote	2,21	0,06	0,74	1,34	1,76	2,78	45
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	28,35	28,35	52,05	56,61	61,35	73,79	44
Zuwendungsquote	38,68	5,87	13,73	17,16	23,18	38,68	45
Personalintensität	21,30	8,22	18,72	21,49	22,62	26,72	45
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,81	7,16	13,82	16,06	18,09	29,12	45
Transferaufwandsquote	39,61	39,37	43,03	46,68	48,66	74,37	45

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

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern	5.893	5.021	4.342	5.644	5.242	5.229
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	9.938	10.611	10.956	11.589	11.914	11.002
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	633	712	734	913	1.090	816
Ausgleichsleistungen	1.009	1.065	1.084	1.139	1.128	1.085
Schlüsselzuweisungen	18.966	19.645	20.687	22.242	23.702	21.049
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	3.677	3.677	3.677	2.905	2.151	*
<b>Summe der Erträge</b>	<b>40.117</b>	<b>40.732</b>	<b>41.480</b>	<b>44.433</b>	<b>45.227</b>	<b>39.180</b>
Steuerbeteiligungen	846	710	607	772	712	729
Allgemeine Kreisumlagen	15.287	16.289	16.609	17.613	17.893	16.738
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>16.132</b>	<b>16.999</b>	<b>17.216</b>	<b>18.385</b>	<b>18.604</b>	<b>17.467</b>
<b>Saldo</b>	<b>23.985</b>	<b>23.733</b>	<b>24.263</b>	<b>26.048</b>	<b>26.622</b>	<b>21.713</b>

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

**Tabelle 5: Eigenkapital Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	25	50	50	50	50
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	68.718	87.602	81.613	83.551	83.420
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>-68.693</b>	<b>-87.551</b>	<b>-81.563</b>	<b>-83.501</b>	<b>-83.370</b>
Sonderposten für Zuwendungen	52.739	50.985	50.768	50.757	48.575



Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für Beiträge	2.362	2.274	2.174	2.495	2.381
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>-13.592</b>	<b>-34.292</b>	<b>-28.621</b>	<b>-30.249</b>	<b>-32.414</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>278.897</b>	<b>291.820</b>	<b>285.538</b>	<b>287.192</b>	<b>286.409</b>

**Tabelle 6: Schulden Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	40.028	39.616	38.900	38.597	38.169
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	99.933	103.169	102.340	111.210	120.563
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	1
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.048	1.122	1.555	2.097	1.127
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	311	443	635	587	440
Sonstige Verbindlichkeiten	22	57	35.374	25.871	16.598
Erhaltene Anzahlungen	308	15	175	554	2.214
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>141.649</b>	<b>144.421</b>	<b>178.979</b>	<b>178.915</b>	<b>179.112</b>
Rückstellungen	77.688	89.397	48.721	49.669	50.972
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	422	386	302	69
<b>Schulden gesamt</b>	<b>219.722</b>	<b>234.240</b>	<b>228.086</b>	<b>228.886</b>	<b>230.152</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017*	2018**
Verbindlichkeiten	144.613	147.203	183.290	k. A.	k. A.
Rückstellungen	78.016	89.678	48.900	k. A.	k. A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	422	386	k. A.	k. A.
<b>Gesamtschulden</b>	<b>223.014</b>	<b>237.303</b>	<b>232.577</b>	k. A.	k. A.

\*) Gesamtabschluss 2017 aufgestellt, aber noch nicht vom Rat bestätigt. \*\*) Gesamtabschluss 2018 noch nicht aufgestellt.

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017*	2018**
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	42.573	42.131	41.331	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	99.933	103.169	102.340	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.179	1.109	3.090	k. A.	k. A.
Sonstige Verbindlichkeiten	376	535	36.053	k. A.	k. A.
Erhaltene Anzahlungen	552	260	476	k. A.	k. A.
<b>Summe Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>144.613</b>	<b>147.203</b>	<b>183.290</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>

\*) Gesamtabschluss 2017 aufgestellt, aber noch nicht vom Rat bestätigt. \*\*) Gesamtabschluss 2018 noch nicht aufgestellt.

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2017 bis 2018**

Grunddaten	2017	2018
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	159.915	179.111
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	250	274
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	4.245	k. A.**
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>163.910</b>	<b>k. A.</b>

\*) Berücksichtigt ist die Mehrheitsbeteiligung Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH Oer-Erkenschwick. \*\*) Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung konnte die Stadt Oer-Erkenschwick im Verlauf der Prüfung noch nicht beziffern.

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2023**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-12.039</b>	<b>-18.179</b>	<b>5.984</b>	<b>-1.947</b>	<b>71</b>	<b>253</b>	<b>54</b>	<b>1.177</b>	<b>1.234</b>	<b>2.242</b>
Gewerbesteuern	5.893	5.021	4.342	5.644	5.242	5.600	5.850	6.072	6.242	6.411
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.938	10.611	10.956	11.589	11.914	12.542	12.802	13.289	14.006	14.763
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	633	712	734	913	1.090	1.203	1.259	1.275	1.131	1.159
Ausgleichsleistungen	1.009	1.065	1.084	1.139	1.128	1.174	1.201	1.250	1.285	1.328
Schlüsselzuweisungen	18.966	19.645	20.687	22.242	23.702	25.449	26.685	28.526	29.525	30.735
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	3.677	3.677	3.677	2.905	2.151	1.754	886	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>40.117</b>	<b>40.732</b>	<b>41.480</b>	<b>44.433</b>	<b>45.227</b>	<b>47.722</b>	<b>48.684</b>	<b>50.412</b>	<b>52.190</b>	<b>54.395</b>
Steuerbeteiligungen	846	710	607	772	712	783	418	434	446	458
Allgemeine Kreisumlage	15.287	16.289	16.609	17.613	17.893	17.743	18.178	18.692	19.506	20.348
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>16.132</b>	<b>16.999</b>	<b>17.216</b>	<b>18.385</b>	<b>18.604</b>	<b>18.526</b>	<b>18.595</b>	<b>19.126</b>	<b>19.952</b>	<b>20.806</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>23.985</b>	<b>23.733</b>	<b>24.263</b>	<b>26.048</b>	<b>26.622</b>	<b>29.196</b>	<b>30.088</b>	<b>31.287</b>	<b>32.238</b>	<b>33.589</b>
Saldo der Sondereffekte	-7.782	-14.067	9.414	0	4.551	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-28.241</b>	<b>-27.845</b>	<b>-27.693</b>	<b>-27.995</b>	<b>-31.103</b>	<b>-28.943</b>	<b>-30.034</b>	<b>-30.110</b>	<b>-31.005</b>	<b>-31.347</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	396	548	246	-2.861	-702	-1.793	-1.869	-2.763	-3.106

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2023**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-28.241</b>	<b>-27.845</b>	<b>-27.693</b>	<b>-27.995</b>	<b>-31.103</b>	<b>-28.943</b>	<b>-30.034</b>	<b>-30.110</b>	<b>-31.005</b>	<b>-31.347</b>
Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz (4131)	3.677	3.677	3.677	2.905	2.151	1.754	886	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe</b>	<b>-24.564</b>	<b>-24.168</b>	<b>-24.016</b>	<b>-25.091</b>	<b>-28.952</b>	<b>-27.189</b>	<b>-29.148</b>	<b>-30.110</b>	<b>-31.005</b>	<b>-31.347</b>
Abweichung zum Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	396	548	-526	-4.387	-2.625	-4.584	-5.546	-6.440	-6.783

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Oer-Erkenschwick in Tausend Euro 2014 bis 2023**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-28.241</b>	<b>-27.845</b>	<b>-27.693</b>	<b>-27.995</b>	<b>-31.103</b>	<b>-28.943</b>	<b>-30.034</b>	<b>-30.110</b>	<b>-31.005</b>	<b>-31.347</b>
Teilergebnis Soziale Leistungen	-3.953	-4.012	-2.806	-3.470	-3.274	-2.891	-3.423	-3.548	-3.611	-3.684
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-9.681	-10.794	-10.494	-12.024	-12.248	-12.573	-11.555	-12.223	-12.759	-12.733
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"</b>	<b>-14.607</b>	<b>-13.038</b>	<b>-14.393</b>	<b>-12.501</b>	<b>-15.581</b>	<b>-13.479</b>	<b>-15.056</b>	<b>-14.339</b>	<b>-14.635</b>	<b>-14.930</b>
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	1.569	214	2.106	-974	1.128	-449	268	-28	-323

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick 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 gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Oer-Erkenschwick** aus den folgenden Gründen als niedrig ein:

- Die **Stadt Oer-Erkenschwick** ist in 2017 an sechs Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen beteiligt. Lediglich auf eine dieser Beteiligungen übt die Stadt beherrschenden Einfluss aus. Die restlichen Beteiligungen liegen teilweise deutlich unter einer Anteilsquote von acht Prozent. Daher ist die Komplexität des Beteiligungsportfolios als niedrig einzustufen.
- In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ebenfalls als niedrig einzustufen, da in den Beteiligungen der Stadt keine wesentlichen Werte vorgehalten werden.
- Die Leistungs- und Finanzbeziehungen der Beteiligungen zur Stadt haben fast keine bzw. nur marginale Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Bei der Datenerhebung und –vorhaltung sieht die gpaNRW die niedrigen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt ergeben, nicht vollständig als erfüllt an. Bedingt durch die teilweise zentrale und dezentrale Vorhaltung steuerungsrelevanter Daten hat das Beteiligungsmanagement nicht die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können. Hier sollte seitens der Stadt eine Zentralisierung angestrebt werden.

Beim Berichtswesen erfüllt die Stadt die Anforderungen nicht vollständig. Um den kommunalen Entscheidungsträgern zeitnah einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen zu geben, sollte die Stadt den Beteiligungsbericht künftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen. Zudem sollten zusätzliche Angaben im Beteiligungsbericht aufgenommen werden, um die Aussagekraft des Beteiligungsberichtes zu erhöhen.

## 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 2017 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenerhebung – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2017 wurden ebenfalls berücksichtigt.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → Feststellung

Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

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

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

#### → Feststellung

Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2017 insgesamt sechs Beteiligungen auf zwei Ebenen. Auf eine dieser Beteiligungen übt die Stadt beherrschenden Einfluss aus. Bei den restlichen Beteiligungen liegt die Anteilsquote teilweise deutlich unter acht Prozent. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.

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

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** ist zum Stichtag 31. Dezember 2017 insgesamt lediglich an sechs Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei vier Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden und lediglich zwei Beteiligungen mittelbar auf der zweiten Ebene. Die Beteiligungen werden in drei Rechtsformen gehalten. Dabei kommt die Rechtsform Gesellschaft mit beschränkter Haftung am häufigsten mit drei Beteiligungen vor.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Oer-Erkenschwick wie folgt auf:

#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2017



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.

Bei der Stadt Oer-Erkenschwick handelt es sich zum 31. Dezember 2017 um die folgende Beteiligung:



## Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2017



Im Jahr 2018 hat sich das städtische Beteiligungsportfolio um die Bäderbetriebsgesellschaft mbH erweitert. Bei diesem Unternehmen handelt es sich um eine unmittelbare 100 prozentige Tochter der Stadt Oer-Erkenschwick. Die Fernwärmegesellschaft Oer-Erkenschwick mbH (Tochter der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH) wurde im Jahr 2016 liquidiert, die Löschung aus dem Handelsregister erfolgte im Dezember 2018. Unter Berücksichtigung der genannten Veränderungen ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur nach wie vor als niedrig einzustufen.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

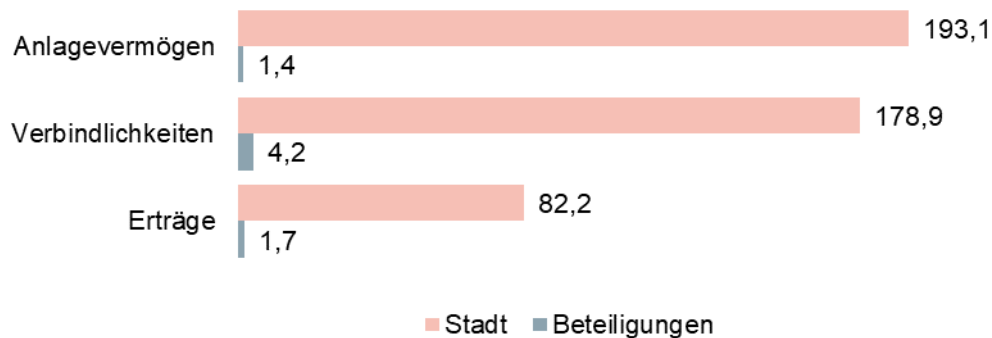
#### → Feststellung

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Oer-Erkenschwick ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Im Vergleich zum Kernhaushalt bewegen sich die in der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH vorgehaltenen Werte auf einem äußerst niedrigen Niveau.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligung der Stadt Oer-Erkenschwick wird nachfolgend dargestellt.

### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2017 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen des Kernhaushaltes ist das in der Beteiligung vorgehaltene Anlagevermögen in 2017 als verschwindend gering einzustufen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Verbindlichkeiten und Erträgen. Im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der Stadt bzw. den städtischen Erträgen werden jeweils lediglich rund vier bzw. zwei Prozent in der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH vorgehalten bzw. erwirtschaftet.

Sowohl die absoluten als auch die prozentualen Vergleichswerte der oben genannten Daten zeigen deutlich, dass die Beteiligungen in 2017 für die Stadt von geringer wirtschaftlicher Bedeutung sind und diese damit als niedrig einzustufen ist. Die Erweiterung des Beteiligungsportfolios in 2018 um die Bäderbetriebsgesellschaft mbH führt zu keiner Veränderung dieser Einschätzung.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2017 mit 37.000 Euro entlastet. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt 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 Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend

auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Vest Recklinghausen und den Sparkassenzweckverband des Kreises Recklinghausen sowie der Städte Castrop-Rauxel, Datteln, Dorsten Herten, Marl, Oer-Erkenschwick, Recklinghausen und Waltrop beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2015	2016	2017
Erträge aus Leistungsbeziehungen	258	40	62
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	0	0	0
Gewinnausschüttungen und Dividenden	20	0	32
Sonstige Erträge	0	0	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>278</b>	<b>40</b>	<b>94</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund 0,1 Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>4</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Dieser Anteil ist als sehr gering einzustufen.

Der höchste Anteil in 2017 entfällt dabei auf die Erträge aus Leistungsbeziehungen, die vollständig auf die Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismuskommunikation mbH zurückzuführen sind. Hierbei handelt es sich um Erstattungen von Personalkosten zugunsten der Stadt.

Die ausgewiesenen Gewinnausschüttungen und Dividenden 2017 stammen vollständig von der Gemeinsamen Kommunalen Datenzentrale Recklinghausen.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2015	2016	2017
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	46	49	50
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	7	7	7
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>57</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund ebenfalls 0,1 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen von insgesamt 82,4 Mio. Euro aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Auch hierbei handelt es sich um einen verschwindend geringen Anteil.

<sup>4</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen in 2017 werden ebenfalls vollständig durch die Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH verursacht. Hierbei handelt es sich um Personalkostenerstattungen zugunsten der Gesellschaft und erstattete Kosten von Veranstaltungen der Gesellschaft.

Die Verlustübernahmen und- abdeckungen wurden in den Jahren 2015 bis 2017 für die WIN Emscher Lippe GmbH geleistet.

In 2017 wird der Haushalt der Stadt durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit rund 37.000 Euro entlastet.

In der Gesamteinschätzung ist daher aufgrund der genannten sehr geringen Anteile an den Erträgen und Aufwendungen der Stadt festzustellen, dass die unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt niedrig sind. Durch die Neugründung der Bäderbetriebsgesellschaft mbH in 2018 ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen auf den Haushalt nach wie vor niedrig sind.

## 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**

Das Datenerhebung und -vorhaltung der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio 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:

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

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen sowohl zentral als auch dezentral. Während die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen im Be-

reich Finanzen vorgehalten werden, erfolgt die Datenvorhaltung von Satzungen und Gesellschaftsverträgen dezentral in den jeweiligen zuständigen Fachdiensten. Insgesamt liegen die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne digital vor. Bedingt durch die teilweise dezentrale Datenvorhaltung verteilt sich auch die Verantwortung für die Aktualität und Vollständigkeit der Unterlagen auf mehrere Stellen. Infolgedessen hat das Beteiligungsmanagement nicht die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte anstreben, auch die grundlegenden Unternehmensdaten wie Gesellschafterverträge und Satzungen der Beteiligungen künftig zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.

Die Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten ist bei der Stadt Oer-Erkenschwick dadurch sichergestellt, dass diese im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes abgefragt und aktualisiert werden.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden im Fachdienst Ratsangelegenheiten/Öffentlichkeitsarbeit zentral vorgehalten und aktualisiert, sodass auf Nachfrage ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio 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 Oer-Erkenschwick hat den Beteiligungsbericht 2016 als Anlage zum Gesamtabchluss vom Rat beschließen lassen. Die Beschlussfassung des Beteiligungsberichtes 2014 erfolgte im Juni 2017, die Beteiligungsberichte 2015 und 2016 folgten in den Jahren 2018 bzw. 2019. Die bis dato noch fehlenden Beteiligungsberichte bis 2018 sollen mit dem Entwurf des Gesamtabchlusses 2018 vorgelegt werden. Dies ist für das erste Halbjahr 2021 geplant. Der Zeitverzug bei der Einbringung dieser Beteiligungsberichte in den Rat begründet sich durch die Notwendigkeit zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse.

In Zukunft plant die Stadt Oer-Erkenschwick von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch zu machen. In diesem Falle ist nach § 116 Abs. 1 GO NRW der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

→ **Empfehlung**

Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens

zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.

Bereits in unserer überörtlichen Prüfung des Gesamtabchlusses und des Beteiligungsberichtes 2016 haben wir den Beteiligungsbericht des Jahres 2015 nach Rechtmäßigkeitsaspekten untersucht. Die damit gegebenen Hinweise, Feststellungen und Empfehlungen haben im vorliegenden Beteiligungsbericht 2017 noch keine Berücksichtigung gefunden.

→ **Empfehlung**

Um die Ratsmitglieder vollständig und umfassend über die vorhandenen Beteiligungen der Stadt sowie die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren, sollten die Angaben des Beteiligungsberichtes entsprechend unserer Aussagen im Prüfbericht 2019 ergänzt werden.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Oer-Erkenschwick weitere unterjährige Berichte.

Die Aufsichtsratsmitglieder der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH werden mindestens in einer Sitzung pro Jahr über die wirtschaftliche Entwicklung und die laufenden Geschäfte des Unternehmens informiert. Weiterhin werden Informationen zu den Jahresabschlüssen und den Wirtschaftsplänen der Gesellschaft gegeben. Sofern Bedarf bzw. die Notwendigkeit nach Informationen aufgrund aktueller Entwicklungen etc. besteht, werden zusätzliche Berichte erstellt und zusätzliche Sitzungen terminiert.

Hinsichtlich der unterjährigen Berichterstattung erscheinen diese Maßnahmen für die Beteiligungssteuerung der Stadt als angemessen. Zumal des Weiteren berücksichtigt werden muss, dass der technische Beigeordnete gleichzeitig Geschäftsführer der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung ist. Bedingt durch diese Personalunion ist sichergestellt, dass steuerungsrelevante Informationen über diese Beteiligung auch der Stadt vorliegen.

Sofern zwischen den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsportfolio</b>					
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	79			
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2017 insgesamt sechs Beteiligungen auf zwei Ebenen. Auf eine dieser Beteiligungen übt die Stadt beherrschenden Einfluss aus. Bei den restlichen Beteiligungen liegt die Anteilsquote teilweise deutlich unter acht Prozent. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.	80			
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Oer-Erkenschwick ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Im Vergleich zum Kernhaushalt bewegen sich die in der Gesellschaft für Stadtentwicklung, Wirtschafts- und Tourismusförderung mbH vorgehaltenen Werte auf einem äußerst niedrigen Niveau.	81			
F4	Der Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2017 mit 37.000 Euro entlastet. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	82			
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	84	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte anstreben, auch die grundlegenden Unternehmensdaten wie Gesellschafterverträge und Satzungen der Beteiligungen künftig zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Berichtswesen der Stadt Oer-Erkenschwick entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	85	E6.1	Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.	85
			E6.2	Um die Ratsmitglieder vollständig und umfassend über die vorhandenen Beteiligungen der Stadt sowie die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren, sollten die Angaben des Beteiligungsberichtes entsprechend unserer Aussagen im Prüfbericht 2019 ergänzt werden.	86



### 3. Offene Ganztagschulen

## 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmemöglichkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

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

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

### **Offene Ganztagschulen (OGS)**

Die OGS in der Stadt Oer-Erkenschwick ist geprägt durch eine hohe Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Das zeigt sich im Vergleichsjahr 2018 an der hohen Teilnahmequote von rund 41 Prozent. Daher ist die Stadt bestrebt, die Platzkapazitäten an den OGS-Standorten voll auszuschoöpfen. Dabei stützt sie sich bei ihrer Vorgehensweise auf eine anlassbezogene Schulentwicklungsplanung (Raumanalyse 2016-2021). Diese bezieht in vorbildlicher Weise die OGS-Standorte mit ein. Ergänzend sollte die Stadt Oer-Erkenschwick weitere Strategien hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz entwickeln. Dazu sollte sie auch steuerungsrelevante Informationen zu den einzelnen OGS-Standorten für die Schulentwicklungsplanung erheben.

Bei der OGS kooperiert die Stadt Oer-Erkenschwick an allen vier Grundschulstandorten mit dem gleichen Betreuungsverein. Sie selbst verantwortet den Finanztransfer zum OGS-Kooperationspartner und erhebt die Elternbeiträge. Ihre Beteiligungsrechte sichert sich die Stadt durch die Teilnahme an einer für die OGS eingerichtete Steuerungsgruppe, die auch für die Einhaltung und Fortschreibung von Qualitätskriterien verantwortlich ist. Bei der Haushaltstransparenz hat die Stadt Oer-Erkenschwick noch Optimierungspotenzial, da Aufwendungen und Erträge der OGS nicht unter dem Produkt der jeweiligen Grundschule separat abgebildet werden. Dazu sollte sie im städtischen Haushalt ein eigenständiges Produkt für die OGS bilden und die gebildeten Kennzahlen mit Zahlen hinterlegen

Mit 1.024 Euro je OGS-Schüler wendet die Stadt Oer-Erkenschwick in 2018 einen höheren Fehlbetrag auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Das liegt hauptsächlich an niedrigen Elternbeiträgen und hohen Gebäudeaufwendungen.

In 2018 entlasten die Elternbeiträge den Fehlbetrag kaum, da die erzielten Einnahmen je OGS-Schüler vergleichsweise niedrig ausfallen. Das liegt zum einen an der Einkommensstruktur der

Elternbeitragszahler. Der mit Abstand größte Anteil der Elternbeitragszahler fällt unter die niedrigste Einkommensstufe. Zum anderen ist dieser Personenkreis neben den Geschwisterkindern und Beziehern von Arbeitslosenhilfe beitragsfrei gestellt. Außerdem erhebt die Stadt Oer-Erkenschwick bei der stärksten Einkommensgruppe, die den zweithöchsten Anteil der Elternbeitragszahler ausmacht, nicht den rechtlich möglichen Höchstbeitrag. Dieses sollte die Stadt Oer-Erkenschwick in der Elternbeitragsatzung ändern, um den städtischen Haushalt zu entlasten. Zusätzlich sollte sie anteilige Elternbeiträge für Geschwisterkinder erheben.

Die Transferleistungen als größter Bestandteil der ordentlichen Aufwendungen fallen in der Stadt Oer-Erkenschwick durchschnittlich aus. Hier kommt positiv zum Tragen, dass die meisten Vergleichskommunen höhere freiwillige Leistungen an die OGS-Kooperationspartner zahlen. Ein noch besseres Ergebnis verhindert der hohe Anteil an OGS-Schüler, die wegen ihres sonderpädagogischen Förderbedarfs vom Land NRW eine erhöhte finanzielle Förderung erhalten. Dadurch steigen die Landeszuwendungen, die den größten Anteil an den Transferaufwendungen ausmachen.

Darüber hinaus belasten die Gebäudeaufwendungen die Aufwendungen insgesamt und somit den Fehlbetrag der OGS in erheblichem Maße. Lediglich eine weitere Kommune muss noch höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler aufbringen. Das resultiert im Wesentlichen aus dem hohen OGS-Flächenanteil an den Grundschulen und den damit einhergehenden Bewirtschaftungs- und Abschreibungsaufwand. Hinzu kommen die Kosten für die OGS-Erweiterungsmaßnahmen.

## 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 Bruttogrundfläche<sup>5</sup> (BGF) der Gebäude.

<sup>5</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

### 3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/04 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle 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.<sup>6</sup>

### 3.4 Strukturen der OGS

In der Stadt Oer-Erkenschwick gibt es aktuell OGS-Betreuung an folgenden vier Grundschulen:

- Albert-Schweizer-Schule,
- Clemens-Höppe-Schule,
- Erwaldschule,
- Haardschule.

Die OGS wurde zunächst an allen fünf Grundschulstandorten sowie der Förderschule eingerichtet. Anschließend wurden im Zuge einer Ausschreibung zunächst die Arbeiterwohlfahrt (AWO) und ein weiterer Träger der freien Wohlfahrtspflege zu je gleichen Teilen Betreuungsvereine. Seit 2017 kooperiert die Stadt Oer-Erkenschwick nur noch mit der AWO.

<sup>6</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Die Westerbachschule und Friedrich-Fröbel-Schule (Förderschule) waren in den letzten Jahren auslaufend und sind mittlerweile geschlossen. Während an der Friedrich-Fröbel-Schule im Betrachtungszeitraum gar keine OGS-Betreuung mehr stattfand, wurden die wenigen OGS-Schüler der Westerbachschule in der OGS der Albert-Schweizer-Schule mit betreut. Der besondere Umstand, dass die Westerbachschule bis zu ihrer Auflösung im Schuljahr 2016/17 als eigenständige Einrichtung im Gebäude der Albert-Schweitzer-Schule existierte, machte dies möglich. Daher beschränkt die gpaNRW die weiteren Betrachtungen und Analysen auf die vier bestehenden OGS-Standorte.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 zeigen sich an diesen Grundschulen bei der OGS folgende Entwicklungen.

Die Erwaldschule hat im Schuljahr 2018/19 mit 131 OGS-Schülern die größte OGS im Stadtgebiet. Hier wird im Schulgebäude ein Teil der Räumlichkeiten sowohl für den OGS-Betrieb als auch für den Schulunterricht (Mischnutzung) genutzt. Die Schüler- und OGS-Schülerzahlen zeigen im Betrachtungszeitraum bis zum Schuljahr 2017/18 eine durchgängig positive Entwicklung. Erst danach kommt es bei beiden Gruppen zu geringfügigen Rückgängen.

108 OGS-Schüler gab es im Schuljahr 2018/19 an der Haardschule. Damit hat die Schule den zweitgrößten OGS-Standort in Oer-Erkenschwick. Hier werden im Schulgebäude die Räumlichkeiten für die OGS alleine genutzt. Die Grundschule verzeichnet seit dem Schuljahr 2017/18 einen Rückgang bei den Schülern und den OGS-Teilnehmer/innen.

Die Albert-Schweizer-Schule ist mit 102 OGS-Schülern ein ähnlich großer OGS-Standort wie die Haardschule. Hier werden die OGS-Räumlichkeiten in Allein- und in Mischnutzung zur Verfügung gestellt. Die Schülerzahlen entwickeln sich ähnlich wie an der Haardschule. Jedoch ist der Rückgang weniger stark ausgeprägt. Die OGS-Schülerzahlen bleiben dagegen bis zum Schuljahr 2019/20 stabil.

Die Clemens-Höppe-Schule stellt mit 75 OGS-Schülern den kleinsten OGS-Standort in Oer-Erkenschwick. Auch hier werden die OGS-Räumlichkeiten wie an der Haardschule ausschließlich alleine genutzt. Nach einem starken Anstieg im Schuljahr 2016/17 stagnieren die Schülerzahlen weitestgehend. Die OGS-Teilnehmerzahlen zeigen dagegen einen fast durchgängig positiven Verlauf.

Alle Grundschulen bieten keine zusätzliche Betreuungsform an.

### 3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

#### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick verfügt über standortbezogene Prognosen zur Schülerzahlenentwicklung. Jedoch fehlen Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen.

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 in **Oer-Erkenschwick** wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Aber auch örtliche Besonderheiten haben Einfluss auf die Schülerzahlenentwicklungen. So kommt es laut Mitteilung der Fachverantwortlichen der Stadt

durch die Ansiedlung eines großen Schlachthofes zu einer überproportionalen Zuwanderung von Familien aus Osteuropa. Dieses wirkt sich erhöhend auf die OGS-Schülerzahlen aus. Dagegen spielt die Zuwanderung von Flüchtlingsfamilien in der Stadt Oer-Erkenschwick bei der Bevölkerungsentwicklung seit 2018 keine nennenswerte Rolle mehr.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der Stadt Oer-Erkenschwick dar.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Oer-Erkenschwick

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	30.817	31.387	31.569	31.378	31.442	30.690	30.152	28.806
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.384	1.395	1.443	1.518	1.578	1.533	1.430	1.239
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	984	991	1.048	1.038	1.038	1.121	1.057	931

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

Die Einwohnerzahlen steigen bis 2017 kontinuierlich an. Nach einem vorübergehenden Rückgang in 2018 erfolgt im darauffolgenden Jahr erneut ein Anstieg. Bei der Zielgruppe von null bis unter sechs Jahren erfolgt der Anstieg dagegen konstant. Bei der Zielgruppe von sechs bis unter zehn Jahren ist das etwas anders. Zunächst erfolgt ein Anstieg bis 2017. Nach einem leichten Rückgang im Folgejahr stagnieren seitdem die Kinderzahlen. Die Prognosedaten zeigen in der Summe eine negative Bevölkerungsentwicklung bei den beiden Zielgruppen auf. IT.NRW erwartet bis 2040 einen Rückgang von rund 17 Prozent (446 Kinder).

Aktuelle Studien gehen jedoch davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind die steigenden Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

### Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Oer-Erkenschwick

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Albert-Schweizer-Schule	281	294	308	318	330	360
Clemens-Höppe-Schule	216	192	206	212	220	230
Erwaldschule	304	294	308	318	330	360
Haardschule	188	192	206	212	220	230
<b>Grundschulen gesamt</b>	<b>989</b>	<b>972</b>	<b>1.028</b>	<b>1.060</b>	<b>1.100</b>	<b>1.180</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>394</b>	<b>379</b>	<b>401</b>	<b>413</b>	<b>429</b>	<b>460</b>

Bei den Primarschülerzahlen rechnet die Stadt Oer-Erkenschwick bis zum Schuljahr 2024/25 mit einem Zuwachs um 19,3 Prozent (191 Kinder). Diese Prognosen basieren auf den aktuellen Entwicklungen bei den Einschulungs- und Geburtsjahrgängen in Oer-Erkenschwick. Da die Schulentwicklungsplanung der Stadt keine OGS-Schülerprognosezahlen für den Zeitraum bis 2024/25 enthält, berechnet die gpaNRW diese hilfsweise anhand der Teilnahmequote des Jahres 2018 von 41 Prozent (nähere Erläuterungen zur Teilnahmequote unter dem Kapitel 3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung). Unter dieser Annahme gehen die OGS-Schülerzahlen zunächst zurück und steigen in der Mittelfrist bis zum Schuljahr 2024/25 wieder an.

Laut Mitteilung der Fachverantwortlichen war und ist es politischer Wille in Oer-Erkenschwick der Nachfrage nach Plätzen im Offenen Ganztag zu entsprechen. Dazu hat die Stadt Oer-Erkenschwick in 2016 ein externes Unternehmen mit einer anlassbezogenen Schulentwicklungsplanung (Raumanalyse 2016-2021) beauftragt. Das daraus resultierende Gutachten enthält standortbezogenen Prognosen zu den Schülerzahlentwicklungen bis ins Jahr 2027. Hinzu kommen Informationen zur Raumsituation an den OGS. Es werden jedoch keine Entwicklungen bei den OGS-Schülerzahlen aufgezeigt, sondern verschiedene mögliche Szenarien an den OGS-Standorten beschrieben und dazu Handlungsempfehlungen gegeben.

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in ihrer weiteren Schulentwicklungsplanung die OGS stärker berücksichtigen. Zur Analyse des Platzbedarfes kann sie z.B. Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten der einzelnen OGS-Standorte festlegen und berechnen. So wird ersichtlich, ob das derzeitige OGS-Angebot weiterhin ausreichend ist oder ob Handlungsbedarf besteht. Dies gilt sowohl für organisatorische und konzeptionelle Belange als auch für die vorgehaltenen Flächen an den jeweiligen Schulstandorten.

#### → Empfehlung

Die OGS sollte in der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Oer-Erkenschwick stärker berücksichtigt werden. So kann die Verwaltung auch weiterhin fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Oer-Erkenschwick stellt die gpaNRW in den Tabellen 2 und 3 im Anhang dieses Teilberichts dar.

### 3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

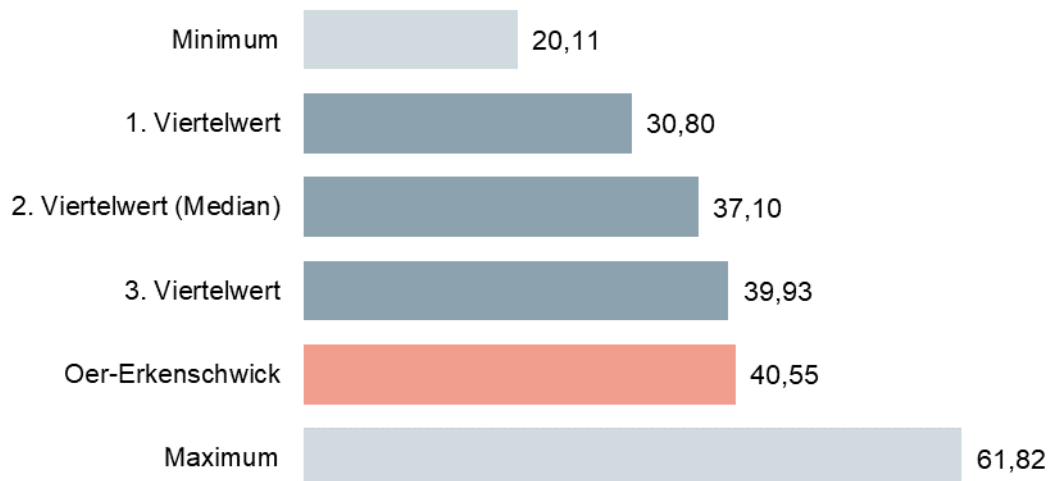
Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ **Feststellung**

Die Teilnahmequote der Stadt Oer-Erkenschwick ist von einer hohen Nachfrage geprägt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen niedrigere Kennzahlenwerte.

Im Jahr 2018 besuchten insgesamt 1.026 Schüler und Schülerinnen die vier Grundschulen in **Oer-Erkenschwick**. 416 Schüler und Schülerinnen nahmen am OGS-Angebot teil. Dies entspricht einer Teilnahmequote von rund 40,6 Prozent. Interkommunal ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

#### Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Die Teilnahmequote fällt bei den meisten Vergleichskommunen niedriger aus. Dabei spielt es in der Stadt Oer-Erkenschwick auch eine Rolle, dass an den dortigen Grundschulen kein zusätzliches Betreuungsangebot vorgehalten wird. Somit entfällt eine womöglich konkurrierende Alternative zur OGS.

Die Teilnahmequote steigt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 kontinuierlich an. Der größte Anstieg erfolgte zwischen 2015 und 2016. Damals stieg die Teilnahmequote durch die 48 zusätzlichen OGS-Schüler von 36,3 auf 39,3 Prozent an. In Folge dessen begann die Stadt Oer-Erkenschwick damit, die OGS-Platzkapazitäten zu erweitern. Wir gehen später im Bericht im Abschnitt Gebäudeaufwendungen OGS noch genauer darauf ein. In 2019 sinkt die Teilnahmequote dann wieder leicht auf rund 39,8 Prozent.

Wie sich die Teilnahmequote an den vier Grundschulen entwickelt, zeigt nachfolgende Tabelle:



### Teilnahmequote im Zeitverlauf an den Grundschulen

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Albert-Schweizer-Schule	32,8	35,3	34,5	34,9	36,3
Clemens-Höppe-Schule	31,1	32,7	32,6	35,4	37,0
Erwaldschule	38,5	40,3	43,5	42,4	42,8
Haardschule	42,6	50,0	50,9	50,7	43,6
<b>Teilnahmequote Gesamt</b>	<b>36,4</b>	<b>39,3</b>	<b>40,2</b>	<b>40,5</b>	<b>39,8</b>

Im gesamten Betrachtungszeitraum sind die Teilnahmequoten an der Haardschule am größten. Daran ändert auch der Rückgang bei den OGS-Schülerzahlen im Jahr 2019 nichts. Die Erwaldschule verzeichnet durchgängig die zweithöchsten Teilnahmequoten. Bis auf die Haardschule weisen alle anderen Grundschulen seit dem Schuljahr 2016/17 steigende Teilnahmequoten auf.

Neben dem hohen Nachfrageverhalten der Eltern fällt auf, dass sich die Zahl der OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf deutlich erhöht hat. So nahmen 76 Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Schuljahr 2018/19 an der OGS-Betreuung teil. Das entspricht einem Anteil von 18 Prozent. Nur zwei Kommunen weisen noch leicht höhere Quoten aus. Im darauffolgenden Schuljahr sind es 52 Kinder. Diese verteilen sich jedoch unterschiedlich auf die einzelnen OGS-Standorte. Während die Clemens-Höppe-Schule mit einem Anteil von 28 Prozent die meisten OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufweist, gibt es an der Albert-Schweizer-Schule gar keine Kinder mit diesem Bedarf.

## 3.5 Organisation und Steuerung

### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit einem freien Träger. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar im Kooperationsvertrag geregelt. Zusätzlich bietet dieser der Stadt Oer-Erkenschwick angemessenen Reaktionsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen.

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 1.2/40 Schule Sport der Stadt Oer-Erkenschwick ist für die strategische Planung und das Erheben der Elternbeiträge der OGS zuständig.

Dafür werden in 2018 insgesamt 0,65 Stellenanteile zur Verfügung gestellt.

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** hat die OGS-Betreuung an die AWO Unterbezirk Münsterland-Recklinghausen vergeben. Hauptgrund für die Vergabe der Betreuungsleistungen war der Mangel an pädagogischen Kräften innerhalb der Stadtverwaltung. Der Kooperationsvertrag mit der AWO wurde zuletzt am 01. Februar 2019 erneuert und läuft zunächst bis zum 30. September 2020. Dieser verlängert sich stillschweigend um ein weiteres Jahr, wenn er nicht fristgerecht durch eine der Vertragsparteien gekündigt wird. Die Kündigung kann jährlich zu einem festgelegten Stichtag ohne Angabe von Gründen erfolgen. Diese Art der Vertragsgestaltung bietet der Stadt Oer-Erkenschwick die notwendige Flexibilität, Vertragsinhalte bei Bedarf individuell anpassen zu können.

Die Aufgaben und Leistungen der OGS-Kooperationspartner ergeben sich aus dem Kooperationsvertrag. Der Betreuungsverein ist für den Betrieb der Offenen Ganztagschulen zuständig. Hierzu stellt er bedarfsgerechte Bildungs-, Förder- und Freizeitangebote zur Verfügung, die das Lernverhalten und die sozialen Kompetenzen der Kinder fördern sollen. In diesem Zusammenhang wird auch das pädagogische Konzept durch den Betreuungsverein im Einvernehmen mit der Schule und der Stadt fortgeschrieben. Darüber hinaus ist der Betreuungsverein als Arbeitgeber für die personelle Ausstattung im Einvernehmen mit der Schule und der Stadt Oer-Erkenschwick verantwortlich. Dazu enthält der Kooperationsvertrag Regelungen zur Stellenzahl und Qualifikation des einzusetzenden Personals. Außerdem ist der Betreuungsverein für die Fortbildung seines pädagogischen Personals verantwortlich, über das er auch die Fach- und Dienstaufsicht ausübt. Zur Ergänzung des OGS-Angebotes akquiriert der Betreuungsverein im Einvernehmen mit der Schule bei Bedarf weitere Kooperationspartner. Über die für den OGS-Betrieb erhaltenen und verbrauchten Zuschussmittel erstellt der Betreuungsverein pro Schuljahr einen Verwendungsnachweis.

Die Grundschulen organisieren in Absprache mit dem Betreuungsverein das Anmeldeverfahren zur OGS. Die Aufnahmeentscheidungen treffen die Schulleitung im Einvernehmen mit dem Schulträger. Von Vorteil ist hier, dass das Anmeldeverfahren und die Annahmekriterien bedingt durch die OGS-Trägerschaft an allen Grundschulen in Oer-Erkenschwick einheitlich sind. Dadurch ist die Entscheidung über die Platzvergabe für alle Beteiligten vom Grundsatz her besser nachvollziehbar. Laut Mitteilung der Fachverantwortlichen konnte jeder Antragsstellung bisher ein OGS-Platz zugewiesen werden.

Die Stadt Oer-Erkenschwick schließt mit den Erziehungsberechtigten der OGS-Kinder den Betreuungsvertrag ab. Außerdem stellt sie in Absprache mit der Schule und dem Betreuungsverein die für den Betrieb der OGS notwendigen Räume zur Verfügung und trägt deren Betriebskosten. Zur Finanzierung überweist die Stadt Oer-Erkenschwick dem Kooperationspartner zweimal jährlich einen Betrag, der sich auf Basis einer Pro-Kind-Förderung berechnet. Die Höhe ergibt sich aus dem Kooperationsvertrag. Demnach erhält der Kooperationspartner die Landeszuwendungen zuzüglich eines kapitalisierten Lehrerstellenanteils, den kommunalen Pflichtanteil sowie einen freiwilligen Eigenanteil der Stadt. Seit 2019 ist die Pro-Kopf-Förderung dynamisiert. Diese erhöht sich jeweils prozentual um die tarifliche Lohnerhöhung.

### 3.5.2 Steuerung

#### → **Feststellung**

Bei den strategischen Planungen zur OGS favorisiert die Stadt Oer-Erkenschwick die Bedarfsdeckung. Jedoch gibt es keine darüber hinaus gehenden strategischen Planungen zur OGS.

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 Vorgehensweise der Stadt **Oer-Erkenschwick** basiert auf einer anlassbezogenen Schulentwicklungsplanung (Raumanalyse 2016-2021), die in vorbildlicher Weise die OGS-Standorte mit einbezieht. Im operativen Ablauf wirkt die Stadt als Beteiligte in der Steuerungsgruppe aktiv auf das OGS-Geschehen mit ein.

Die Stadt Oer-Erkenschwick ist bestrebt der Nachfrage nach Plätzen im Offenen Ganztage zu entsprechen. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen zur Schulentwicklungsplanung im Abschnitt Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung. Darüber hinaus sieht die gpaNRW weiteren strategischen Planungsbedarf durch den seit Februar 2018 bestehenden Erlass des Schulministeriums. Dadurch soll mehr Flexibilität in die OGS-Nachmittagsbetreuung gebracht werden. Hierzu bedarf es aus Sicht der gpaNRW neuer Strategien. Diese sollen sowohl einen reibungslosen OGS-Betrieb als auch die Erwartungshaltung der Eltern nach mehr Flexibilität in der Nachmittagsbetreuung in Einklang bringen. Zusätzlich sollte in den strategischen Überlegungen berücksichtigt werden, dass es nach der NRW-Landesregierung ab 2025 einen Rechtsanspruch auf einen OGS-Betreuungsplatz geben könnte.

Hinsichtlich der pädagogischen Zielsetzungen richtet sich die Stadt Oer-Erkenschwick nach den Qualitätsstandards der AWO. Diese sind im Qualitätshandbuch „OGS in der Praxis“ der AWO hinterlegt und für die einzelnen OGS-Standorte als örtliche Konzepte konkretisiert. Dabei geht es der AWO insbesondere darum das Lernumfeld und die Lernangebote gezielt auf den jeweiligen OGS-Standort auszurichten. Dazu verfügt der Betreuungsverein über langjährige Erfahrungen in der Kinderbetreuung. Auch ist er anerkannter Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Die AWO betreibt unter anderem im der näheren Umfeld von Oer-Erkenschwick 12 weitere OGS

Ihr Mitspracherecht sichert sich die Stadt Oer-Erkenschwick bei der OGS durch einen mehrfach im Kooperationsvertrag geregelten Einvernehmlichkeits-Vorbehalt. Hinzu kommen Regelungen zur Einsichtnahme von Geschäftsunterlagen beim OGS-Träger und Kündigungsklauseln. Aktiv wirkt die Stadt Oer-Erkenschwick bei der OGS über die Steuerungsgruppe mit, die unter anderem für die Einhaltung und Fortschreibung von Qualitätskriterien verantwortlich ist. Außerdem werden hier dreimal im Jahr alle weiteren OGS-relevanten Themen zusammen mit den Schul- und OGS-Leitungen erörtert und bei Bedarf Änderungen bewirkt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des möglicherweise zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz weitere Strategien entwickeln.

### 3.5.3 Datentransparenz

#### → **Feststellung**

Die OGS wird im Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick beim Produkt der jeweiligen Grundschulen miterfasst. Jedoch erfolgt in den einzelnen Produkten keine Differenzierung zwischen Schule und OGS. Somit ist die Höhe der Aufwendungen und Erträge bei der OGS nicht ablesbar. Dagegen ist die Darstellung von OGS-relevanten Zielen und Kennzahlen in den Produktbeschreibungen der Grundschulen vom Grundsatz her als richtiger Ansatz zu werten.

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

Im Haushalt der **Stadt Oer-Erkenschwick** finden sich Informationen zur OGS in den Produktinformationen der jeweiligen Grundschulen, was die gpaNRW grundsätzlich befürwortet. Dazu zählen Ziele sowie Mess- und Kennzahlen wie der prozentuale Anteil der Schüler an der Ganztagsbetreuung, die Elternbeiträge der Ganztagsbetreuung pro Schüler sowie der Kostendeckungsgrad der Ganztagsbetreuung. Jedoch sind diesen Kennzahlen in den jeweiligen Produkten keine Zahlen oder Zahlenreihen zugeordnet. In Folge dessen können hier keine Entwicklungen zur OGS nachvollzogen werden. Die Aufwendungen und Erträge der OGS werden innerhalb des Produktes der jeweiligen Grundschule miterfasst, Jedoch erfolgt keine separate Auskunft darüber, welche Beträge der OGS zuzurechnen sind. Dies betrifft sowohl die Kostenstellen als auch die allgemeinen Erläuterungen zum Produkt. Zu nennen sind hier beispielsweise die Transferaufwendungen und Elternbeiträge. Um die finanzielle Entwicklung der OGS transparenter zu machen, ist aus Sicht der gpaNRW eine differenziertere Darstellung notwendig.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für die OGS ein eigenständiges Produkt oder Kostenstellen bilden. Die in den Produkten der jeweiligen Grundschule definierten Kennzahlen sollten auch mit Zahlen hinterlegt werden. Zusätzlich kann die Stadt Oer-Erkenschwick die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.

## 3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 3.6.1 Fehlbetrag OGS

#### → **Feststellung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick zählt zu den Vergleichskommunen, die durch den schülerbezogenen Fehlbetrag eine recht hohe Belastung aufweisen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen sind der Grund dafür.

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

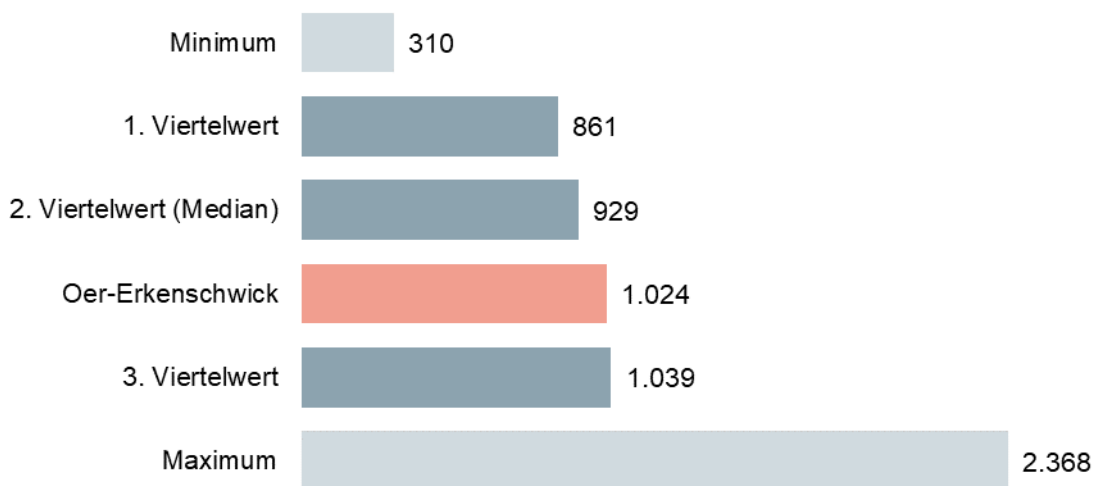
Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag OGS wird in **Oer-Erkenschwick** im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie drei von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt. Dazu zählen die Elternbeiträge, die Transferaufwendungen an den Betreuungsverein und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

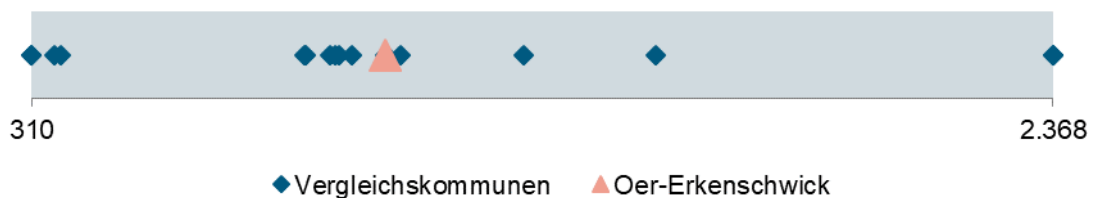
In der Stadt Oer-Erkenschwick standen im Jahr 2018 ordentliche Aufwendungen<sup>7</sup> in Höhe von 1.161.336 Euro Erträge in Höhe von 735.500 Euro gegenüber.

Daraus resultiert ein Ergebnis in Höhe von 425.836 Euro. Bezogen auf 416 OGS-Schüler ergibt das im interkommunalen Vergleich für Oer-Erkenschwick folgendes Bild:

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018**



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



<sup>7</sup> Inklusive Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten

Lediglich etwas mehr als ein Viertel der Vergleichskommunen wenden schülerbezogen einen noch höheren Fehlbetrag als Oer-Erkenschwick auf.

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

### Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	13,57	4,26	5,94	10,02	13,16	26,25	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	410	124	167	253	372	740	15

Einwohner und zielgruppenbezogener Anteil der Vergleichskommunen sinkt der Anteil der Vergleichskommunen sogar noch, die einen höheren Fehlbetrag aufweisen.

Hauptgründe für die vergleichsweise hohe Belastung des städtischen Haushaltes durch den OGS-Fehlbetrag sind die niedrigen Elternbeiträge sowie hohe Gebäudeaufwendungen. Wir gehen nachfolgend im Bericht noch genauer darauf ein.

## 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.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>8</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag bei der OGS wird in Oer-Erkenschwick nur wenig durch die erzielten Elternbeiträge entlastet. Hinsichtlich des Höchstbeitrages und den Beitragsbefreiungen zeigt die Elternbeitragsatzung Optimierungsbedarf.

<sup>8</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

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 Oer-Erkenschwick** erhob im Vergleichsjahr 2018 Elternbeiträge auf Basis einer Elternbeitragssatzung<sup>9</sup>. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt zwölf Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von über 80.000 Euro wird der Höchstbeitrag von monatlich 170 Euro erhoben. Für Einkommen bis 17.500 Euro entfällt der Elternbeitrag. Dieser entfällt ebenfalls bei Geschwisterkindern, wenn die Familie oder Sorgeberechtigten weitere Kinder in der Tagesbetreuung oder OGS untergebracht haben.

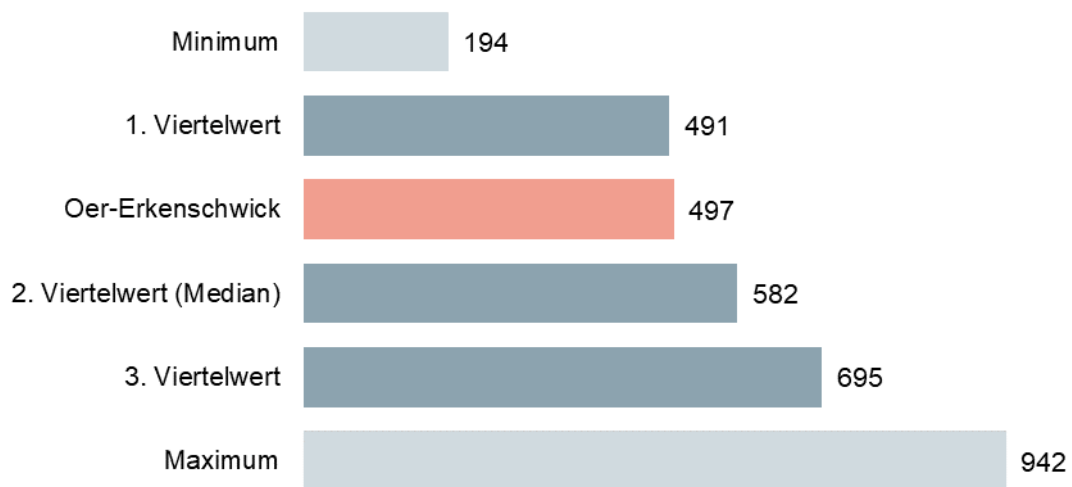
#### Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	232.543	195.807	207.478	206.729
Anzahl OGS-Schüler	338	386	413	416
<b>Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>688</b>	<b>507</b>	<b>502</b>	<b>497</b>
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	813.798	981.162	1.099.785	1.108.361
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	49.493	55.623	55.791	52.976
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>26,9</b>	<b>18,9</b>	<b>18,0</b>	<b>17,8</b>

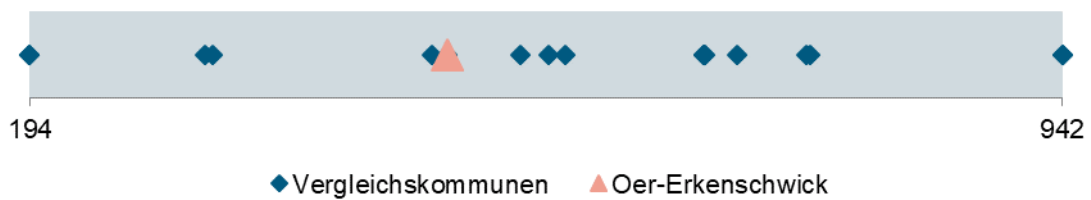
Die Höhe der Elternbeitragsquote ist im Wesentlichen davon abhängig, wie viele Elternbeiträge je OGS-Schüler erzielt werden.

<sup>9</sup> Satzung der Stadt Oer-Erkenschwick über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme der im Stadtgebiet Oer-Erkenschwick bestehenden offenen Ganztagschulen im Primarbereich“ vom 25. Juni 2015.

### Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, ist in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts zu entnehmen.

Die Festlegung der Elternbeiträge richtet sich regelmäßig nach der Sozialstruktur einer Kommune und den sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen. Die Verteilung der Beitragspflichtigen auf die Einkommensstufen im Jahr 2019 gibt dazu weitere Aufschlüsse.

### Verteilung der Elternbeitragszahler auf die Einkommensstufen 2019

Stufen in Euro	bis 17.500	bis 20.000	bis 25.000	bis 30.000	bis 35.000	bis 40.000	bis 45.000	bis 50.000	bis 60.000	bis 70.000	bis 80.000	> 80.000
Anzahl 2019	176	11	11	10	16	8	19	18	25	19	12	70



Der mit Abstand größte Anteil der Beitragspflichtigen fällt unter die niedrigste Einkommensstufe. Hier wirkt sich die vergleichsweise sehr hohe Sozialgesetzbuch II-Quote (SGB II-Quote<sup>10</sup>) in Oer-Erkenschwick aus. Die Beitragszahler der höchsten Einkommensstufe bilden allerdings die zweitstärkste Gruppe. Der Rest verteilt sich mit deutlich niedrigeren Zahlen auf die verbleibenden Einkommensstufen. Inwieweit die einzelnen Beitragszahler in den Einkommensstufen belastet werden, zeigt nachfolgende Tabelle:

### Entwicklung der Elternbeiträge

Bruttojahreseinkommen	Schuljahr 2018/2019 Beiträge in Euro	Schuljahr 2019/2020 Beiträge in Euro	Schuljahr 2020/2021 Beiträge in Euro
bis 17.500	0	0	0
bis 20.000	24	24	25
bis 25.000	30	30	31
bis 30.000	37	38	39
bis 35.000	50	51	53
bis 40.000	66	67	69
bis 45.000	75	77	79
bis 50.000	85	87	89
bis 60.000	104	105	109
bis 70.000	132	134	138
bis 80.000	150	150	150
über 80.000	170	170	170

Die Stadt Oer-Erkenschwick erhebt in 2019 für 176 Kinder keine Elternbeiträge. Das sind fast 45 Prozent der Beitragszahler. Hiervon fallen 102 Kinder unter die Geschwisterkinderregelung. Für diese Kinder müssen ebenfalls keine Elternbeiträge an die Stadt Oer-Erkenschwick geleistet werden.

Ein nach Einkommenshöhe und Anzahl der Geschwisterkinder gestaffelter Elternbeitrag für Geschwisterkinder wirkt sich dagegen positiv auf die Höhe der Elternbeiträge aus. Durch die aktuelle Beitragsbefreiung bei den Geschwisterkindern entgehen der Stadt Oer-Erkenschwick bei den mittleren bis hohen Einkommensgruppen erhebliche Elternbeiträge. Hinzu kommt, dass die Elternbeitragssatzung nicht den rechtlich möglichen Höchstbetrag ausweist. Hier verzichtet die Stadt auf Ertragspotenziale, obwohl die Eltern mit den höchsten Einkommen die zweitstärkste Gruppe bilden. Zusätzlich besteht seit dem 01. August 2018 für Kommunen laut aktuellem Runderlass zur OGS die Möglichkeit, den Höchstbeitrag jährlich zum Schuljahresbeginn – kaufmännisch gerundet – um jeweils drei Prozent zu erhöhen. Immerhin beläuft sich die Differenz zum rechtlich möglichen Höchstbeitrag in Oer-Erkenschwick aktuell auf 33 Euro pro Monat und Kind.

<sup>10</sup> Diese bezeichnet den prozentualen Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II. Als Leistungsberechtigte werden Personen in Bedarfsgemeinschaften verstanden, die einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II haben.

Weiterhin fällt auf, dass jährliche Beitragsanhebungen nur bei den unteren und mittleren Einkommensgruppen erfolgt sind. Die beiden höchsten Einkommensstufen blieben von der Beitragserhöhung verschont. Das widerspricht dem Prinzip der sozialen Staffelung des OGS-Runderrlasses.

Die weitere Ausgestaltung der Elternbeitragstabellen zeigt kein weiteres Optimierungspotenzial. Der Höchstbeitrag wird bereits ab über 80.000 Euro erhoben. Das ist angesichts der Stärke dieser Einkommensgruppe eine gute Regelung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Elternbeitragssatzung optimieren, indem sie die Beitragsbefreiung für die Geschwisterkinder zurücknimmt und anteilige Elternbeiträge erhebt. Für die einkommensstärkste Gruppe sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten. Außerdem sollte die beiden höchsten Einkommensgruppen in die folgenden Beitragssteigerungen mit einbezogen werden.

Die Einkommensüberprüfung erfolgt in der Stadt Oer-Erkenschwick in den vergangenen Jahren nicht konsequent. Erst seit 2020 gibt es eine jährliche Einkommensüberprüfung. Bei Nichteinreichung der Unterlagen wird der Beitragspflichtige auf die höchste Beitragsstufe gesetzt. Fälle gibt es bisher jedoch nicht.

### **3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler**

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

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** erfasst die OGS-Aufwendungen nicht in einem gesonderten Produkt. Sie ordnet die Aufwendungen dem jeweiligen Produkt der Grundschule zu. Es finden sich lediglich Ziele und Kennzahlen (ohne Wertangaben) in den Produktinformationen. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlung zur Haushaltstransparenz. Um eine vollständige wirtschaftliche Betrachtung der Aufwendungen vornehmen zu können, sind auch die Gebäudeaufwendungen der OGS zu erfassen und einzubeziehen. Die Stadt Oer-Erkenschwick hat die Gebäudeaufwendungen für OGS-Flächen nicht getrennt ausgewiesen. Die gpaNRW ermittelt die OGS-Flächen deshalb mit einem einheitlichen Flächenschlüssel. Dazu werden die Flächen des gesamten Schulgebäudes, die mischgenutzten Flächen und die reinen OGS-Flächen erfasst und daraus die OGS-Fläche berechnet. Danach beträgt die durch die OGS mitgenutzte Gebäudefläche an den Grundschulen rund 19 Prozent. Angewendet wird dann der Flächenschlüssel beim Produkt Grundschulen auf die Aufwandspositionen:

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

Im interkommunalen Vergleich kommen wir zu folgendem Ergebnis:

### Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Oer-Er-ken-schwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.792	2.225	2.491	2.809	2.905	4.052	15
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.102	1.712	1.929	2.108	2.338	2.454	12
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	480	148	270	347	453	1.035	15

Bei den ordentlichen Aufwendungen entfallen rund 75 Prozent auf die Transferaufwendungen und rund 17 Prozent auf die Gebäudeaufwendungen. Signifikant ist, dass die schülerbezogenen Gebäudeaufwendungen bei den meisten Kommunen niedriger ausfallen. Bei den schülerbezogenen Transferaufwendungen stellt sich die Situation etwas anders da. Hier fällt die Belastung moderat aus.

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

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

### 3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

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

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

#### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Der Kooperationspartner erhält dazu einen über die Mindestleistung hinausgehenden freiwilligen Zuschuss, der jedoch im landesweiten Vergleich niedrig ausfällt. Dadurch belasten die Transferleistungen den Fehlbetrag bei der OGS lediglich moderat.

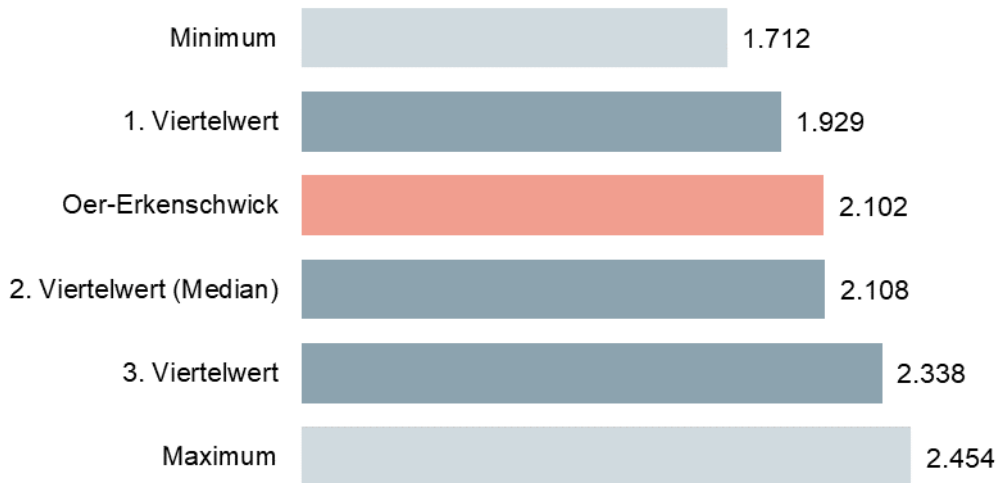
In 2018 leitete die **Stadt Oer-Erkenschwick** rund 875.000 Euro Transferleistungen an den Betreuungsverein weiter. Gemessen an den ordentlichen Aufwendungen zuzüglich interner Leistungsverrechnung ergibt das einen Anteil von rund 75 Prozent. Damit stellen die Transferleistungen den gewichtigsten Posten bei der OGS-Finanzierung dar. Jedoch kann die Kommune nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferleistungen nehmen, da diese einige rechtlich vorgegebene Komponenten enthalten. Dazu zählen die:

- weitergeleiteten Landeszuwendungen,

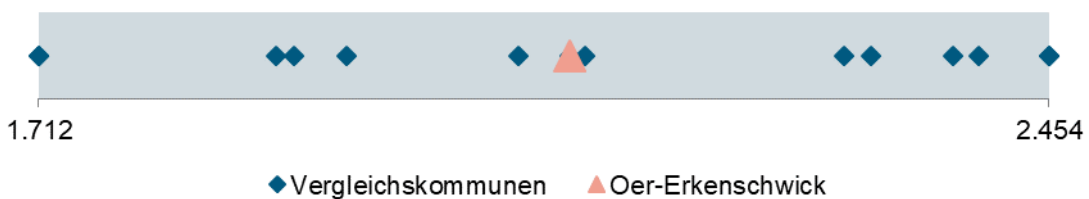
- die Lehrerstellenanteile oder alternativ ein Festbetrag,
- sowie der kommunale Pflichtanteil.

In den nachfolgenden interkommunalen Vergleich sind nur die Kommunen eingeflossen, die die Aufgabe an allen OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 12 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen wendet höhere schülerbezogene Transferleistungen auf.

Neben der Weiterleitung der Landeszuweisung ist die Stadt Oer-Erkenschwick verpflichtet, einen Eigenanteil zur OGS-Finanzierung zu leisten. Dieser wirkt sich jedoch im interkommunalen Vergleich auf die Höhe der schülerbezogenen Transferleistungen neutral aus. Das liegt daran, weil der zu leistende Eigenanteil pro OGS-Schüler rechtlich vorgegeben und damit für alle Kommunen in NRW gleich ist. Zusätzlich können auf den kommunalen Pflichtanteil die Elternbeiträge angerechnet werden. Dadurch wird der städtische Haushalt entlastet. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den kommunalen Pflichtanteil an den Träger. Die Elternbeiträge verbleiben dann vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken.

Landesmittel und kommunaler Pflichtanteil ergeben in Summe die Mindestleistung. Das ist der Betrag, der mindestens an den Betreuungsverein weitergeleitet werden muss. In Oer-Erkenschwick setzt sich die OGS-Finanzierung aus dem Landeszuschuss, dem kommunalen Pflichtanteil, einem Festbetrag anstelle des Lehrerstellenanteils sowie einem freiwilligen Zuschuss zusammen. Außerdem enthält die an den Betreuungsverein weitergeleitete Landeszuweisung zahlreiche erhöhte Förderpauschalen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Gemessen an den OGS-Schülerzahlen zählt die Stadt Oer-Erkenschwick zu den drei Kommunen mit den höchsten Anteilen an Kindern, die eine erhöhte Förderpauschale enthalten. Die Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen gibt dazu weitere Aufschlüsse.

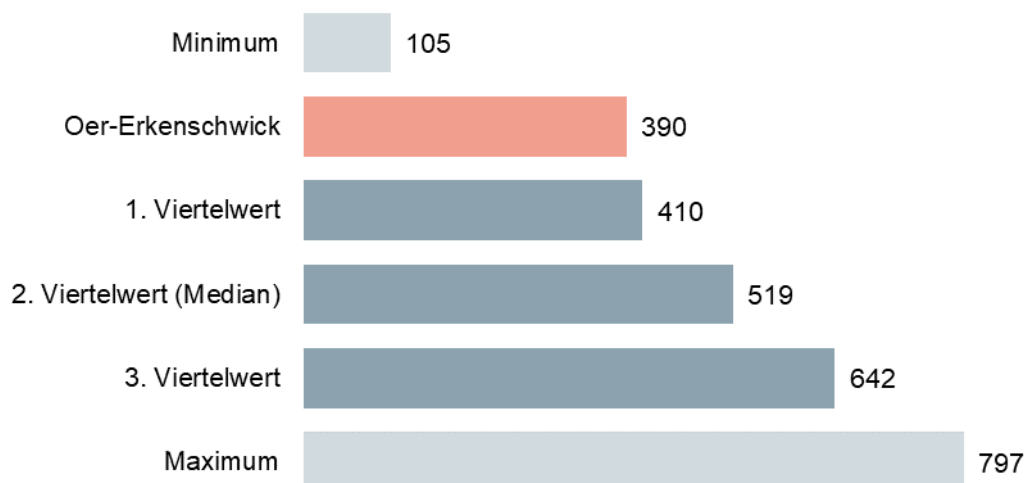
### Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

#### Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

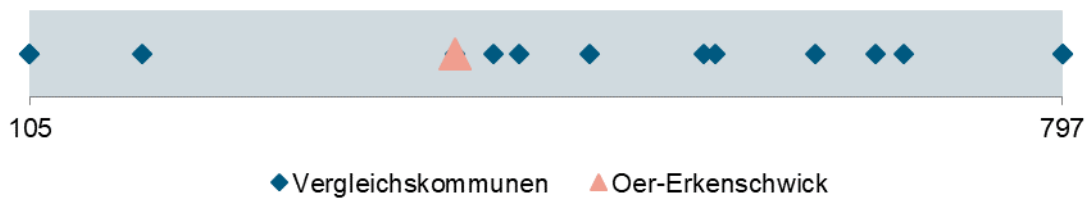
Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	185.024	191.776
Landeszuweisungen in Euro	488.120	524.498
<b>Mindestleistung (gerundet) in Euro</b>	<b>663.161</b>	<b>712.335</b>
Transferleistungen in Euro	838.424	874.524
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	175.263	162.189
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	424	390

In beiden Jahren übersteigen die Transferleistungen die Mindestleistung. In Folge wendet die Stadt Oer-Erkenschwick zusätzlich freiwillige Leistungen (Mehrleistung) auf. Interkommunal ordnet sich dieser Wert dann wie folgt ein.

#### Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Die meisten Vergleichskommunen wenden für die Kooperationspartner höhere freiwillige Leistungen auf. Jedoch steigt der freiwillige Zuschuss der Stadt Oer-Erkenschwick in 2019 laut neuem Kooperationsvertrag an. Da die OGS-Schülerzahlen in 2019 sinken, wird sich der Kennzahlenwert im interkommunalen Vergleich voraussichtlich nicht mehr ganz so gut positionieren.

### 3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen sowie 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 Flächen schlüssels berechnet (vgl. Abschnitt 3.6.2.2).

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

#### → Feststellung

Der hohe OGS-Flächenanteil sowie der Platzausbau in Oer-Erkenschwick führen zu hohen Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag belasten.

Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vorhandenen Gebäudebestand bereitstellen. Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den kommunalen Haushalt zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen auch Flächen vorgehalten, die sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt werden. 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 Räumlichkeiten für die OGS erhielt die **Stadt Oer-Erkenschwick** ursprünglich durch Neubau, Umbau und Erweiterungsmaßnahmen. So wurde beispielsweise an jeder OGS eine Mensa eingerichtet.

In Oer-Erkenschwick ergeben die wesentlichen Gebäudekennzahlen folgendes Bild.

## Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	480	148	270	347	453	1.035	16
Gebäudeaufwendungen je m <sup>2</sup> OGS-Fläche in Euro	165	33,68	48,15	60,66	114	165	16
Fläche je OGS-Schüler in qm	2,92	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	16
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	19,33	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	16

Die Gebäudeaufwendungen werden in Oer-Erkenschwick mithilfe des Flächenschlüssels berechnet. Dieser entspricht dem Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude. Er fällt in Oer-Erkenschwick vergleichsweise hoch aus, da alle vier Grundschulstandorte hohe OGS-Flächenanteile aufweisen.

In Oer-Erkenschwick führt das dazu, dass die Schüler und flächenbezogenen Kennzahlen zu den Gebäudeaufwendungen im interkommunalen Vergleich hoch bzw. am höchsten ausfallen. Lediglich eine Kommune hält noch einen größeren OGS-Flächenanteil vor.

Insgesamt beläuft sich die OGS-Gesamtfläche an den vier OGS-Standorten im Schuljahr 2018/19 auf 1.213 m<sup>2</sup> BGF. Davon werden lediglich 3,8 Prozent (Median 4,8 Prozent) gemeinsam durch die Schule und OGS genutzt. An der Clemens-Höppe-Schule und Haardschule werden gar keine Räume gemeinsam mit der Schule genutzt. Dieser geringe Anteil an multifunktional genutzten Flächen begünstigt nur wenig die Gesamtsituation bei den Gebäudeaufwendungen in Oer-Erkenschwick.

Auffällig ist auch der geringe Flächenverbrauch bei den OGS-Schülern, obwohl der OGS-Flächenanteil an den Grundschulen hoch ist. Die meisten Vergleichskommunen stellen den OGS-Schülern mehr Fläche zur Verfügung. Hier spiegelt sich die im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 bestehende gute Auslastung (Teilnahmequote) an den OGS in der Stadt Oer-Erkenschwick wieder.

Wegen der steigenden Nachfrage kam es seit 2015 an zwei OGS-Standorten zu Baumaßnahmen, um die Platzkapazitäten zu erweitern. Hiervon betroffen war zunächst die Clemens-Höppe-Schule. Hier wurde das Kellergeschoss für die OGS ausgebaut. Danach wurde in 2018/19 an der Albert-Schweizer-Schule der Innenhof zur OGS-Erweiterung überdacht. Auch diese Maßnahmen belasten die Gebäudeaufwendungen. Jedoch konnten durch Mittel aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ die Baumaßnahmen an den OGS zum Teil refinanziert werden.

Zur Kosteneindämmung bietet es sich bei den weiteren Planungen für die Stadt Oer-Erkenschwick an, Priorität auf eine multifunktionale Raumnutzung im Schul- und OGS-Betrieb zu le-

gen. Falls es das Schulgebäude und die Schülerzahlentwicklungen hergeben, sollten die zukünftigen OGS-Flächenerweiterungen aus dem Bestand heraus erfolgen. Damit kann die Stadt Oer-Erkenschwick den hohen Gebäudeaufwendungen perspektivisch entgegenwirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.



## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen der OGS</b>					
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick verfügt über standortbezogene Prognosen zur Schülerzahlentwicklung. Jedoch fehlen Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen.	93	E1	Die OGS sollte in der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Oer-Erkenschwick stärker berücksichtigt werden. So kann die Verwaltung auch weiterhin fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.	95
F2	Die Teilnahmequote der Stadt Oer-Erkenschwick ist von einer hohen Nachfrage geprägt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen niedrigere Kennzahlenwerte.	96			
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F3	Die Stadt Oer-Erkenschwick setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit einem freien Träger. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar im Kooperationsvertrag geregelt. Zusätzlich bietet dieser der Stadt Oer-Erkenschwick angemessenen Reaktionsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen.	97			
F4	Bei den strategischen Planungen zur OGS favorisiert die Stadt Oer-Erkenschwick die Bedarfsdeckung. Jedoch gibt es keine darüber hinaus gehenden strategischen Planungen zur OGS.	99	E4	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des möglicherweise zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz weitere Strategien entwickeln.	99
F5	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Oer-Erkenschwick beim Produkt der jeweiligen Grundschulen miterfasst. Jedoch erfolgt in den einzelnen Produkten keine Differenzierung zwischen Schule und OGS. Somit ist die Höhe der Aufwendungen und Erträge bei der OGS nicht ablesbar. Dagegen ist die Darstellung von OGS-relevanten Zielen und Kennzahlen in den Produktbeschreibungen der Grundschulen vom Grundsatz her als richtiger Ansatz zu werten.	100	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für die OGS ein eigenständiges Produkt oder Kostenstellen bilden. Die in den Produkten der jeweiligen Grundschule definierten Kennzahlen sollten auch mit Zahlen hinterlegt werden. Zusätzlich kann die Stadt Oer-Erkenschwick die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F6	Die Stadt Oer-Erkenschwick zählt zu den Vergleichskommunen, die durch den schülerbezogenen Fehlbetrag eine recht hohe Belastung aufweisen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen sind der Grund dafür.	100			
F7	Der Fehlbetrag bei der OGS wird in Oer-Erkenschwick nur wenig durch die erzielten Elternbeiträge entlastet. Hinsichtlich des Höchstbeitrages und den Beitragsbefreiungen zeigt die Elternbeitragssatzung Optimierungsbedarf.	102	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Elternbeitragssatzung optimieren, indem sie die Beitragsbefreiung für die Geschwisterkinder zurücknimmt und anteilige Elternbeiträge erhebt. Für die einkommensstärkste Gruppe sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten. Außerdem sollte die beiden höchsten Einkommensgruppen in die folgenden Beitragssteigerungen mit einbezogen werden.	106
F8	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben. Der Kooperationspartner erhält dazu einen über die Mindestleistung hinausgehenden freiwilligen Zuschuss, der jedoch im landesweiten Vergleich niedrig ausfällt. Dadurch belasten die Transferleistungen den Fehlbetrag bei der OGS lediglich moderat.	107			
F9	Der hohe OGS-Flächenanteil sowie der Platzausbau in Oer-Erkenschwick führen zu hohen Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag belasten.	110	E9	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.	112

**Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune**

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Anzahl der Grundschulen	5	5	4	4
Anzahl der Grundschulstandorte	5	5	4	4
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	5	5	4	4
davon mit OGS-Angebot und andere außerunter- richtliche Ganztags- und Betreuungsformen	0	0	0	0
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganz- tags- und Betreuungsangeboten (keine OGS- Schulen)	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	1	1	1	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0
<b>Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Anzahl Grundschüler gesamt	988	1.000	1.028	1.026
Anzahl Förderschüler gesamt	82	69	42	0
<b>Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt</b>	<b>988</b>	<b>1.000</b>	<b>1.028</b>	<b>1.026</b>
<b>Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot</b>	<b>929</b>	<b>982</b>	<b>1.028</b>	<b>1.026</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>338</b>	<b>386</b>	<b>413</b>	<b>416</b>

**Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro	545	804	1.105	1.024
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	688	507	502	497
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.554	2.686	2.798	2.792
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.797	1.883	2.030	2.102
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	123	424	390
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	504	565	539	480

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Bauaufsicht**

Die Stadt Oer-Erkenschwick weist ein niedriges Fallaufkommen je 10.000 Einwohner aus. Gleichzeitig sind die Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung in den Jahren 2018 und 2019 überdurchschnittlich hoch. In der Folge kann die Stadt nicht immer die Fristen im Genehmigungsverfahren einhalten.

Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Oer-Erkenschwick niedrig, gleichwohl kann die Stadt die Informationen auf der Internetseite optimieren. In einer „Antragskonferenz“ bespricht die Stadt alle Bauanträge. Allerdings hat Oer-Erkenschwick noch keine schriftlichen Regeln für die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht erarbeitet. Zudem sollte Oer-Erkenschwick auch die Entscheidungsbefugnisse definieren und Regeln für Ermessenentscheidungen schriftlich fixieren.

Den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen hat Oer-Erkenschwick noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Die Stadt Oer-Erkenschwick kann zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Stadt noch mit einer Papierakte. Bauanträge und Stellungnahmen kann die Stadt nicht elektronisch annehmen bzw. bearbeiten. Einen Aktenplan hat die Stadt noch nicht erstellt. Für die Bauaufsicht setzt Oer-Erkenschwick eine fachspezifische Software ein.

Die Zahl der Bauanträge zeigt sich in Oer-Erkenschwick – wie auch in den Vergleichskommunen – sinkend. Gleichwohl sind die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen in Oer-Erkenschwick im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren hoch. Zudem sollte die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei mangelhaften Bauanträge nicht pauschal vorgegeben werden.

Zurzeit hat die Stadt Oer-Erkenschwick noch keine Ziele und Kennzahlen definiert. Diese kann Oer-Erkenschwick zur Steuerung der Bauaufsicht nutzen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 31.442 Einwohnern und einer Fläche von 39 qkm im Vergleich eine unterdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Sowohl die Fläche als auch die Einwoh-

nerzahl bewegen sich unterhalb des Median. Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Oer-Erkenschwick 118 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus sieben Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie acht Anträgen im normalen und 103 Anträgen im einfachen Genehmigungsverfahren.

**Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019**

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	38	31	55	65	77	98	42
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	42
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,78	2,44	7,53	10,71	13,76	40,94	28
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	87,29	53,54	80,73	84,31	87,94	93,69	28
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,93	0,00	2,64	5,52	9,21	25,61	42

In der Stadt Oer-Erkenschwick liegt das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner im 1. Viertelwert. Die Kennzahl für das Jahr 2018 lag in Oer-Erkenschwick mit 60 Fällen je 10.000 Einwohner ebenfalls im 1. Quartil. Dagegen ist die Fallzahl bezogen auf die Fläche durchschnittlich. Hier wirkt sich die Stadtfläche von Oer-Erkenschwick aus, die mit ca. 39 qkm kleiner ist als die Stadtfläche der meisten 129 mittleren Vergleichskommen.

Von den in Oer-Erkenschwick eingehenden Bauanträgen, haben die im einfachen Genehmigungsverfahren den größten Anteil. Die normalen Verfahren und die Freistellungen haben jeweils einen geringeren Anteil in Bezug zum Fallaufkommen.

Der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren ist im Vergleich zu den anderen Kommunen hoch. Dagegen ist der Anteil der Freistellungsverfahren im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittlich.

**Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent 2019**



Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Oer-Erkenschwick

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	6	7
<b>Bauanträge</b>	<b>181</b>	<b>111</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	166	103
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	15	8

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 hat dazu geführt, dass bestimmte Vorhaben nach der neuen Rechtslage genehmigungsfrei sind. Bis Ende 2018 musste für diese Vorhaben noch ein Bauantrag gestellt werden. Zudem haben Bauherren gegebenenfalls bewusst noch Anträge im Jahr 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Dagegen wurden Bauanträge eventuell erst im Jahr 2019 gestellt, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.

In Oer-Erkenschwick ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 63 Fälle gesunken. Eine Reduzierung der Bauanträge im Jahr 2019 ist auch in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen feststellbar. Während der Rückgang 2019 in Oer-Erkenschwick ca. 39 Prozent beträgt, liegt der Durchschnitt der Vergleichskommunen bei ca. 22 Prozent.

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Die Anzahl der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen kann sich verzögernd auf die Genehmigungsverfahren auswirken. Daher sollte die Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.



## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	1	2	3	6	21
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0	0	1	1	1	4	20
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3	1	2	3	4	7	24

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen kann große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren haben. Der Rückgang der Bauanträge wirkt sich auch auf die eingeholten Stellungnahmen aus. Im Jahr 2019 hat die Stadt Oer-Erkenschwick lediglich 288 Stellungnahmen eingeholt während es 445 Stellungnahmen im Jahr 2018 waren. Im interkommunalen Vergleich Jahr 2019 weist die Stadt durchschnittliche viele bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag aus.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick hält die gesetzlichen Vorgaben nicht immer ein. Ermessensentscheidungen hat die Stadt nicht schriftlich geregelt.

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 **Stadt Oer-Erkenschwick** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nicht immer ein. Entscheidungen und Stellungnahmen laut § 71 Abs. 2 BauO NRW holt die Bauaufsicht nach Eingang eines Bauantrages immer gleichzeitig ein. Gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese gesetzliche Vorgabe kann die Stadt Oer-Erkenschwick nur selten einhalten. Grund ist nach Aussage der Stadt die vorgehaltene Personalkapazität (siehe Kapitel: „Personaleinsatz“). Die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt die Bauaufsicht gelegentlich in Anspruch. Die Bauaufsicht benachrichtigt - wenn eine Überprüfung von Abweichungen (§ 69 BauO NRW) erforderlich war – häufig die Angrenzer gem. § 72 BauO NRW. Über die EDV gibt es in Oer-Erkenschwick eine Erinnerung um das Erlöschen von Genehmigungen gem. § 75 BauO NRW nachzuhalten. Die Bauaufsicht hat keine nachprüfbareren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter festgelegt. Allerdings bespricht die Bauaufsicht in einer sogenannten „Antragskonferenz“ alle Bauanträge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Zudem sollten feste Regelungen für Ermessensentscheidungen aufgestellt werden.

Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick nach eigener Auskunft nicht aus. Die Stadt orientiert sich hier an den Vorgaben des Arbeitskreises Recklinghausen aus dem Jahr 2011. Zum Gebührenrahmen zählt auch die Gebühr nach Ziff. 2.5.2.1 entsprechend der „40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019“ für die Aufforderung zur Vervollständigung der Unterlagen. Allerdings überprüft die Stadt im Nachgang nicht, ob die Gebühren auskömmlich waren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte den Gebührenrahmen aktualisieren und ausschöpfen, um einen möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollte die Stadt - zumindest stichprobenhaft - hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Oer-Erkenschwick niedrig. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen zur Baugenehmigung auf der Homepage optimieren.

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	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	5,65	32
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,80	0,00	2,24	4,76	7,12	20,00	34

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen entfallen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend im Jahr 2019 zurückgewiesen wurden.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** hat in den Jahren 2018 und 2019 keine Bauanträge zurückgewiesen. Dagegen wurden in beiden Jahren in geringem Umfang Bauanträge durch die Antragsteller zurückgenommen.

Auf der Homepage veröffentlicht die Stadt Oer-Erkenschwick allgemeine Informationen zum Baugenehmigungsverfahren. Dort sind auch die Kontaktdaten und Servicezeiten aufgeführt. Weiterreichende Information sowie einen Download von Antragsformulare bietet die Stadt auf der Internetseite jedoch nicht an. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind zum Beispiel Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick kann Bauanträge etc. zurzeit nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Oer-Erkenschwick** setzt eine fachspezifische Software ein. Eine Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages ist in Oer-Erkenschwick jedoch noch nicht möglich. Die Baugenehmigungsanträge, Sachstandsanfragen, Stellungnahmen etc. erhält die Stadt in Papierform oder über E-Mail. Die Akten zum Genehmigungsverfahren führt die Stadt in Papierform, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Die Alt-Akten digitalisiert Oer-Erkenschwick über die eigene Verwaltung. Zudem sind nur interne Stellungnahmen in der verwendeten Software hinterlegt. Hierdurch entsteht ein Medienbruch bei der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Somit ist eine vollständige Nutzung der Software in Oer-Erkenschwick noch nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich auf die Annahme von digitalen Bauanträgen vorbereiten und die vollständige Nutzung der Software nutzen.

Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick hat keine Checklisten für die Sachbearbeiter erstellt, damit diese Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sicher abarbeiten können. Auch für

eingehende Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren bzw. im normalen Genehmigungsverfahren hat die Stadt keine Checklisten erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsprozesse sollte Oer-Erkenschwick durch Checklisten vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.

Für die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat die Stadt Oer-Erkenschwick noch keine entsprechenden Verfügungen erlassen. Auch für die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse gibt es zurzeit keine schriftlichen Regeln (Unterschriftsbefugnisse, Entscheidungsbefugnisse).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um Handlungssicherheit zu geben.

### 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens bietet in Oer-Erkenschwick noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Bei der **Stadt Oer-Erkenschwick** geht der Bauantrag auf dem Postweg oder per Mail ein. Nach Durchsicht durch den Fachdienstleiter wird der Bauantrag in der Antragskonferenz (Tiefbau und Planung) auf Vollständigkeit geprüft. Die Zuordnung der Bauanträge auf die Sachbearbeitung erfolgt durch den Fachdienstleiter. Die Sachbearbeiter tragen die Anträge in die EDV ein, versenden die Eingangsbestätigung und fordern gegebenenfalls Unterlagen mit einer Fristsetzung von in der Regel vier Wochen nach.

Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018<sup>11</sup>) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden.

<sup>11</sup> Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

Ist der Bauantrag in Oer-Erkenschwick nach Verstreichen pauschal einer 4-Wochen-Frist noch unvollständig, gilt er in der Stadt als zurückgenommen. Liegt der Bauantrag vollständig vor, beginnt in Oer-Erkenschwick die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen durch den zuständigen Sachbearbeiter. Zudem erfolgt bei Bedarf eine Rücksprache mit dem Fachdienstleiter über eine Befreiung/Ausnahme. Nachdem der Fachdienstleiter und der Dezernent alle Bauanträge gesichtet haben, erfolgt die Endprüfung durch die Bauordnung. Wenn der Bauantrag genehmigungsfähig ist, erstellt die Sachbearbeitung die Baugenehmigung und den Gebührenbescheid. Nach der Unterschrift durch den Fachdienstleiter bzw. Dezernent wird die Baugenehmigung mit dem Gebührenbescheid versandt. Sollte der Bauantrag nach einer Anhörung nicht genehmigungsfähig sein, erstellt die Sachbearbeitung den Ablehnungs- und Gebührenbescheid. Der Versand dieser Bescheide erfolgt nach Unterschrift durch den Fachdienstleiter bzw. Dezernent.

→ **Empfehlung**

Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.

Das Vier-Augen-Prinzip hält die Stadt Oer-Erkenschwick durch die regelmäßige Einbindung des Fachbereichsleiters bzw. Dezernenten ein.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat bei Baugenehmigungsverfahren lange Gesamtlaufzeiten.

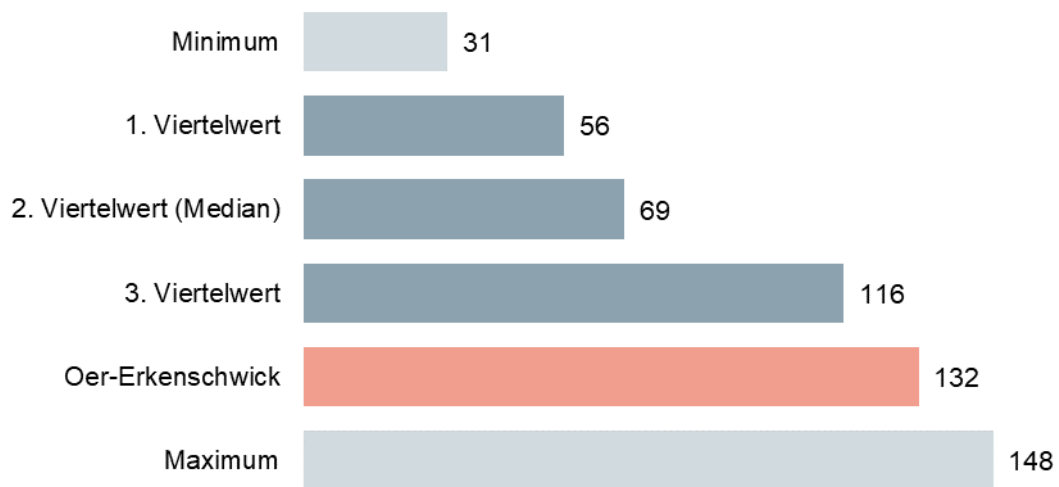
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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.

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**



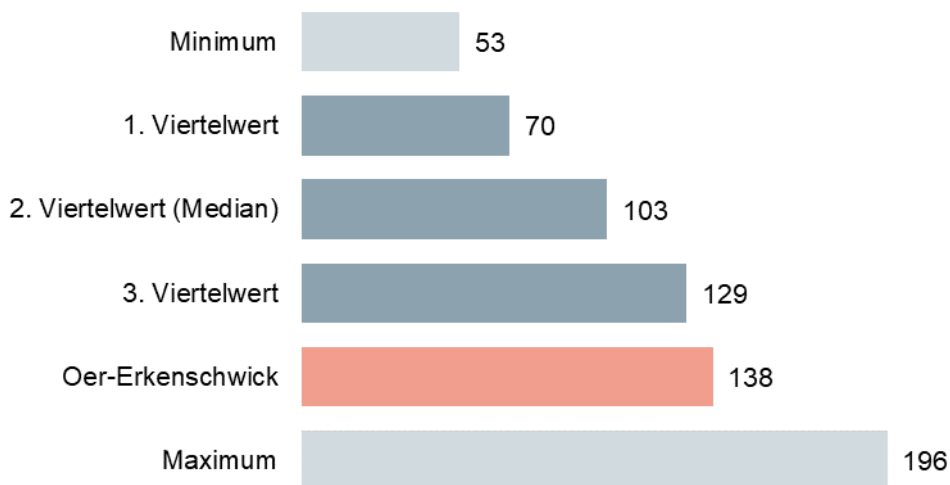
In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeiten bei den Baugenehmigungsverfahren sind in der **Stadt Oer-Erkenschwick** lang. Im Jahr 2018 betragen diese in Oer-Erkenschwick 129 Kalendertage. Im interkommunalen Vergleich lag die Stadt Oer-Erkenschwick mit diesem Wert ebenfalls oberhalb des 3. Quartils.

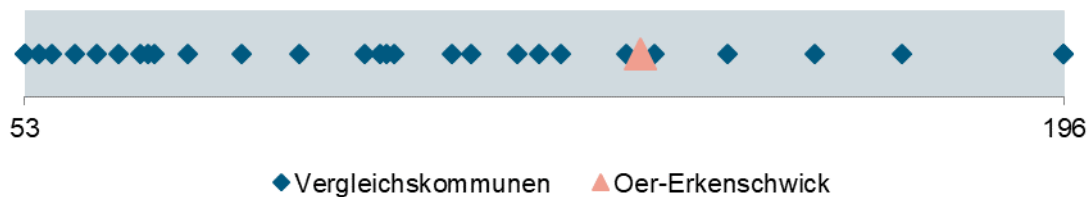
Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Oer-Erkenschwick betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



Die Gesamtlaufzeit im Jahr 2019 bei den normalen Genehmigungsverfahren beträgt in Oer-Erkenschwick 138 Kalendertage, also sechs Kalendertage länger als bei dem bereits dargestellten einfachen Verfahren. Mit diesem Wert liegt die Stadt Oer-Erkenschwick bei den normalen Vorhaben im 3. Quartil. Damit positioniert sich Oer-Erkenschwick ähnlich wie im vorherigen Balkendiagramm. Im Jahr 2018 war die Gesamtlaufzeit mit 189 Tagen bei den normalen Genehmigungsverfahren deutlich länger. Die interne Laufzeit betrug 2019 in Oer-Erkenschwick 81 Kalendertage und liegt im 3. Quartil.

Die Ursache für lange Gesamtlaufzeiten kann verschiedenen Gründe haben. Der geringe Digitalisierungsgrad kann zu langen Laufzeiten, weil die „digitalen Wege“ kürzer sind als die „analoge Wege“. Gründe für die langen Laufzeiten können auch durch den Personaleinsatz begründet sein. Dieser ist in Oer-Erkenschwick gering (siehe Kapitel „Personaleinsatz“).

Die dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht selbst beeinflussen kann. Das sind zum Beispiel die Wartezeit auf Stellungnahmen oder auch die Zeiten, die die Antragsteller benötigen, um nicht vollständige Unterlagen zu komplettieren. Allerdings räumt die Stadt Oer-Erkenschwick räumt den Bauherren in der Regel eine Vier-Wochen-Frist ein, um die Unterlagen zu vervollständigen. Dies wirkt sich auch auf die Gesamtlaufzeit aus.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese

erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Für die Stadt Oer-Erkenschwick dürfte diese Berichtspflicht mit den Auswertemöglichkeiten im Fachverfahren unproblematisch sein. Die Stadt erfasst jetzt bereits die internen Laufzeiten der Bauanträge. Weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen konnten Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Gründe für die lange Gesamtlaufzeit der Bauanträge auswerten. Durch Einscannen der Bauanträge kann sich die interne Laufzeit verringern.

#### 4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Die Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung weisen in Oer-Erkenschwick einen hohen Wert aus.

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.

Die Mitarbeiter in der Bauaufsicht der **Stadt Oer-Erkenschwick** sind neben der Bearbeitung von Bauanträgen auch mit wiederkehrenden Prüfungen/Brandschauen beschäftigt. Nach Auskunft der Verwaltung hält die Stadt die gesetzlichen Vorgaben nicht in dem erforderlichen Umfang ein.

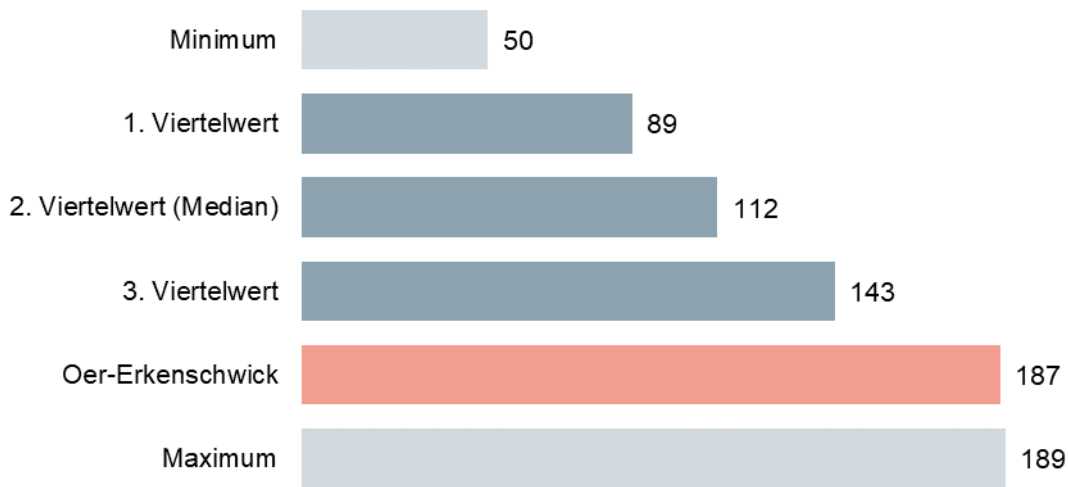
→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Oer-Erkenschwick, die Aufgabenzuordnung und die Personalbemessung zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen.

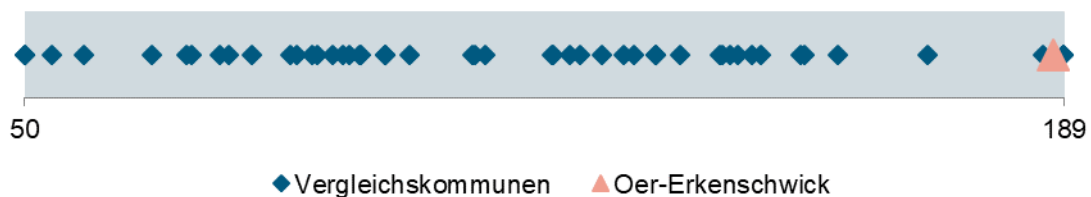
Auf der Basis von 134 Fällen aus der Genehmigungsfreistellung, der Bauanträge sowie der förmlichen Bauanfragen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl ermittelt. In die Berechnung sind für die Stadt Oer-Erkenschwick 0,72 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Im Jahr 2018 waren es 0,7 Vollzeit-Stellen.



**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung (Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfrage/Vorbescheide) Bauaufsicht 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vorjahr gab es mit 281 Fällen je Stelle ein deutlich höheres Aufkommen und bildete den Maximalwert des Jahres 2018 im interkommunalen Vergleich ab.

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass in Oer-Erkenschwick im Jahr 2019 ein deutlicher Rückgang der Bauanträge gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist (siehe Kapitel: „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Da sich der Personaleinsatz nur unwesentlich verändert hat, verändert sich der Kennzahlenwert von 280 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 auf 187 im Jahr 2019. Mit dem Kennzahlenwert für 2019 erreicht die Stadt Oer-Erkenschwick im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Wert. Somit bearbeitet Oer-Erkenschwick pro Vollzeit-Stelle mehr Fälle als in den überwiegenden Vergleichskommunen.

Ein anhaltend hohes Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle kann auf eine angespannte Personalsituation hinweisen. Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich jedoch stets auch auf weitere Kennzahlen aus. Unterbesetzung kann dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Insbesondere die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

Im 2019 wurden für das Baugebiet „Lohhäuser Feld“ vermehrt Bauanträge eingereicht. Nach Auskunft der Stadt bestand aufgrund des Geländeprofiles häufig ein erhöhter Beratungsbedarf

der Bauherren und Architekten. Zudem gab es in Oer-Erkenschwick im normalen Genehmigungsverfahren mehrere Bauanträge für Neubauten, Umbaumaßnahmen sowie Erweiterungen.

In dem folgenden Stellenanteil Overhead sind 0,20 Vollzeit-Stellen enthalten.

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	6,87	23,25	34,10	70,78	450	30
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	21,86	2,73	8,35	16,68	18,49	26,47	48

Die Anzahl der unerledigten Bauanträge konnte die Stadt Oer-Erkenschwick nicht ermitteln. Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Oer-Erkenschwick überdurchschnittlich hoch. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde der Stadt sind weniger in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Behörden. Die Sachbearbeitung erfolgt größtenteils eigenverantwortlich. Dafür übernehmen die Vorgesetzten steuernde Funktionen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen auswerten. Hierzu sollte die Stadt auch die Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Oer-Erkenschwick	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	194	5	40	68	100	233	21
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	444	12	72	113	147	444	20
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	21,74	0,00	10,17	16,79	21,51	45,45	20

Die Stadt Oer-Erkenschwick bearbeitet die Vorbescheide und förmlichen Bauvoranfrage mit ca. 0,4 Vollzeit-Stellen. Bezogen auf sieben Vorbescheide und 16 förmliche Bauvoranfrage errechnen sich Kennzahlen, die über dem 3. Quartil liegen bzw. den Maximalwert abbilden. Im Vergleich zum Jahr 2018 sind die Vorbescheide je Vollzeit-Stelle um 36 Vorbescheide gesunken. Gleichzeitig sind die förmlichen Bauvoranfragen im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um ca. 78 Prozent gestiegen.

#### 4.3.8 Digitalisierung

##### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick führt die Aufgaben noch nicht vollständig digital durch.

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 und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren.

In der Stadt Oer-Erkenschwick gehen die Bauanträge grundsätzlich in Papierform oder per Mail ein. Interne Stellungnahmen kann die Stadt elektronisch bearbeiten. Bei externen Stellungnahme ist dies nur möglich, wenn Oer-Erkenschwick diese elektronisch erhalten hat. Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen, und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung. Zurzeit gibt es in Oer-Erkenschwick keinen Aktenplan. Dieser ist sinnvoll für eine einheitliche Ablage und erleichtert auch einen möglichen Vertretungsfall.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich verstärkt mit dem Thema der Digitalisierung beschäftigen und damit die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung unterstützen. Zudem sollte die Stadt Oer-Erkenschwick einen einheitlichen Aktenplan erstellen.

### 4.3.9 Transparenz

#### → **Feststellung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat für den Bereich der Bauaufsicht keine allgemeinen Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt ebenfalls nicht ab.

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.

Die **Stadt Oer-Erkenschwick** bildet zurzeit keine steuerungsrelevanten Kennzahlen ab. Auch allgemeine Ziele hat die Stadt nicht definiert. Beispiele sind für Kennzahlen sind:

- Finanzkennzahlen,
  - Ergebnis pro Einwohner,
  - Aufwand Personalkosten zum Ertrag,
  - Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
- Wirtschaftlichkeitskennzahlen,
  - Kostendeckungsgrad,
  - Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent,
- Personal/Leistungskennzahlen,
  - Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter,
  - Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
  - Overheadanteil,
  - Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent,
  - Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

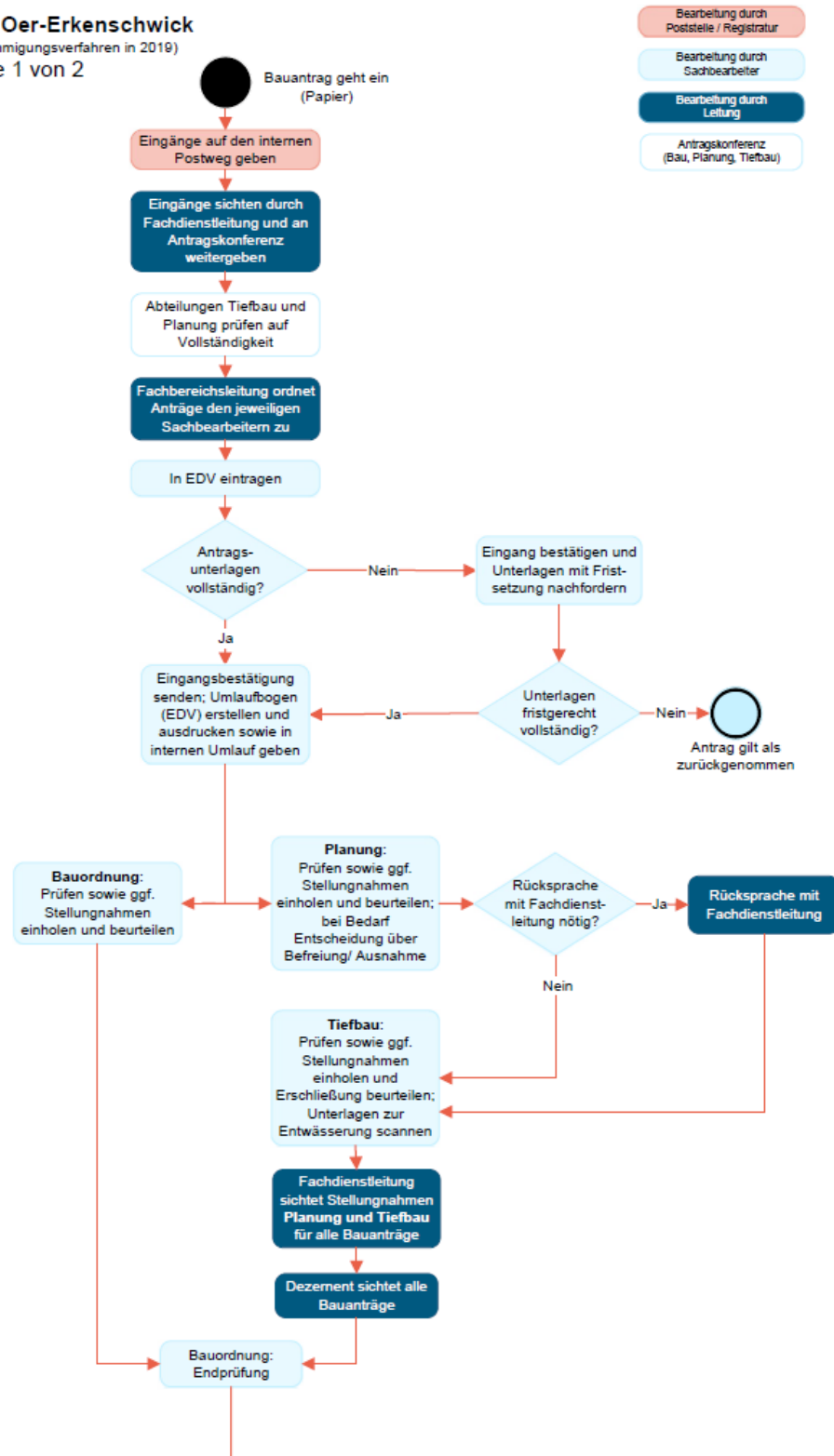
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick hält die gesetzlichen Vorgaben nicht immer ein. Ermessensentscheidungen hat die Stadt nicht schriftlich geregelt.	121	E1.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Zudem sollten feste Regelungen für Ermessensentscheidungen aufgestellt werden.	122
			E1.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte den Gebührenrahmen aktualisieren und ausschöpfen, um einen möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollte die Stadt - zumindest stichprobenhaft - hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.	122
F2	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Oer-Erkenschwick niedrig. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen zur Baugenehmigung auf der Homepage optimieren.	122	E2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind zum Beispiel Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	123
F3	Die Stadt Oer-Erkenschwick kann Bauanträge etc. zurzeit nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.	123	E3.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich auf die Annahme von digitalen Bauanträgen vorbereiten und die vollständige Nutzung der Software nutzen.	123
			E3.2	Die Entscheidungsprozesse sollte Oer-Erkenschwick durch Checklisten vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.	124
			E3.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um Handlungssicherheit zu geben.	124

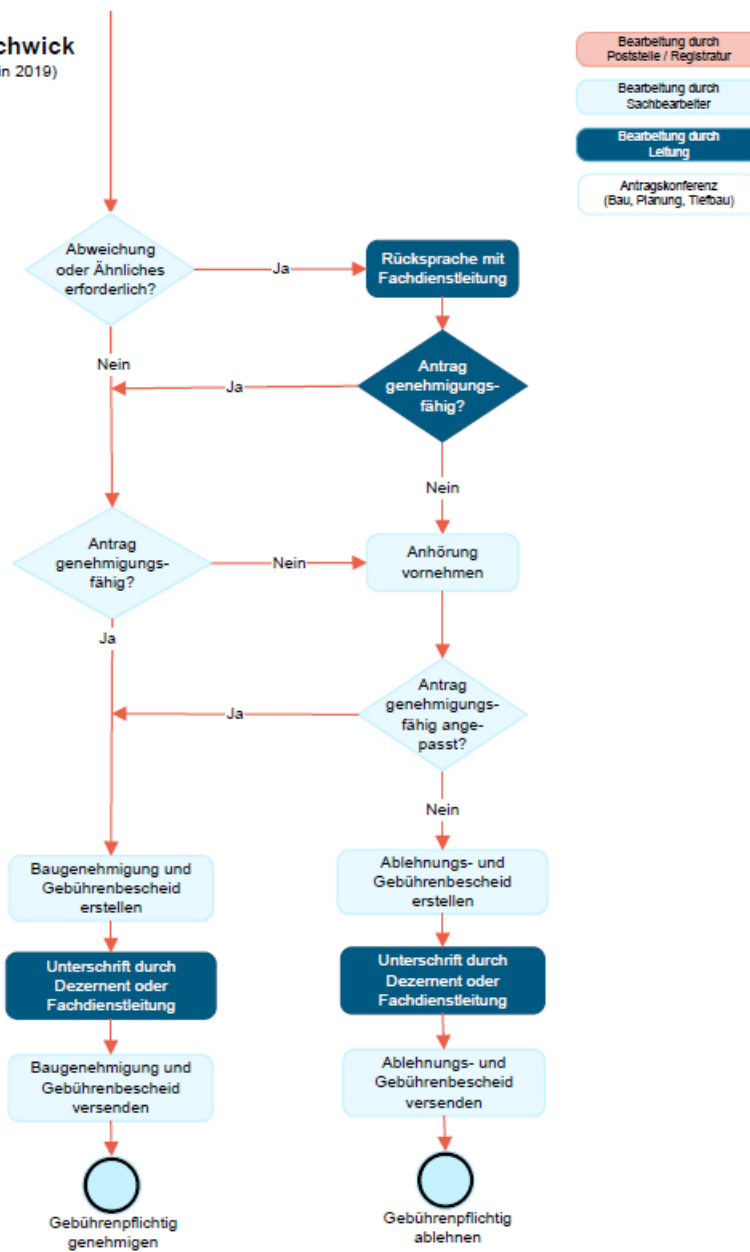
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens bietet in Oer-Erkenschwick noch Optimierungsmöglichkeiten.	124	E4	Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.	125
F5	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat bei Baugenehmigungsverfahren lange Gesamtlaufzeiten.	125	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Gründe für die lange Gesamtlaufzeit der Bauanträge auswerten. Durch Einscannen der Bauanträge kann sich die interne Laufzeit verringern.	128
F6	Die Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung weisen in Oer-Erkenschwick einen hohen Wert aus.	128	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Oer-Erkenschwick, die Aufgabenzuordnung und die Personalbemessung zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen.	128
			E6.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte auf die Auslastung ihrer Stellen achten und dazu die Entwicklung der Fallzahlen auswerten. Hierzu sollte die Stadt auch die Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln.	130
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Oer-Erkenschwick führt die Aufgaben noch nicht vollständig digital durch.	131	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte sich verstärkt mit dem Thema der Digitalisierung beschäftigen und damit die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung unterstützen. Zudem sollte die Stadt Oer-Erkenschwick einen einheitlichen Aktenplan erstellen.	131
F8	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat für den Bereich der Bauaufsicht keine allgemeinen Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt ebenfalls nicht ab.	132	E8	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.	132

### Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

#### Prozessablauf Oer-Erkenschwick (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 2



**Prozessablauf Oer-Erkenschwick**  
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
 Seite 2 von 2





## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Oer-Erkenschwick 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

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat bislang noch keine **Zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Aus diesem Grund setzt die Stadt intern keine Software für das Vergabeverfahren ein. Die Vergaberichtlinie vom 01. Juli 2017 regelt das Vergabewesen, diese wird zurzeit überarbeitet. In der Regel wickelt die Stadt Oer-Erkenschwick Vergaben über externe Büros ab. Die Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren eingebunden, es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die Dienstanweisung zur „**Verhütung und Bekämpfung von Korruption** und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Oer-Erkenschwick“ sollte die Stadt regelmäßig aktualisieren. Hierzu sollte auch eine Schwachstellenanalyse und die Beteiligung der Mitarbeiter gehören. Auch sollten die Angaben von Nebentätigkeiten in die Dienstanweisung aufgenommen werden.

Für das **Sponsoring** hat die Stadt eine Dienstanweisung erstellt. Diese enthält zurzeit jedoch noch keine Befristung von Sponsoringverträgen und den Haftungsausschluss der Stadt.

Gemäß der Vergaberichtlinie ist die Rechnungsprüfung in das Nachtragswesen eingebunden. Ein **Nachtragsmanagement** hat die Stadt jedoch noch nicht eingerichtet. Eine Auswertung der Nachträge führt Oer-Erkenschwick nur stichprobenartig durch. Auch um die Leistungen von Nachträgen zu analysieren sollte die Stadt Oer-Erkenschwick ein zentrales Nachtragswesen einführen.

Das **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) der Stadt Oer-Erkenschwick beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Die Baukostenüberwachung und die Projektsteuerung übernimmt das jeweilige Fachamt.

Bei der **Betrachtung von Einzelmaßnahmen** besteht in der Dokumentation der Vergabe noch Optimierungsmöglichkeit. Zudem sollte die Rechnungsprüfung gemäß der Vergaberichtlinie an allen Nachträgen beteiligt werden. Die Beseitigung von Mängeln sollte Oer-Erkenschwick eindeutig dokumentieren.

## 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 Oer-Erkenschwick einfügen 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**

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet.

#### → **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Oer-Erkenschwick ist in das Vergabewesen eingebunden. Ein gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Nach Aussage der **Stadt Oer-Erkenschwick** wickelt diese die Vergaben vielfach über externe Büros ab. Aus diesem Grund hat Oer-Erkenschwick bislang keine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Dienstanweisung „Vergaberichtlinie“ der Stadt Oer-Erkenschwick ist gültig seit dem 01. Juli 2017. Zurzeit wird diese überarbeitet und soll im 4. Quartal 2020 mit der aktuellen Unterschwellenvergabeordnung zur Verfügung stehen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine zentrale Vergabestelle einführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine neue Dienstanweisung für die Vergabe gemäß der Musterdienst-anweisung zeitnah in Kraft setzen.

Gemäß Ziffer 8 der Dienstanweisung ist die Rechnungsprüfung an allen öffentlichen bzw. beschränkten Ausschreibungen sowie Ingenieurverträge und Auftragsvergaben über 2.500 Euro bereits in der Planungsphase zu beteiligen. Bei Nachträgen ist die Rechnungsprüfung jedoch nicht immer beteiligt (siehe Kapitel: „Maßnahmenbetrachtung“).

Da die Stadt Oer-Erkenschwick keine Zentrale Vergabestelle eingerichtet hat, setzt diese auch keine Software für die Vergabe ein. Zudem nutzt Oer-Erkenschwick keine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz.

Eine Vergabesoftware bietet u.a. folgende Vorteile:

- unterstützt die Zentrale Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die Software solle weiterhin folgende Funktionen haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,

- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.

Nach Auskunft der Stadt Oer-Erkenschwick fertigt diese Abnahmeprotokolle (§ 12 VOB/B) und dokumentiert die erkennbaren Mängel. Die Beseitigung der Mängel werden in Oer-Erkenschwick individuell festgehalten, entweder mündlich oder auch per Mail. Sinnvoll ist es, ein einheitliches Abnahmeprotokoll zu verwenden und die Mängelbeseitigung durch den Auftragnehmer schriftlich zu dokumentieren. Diese sollte folgende Inhalte enthalten:

- Art des beseitigten Mangels,
- Mangel tatsächlich beseitigt,
- wann wurde der Mangel beseitigt
- wer hat an der Besichtigung der Mängelbeseitigung teilgenommen
- bestehen womöglich weitere Einwendungen/Vorbehalte seitens des Auftraggebers und des Auftragnehmers zum Mangel.

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat der gpaNRW mehrere Abnahmeprotolle (siehe auch: Kapitel „Maßnahmenbetrachtung“) vorgelegt. Hiernach wurden nicht durchgängig die Teilnehmer der Annahme namentlich erwähnt, bzw. es fehlte die Angabe, ob Mängeln bestanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für alle Maßnahmen einheitliche schriftliche Abnahmeprotokoll fertigen. Die vorhandenen Formulare sollte die Stadt vollständig ausfüllen. Zudem sollte die Beseitigung von Mängel dokumentiert werden.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Oer-Erkenschwick im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.

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 KorruptionsbG<sup>12</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen, Nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

In der **Stadt Oer-Erkenschwick** ist die „Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Oer-Erkenschwick“ seit dem 01. November 2013 in Kraft. Diese enthält auch eine Anlage zu „Fragen und Antworten zum Thema Korruptionsprävention“.

<sup>12</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

In den Jahren 2005/2006 hat die Stadt Oer-Erkenschwick eine Analyse auf Schwachstellen bei der Korruptionsprävention durchgeführt. Außerdem hat die Stadt die Bediensteten über mögliche Schwachstellen zur Korruptionsprävention befragt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten hieran beteiligen. Zudem sollte die Dienstanweisung regelmäßig aktualisiert werden.

Die Annahme von Vergünstigungen ist in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention geregelt, hiernach ist die Annahme von Geldgeschenken grundsätzlich nicht zulässig. Zudem hat die Stadt eine „Dienstanweisung über das Verhalten bei Annahmen von Geschenken, Belohnungen und sonstigen Vorteilen“ erlassen.

Nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.
- Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Nach § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Nach Angaben der Stadt Oer-Erkenschwick erhielt der Rat letztmalig am 28. November 2019 Informationen über die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters. Die Angaben für die Ratsmitglieder hat die Stadt am 04. Dezember 2019 im Amtsblatt der Stadt veröffentlicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen gemäß §§ 16 und 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

## 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 Oer-Erkenschwick hat eine Dienstanweisung für das Sponsoring erstellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.

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 Oer-Erkenschwick** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Oer-Erkenschwick“ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Anlage 2 der Dienstanweisung enthält einen Mustervertrag für das Sponsoring. Demnach sind die Sponsoringverträge in Oer-Erkenschwick grundsätzlich in Schriftform zu fassen und die Laufzeit des Vertrages festzulegen. Die gpaNRW unterstützt diese Vorgehensweise. Für eine effektive Korruptionsprävention, Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung sollte die Laufzeit von Sponsoringverträgen zwei Jahre nicht überschreiten.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsorings in die Dienstanweisung aufnehmen.

Die Stadt Oer-Erkenschwick überträgt die entstehende Nebenkosten als Kostenrisiko dem Sponsor. Allerdings begrenzt die Stadt zurzeit nicht Haftungsrisiken aus der:

- Beschädigung / Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache,
- Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Die Haftung des Sponsors sollte auch auf solche Fälle erweitert werden in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z. B. unvorhersehbare Produktmängel).

### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.



Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachbereiche sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen und Steuern erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Fachbereich Finanzen und Steuern gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages.

Die Dienstanweisung der Stadt Oer-Erkenschwick enthält keine Regelungen über Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten über den Abschluss eines Sponsoringvertrages. Nach Aussage der Verwaltung ist der Fachbereich Finanzen und Steuern an der steuerlichen sowie der haushaltsmäßigen Behandlung des Sponsoring beteiligt. Eine schriftliche Regelung gibt es in der Dienstanweisung jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Dienstanweisung um die Zuständigkeit des Sponsoring erweitern. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern schriftlich regeln.

Die Stadt Oer-Erkenschwick erstellt zurzeit keinen jährlichen Bericht für den Rat über Sponsoringleistungen. Auch gegenüber der Öffentlichkeit legt die Stadt die Sponsoringmaßnahme nicht offen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Oer-Erkenschwick die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.

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 Oer-Erkenschwick** hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling getroffen. In der Stadt planen die Fachbereiche die Baumaßnahmen und wickeln diese ab. Dieses Vorgehen stellt kein BIC im oben beschriebenen Sinne dar.

Die Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling der Stadt Oer-Erkenschwick sollte unter anderem die folgenden Punkte enthalten:

- Begriffsbestimmung,
- Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten,
- Kompetenzen,
- Wertgrenzen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.

## 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 sich 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 Oer-Erkenschwick vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

## 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten aus.

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.

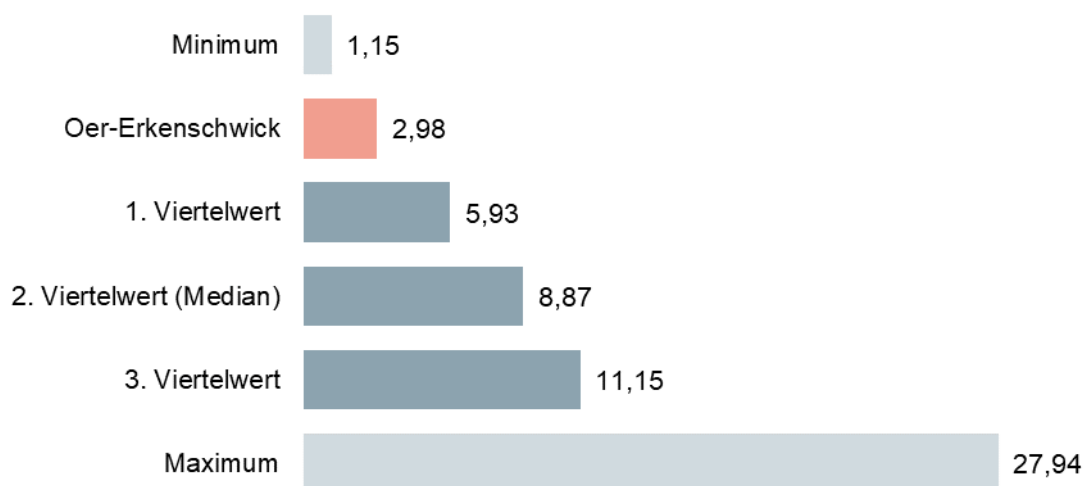
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2018

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.696.425	
Abrechnungssummen	2.922.702	
Summe der Unterschreitungen	58.996	2,19
Summe der Überschreitungen	285.274	10,58

Im Vergleichsjahr 2018 hat die **Stadt Oer-Erkenschwick** neun Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 28.920 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Oer-Erkenschwick damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Oer-Erkenschwick sind die Abweichungen vom Auftragswert niedrig. Seit dem Jahr 2017 hat die Stadt 12 Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro abgerechnet. Hiervon hat Oer-Erkenschwick drei Maßnahmen mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von ca. 281.000 Euro. Hiervon entfallen ca. 247.000 Euro auf eine Maßnahme.

Im Vergleichsjahr 2018 weist die Stadt fünf Maßnahmen mit einem Auftragswert über 50.000 Euro aus. Diese Maßnahmen hat Oer-Erkenschwick ohne einen Nachtrag abgewickelt.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die Stadt Oer-Erkenschwick hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.

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 Rechnungsprüfung der **Stadt Oer-Erkenschwick** ist gemäß der Vergaberichtlinie Ziffer 2.4.4. bereits ab einem Nachtrag 1.000 Euro (brutto) vor Beauftragung eingebunden (siehe Kapitel: „Maßnahmenbetrachtung“). Eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge erfolgt durch die Rechnungsprüfung. Ein zentrales Nachtragsmanagement in dem unter anderem die Höhe der Nachträge ausgewertet wird, hat die Stadt nicht eingerichtet. In Stichproben überprüft die Rechnungsprüfung die Mengenabweichungen.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Erfassung von Nachträgen sinnvoll. Dies kann bei gleichartigen Leistungen Nachträge gegebenenfalls minimieren.

Folgende Punkte bieten sich für eine Auswertung an:

- Grund der Nachtragsleistung,
- Höhe der Nachträge (z.B. x Prozent des Jahresumsatzes),
- Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen,
- Mengenabweichungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten und die Nachträge von Leistungen analysieren.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet.	139			
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Oer-Erkenschwick ist in das Vergabewesen eingebunden. Ein gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	139	E2.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine zentrale Vergabestelle einführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine neue Dienstanweisung für die Vergabe gemäß der Musterdienstanweisung zeitnah in Kraft setzen.	140
			E2.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bie-terdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.	141
			E2.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte für alle Maßnahmen einheitliche schriftliche Abnahmeprotokoll fertigen. Die vorhandenen Formulare sollte die Stadt vollständig ausfüllen. Zudem sollte die Beseitigung von Mängel dokumentiert werden.	141
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Oer-Erkenschwick im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.	141	E3.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und die Bediensteten hieran beteiligen. Zudem sollte die Dienstanweisung regelmäßig aktualisiert werden.	143
			E3.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen gemäß §§ 16 und 17 Kor-ruptionsbekämpfungsgesetz NRW in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	143
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat eine Dienstanweisung für das Sponsoring er-stellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.	144	E4.1	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsoring in die Dienstanweisung aufnehmen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.	144
			E4.3	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte die Dienstanweisung um die Zuständigkeit des Sponsoring erweitern. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern schriftlich regeln.	145
			E4.4	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Oer-Erkenschwick die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.	145
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F5	Die Stadt Oer-Erkenschwick betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	145	E5	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.	146
<b>Nachtragswesen</b>					
F6	Die Stadt Oer-Erkenschwick weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten aus.	147			
F7	Die Stadt Oer-Erkenschwick hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	148	E7	Die Stadt Oer-Erkenschwick sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten und die Nachträge von Leistungen analysieren.	149

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie



- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Oer-Erkenschwick

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-884,53	2,25	-200,47	-7,09	32,31	113,37	732,38	48	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-17,21	-29,11	-29,11	9,83	21,55	38,65	65,26	48	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	4,91	-11,32	-11,32	34,66	53,36	66,12	80,11	48	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k. A.	k. A.	331,38	2.041,86	3.010,06	4.276,37	6.739,30	38	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-387,80	-329,83	-329,83	69,80	173,23	255,96	2.262,97	48	2018	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	7,76	8,12	4,92	7,62	8,14	9,58	12,96	18	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	4,71	4,56	2,07	4,94	5,45	6,47	8,85	18	2018	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	5.199	2.565	3.694	4.518	4.909	6.544	33	2018	./.
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	k. A.	2.588	2.539	3.335	3.763	4.112	7.141	39	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	k. A.	1.442	933	1.641	1.835	2.018	2.475	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	k. A.	11,46	0	107	178	228	391	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	k. A.	285	62,18	119	186	296	724	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	k. A.	243	172	261	308	370	552	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	k. A.	106	61,50	111	149	177	248	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	k. A.	167	40,42	142	218	285	479	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	k. A.	133	53,01	163	252	329	540	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	22,98	3,11	48,63	111	212	3.802	39	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	k. A.	177	54,34	181	279	504	1.130	39	2018	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.525	1.826	997	1.780	2.040	2.437	3.173	35	2018	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	99	89	87	142	162	189	325	35	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Offene Ganztagschulen (OGS)</b>										
Fehlbetrag Offene Ganztagschulen je OGS-Schüler in Euro	k. A.	1.024	310	861	929	1.039	2.368	15	2018	Offene Ganztagschulen
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro	k. A.	2.102	1.712	1.929	2.108	2.338	2.454	12	2018	Offene Ganztagschulen
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	k. A.	497	194	491	582	695	942	15	2018	Offene Ganztagschulen
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	350	310	244	321	344	377	620	35	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	250	263	204	393	458	579	897	18	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	354	397	260	315	348	423	1.226	27	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	0	293	377	459	546	12	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	317	325	190	286	328	378	491	33	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./	./.	224	308	392	428	707	19	2018	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,46	24,83	7,55	10,63	12,96	17,42	24,83	34	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,46	24,83	0,00	17,28	22,77	25,90	60,54	25	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	7,55	9,92	11,06	12,29	16,10	32	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	100	100	0,00	0,35	9,44	50,76	100	35	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	7,27	7,08	4,25	6,75	7,95	9,11	24,99	34	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	91	99,61	69,97	90,68	104	117	163	35	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	12,4	11,62	9,98	12,90	15,24	18,03	22,74	35	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	138	319	99	114	131	166	342	35	2018	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	43	42,65	42,65	107	179	275	578	35	2018	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	./.	800	305	472	554	656	800	34	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	544	410	472	520	656	1.019	34	2018	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	276	204	330	411	505	829	35	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Hilfe zur Erziehung****</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	930	1.155	442	663	889	1.088	1.155	15	2018	./.
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	k. A.	20.870	20.722	21.614	22.894	25.777	28.488	15	2018	./.
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	k. A.	55,56	38,32	52,42	56,55	58,22	64,27	15	2018	./.
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zu Erziehung gesamt in Prozent	k. A.	54,95	35,24	41,16	47,66	52,98	56,06	14	2018	./.
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	k. A.	62,89	19,73	31,62	37,95	43,14	62,89	15	2018	./.
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.387	2.065	2.312	2.591	2.858	3.996	21	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	11,5	2,9	12,8	14,5	15,7	18,6	21	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	4.127	2.548	3.139	3.397	3.813	4.615	21	2018	./.
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsportanlagen je Klasse in qm	68	82,89	54,72	71,72	82,89	93,55	122	35	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	265	277	250	336	377	421	551	35	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Fläche Sportplätze je EW in qm	5,70	5,41	1,40	2,67	3,68	5,27	11,57	41	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,52	2,39	0,54	1,13	1,51	2,36	5,44	42	2018	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	187	50	89	112	143	189	47	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	5,65	32	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	138	53	70	103	129	196	138	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	187	50	89	112	143	189	187	2019	Bauaufsicht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	1,99	2,67	1,99	2,71	3,10	3,76	4,76	23	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	147	385	208	323	392	472	690	21	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	233	91	164	245	314	467	20	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	74	87,50	22,61	52,76	70,55	90,88	133	24	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Oer-Erkenschwick 2012	Oer-Erkenschwick aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	484	534	316	496	623	761	997	22	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	243	200	138	161	197	248	426	29	2018	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	7,17	1,47	0,32	1,60	3,88	8,03	22,62	27	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	0,68	5,97	0,52	1,02	1,53	2,31	5,97	24	2018	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	12,61	12,50	5,04	10,70	13,52	18,07	24,88	29	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,61	5,50	1,14	2,56	3,01	4,64	8,90	27	2018	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	5,16	4,90	1,83	4,24	6,89	17,48	59,48	25	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,53	1,60	0,29	1,29	1,75	3,47	8,06	20	2018	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

\*\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*\*Hilfe zur Erziehung: wegen zeitgleich externem Beratungsauftrag keine Vollprüfung, sondern nur Kennzahlenberechnung.



## → 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