

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Werdohl
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Werdohl	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werdohl	18
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Beteiligungen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	80
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	83
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	87
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
3.	Offene Ganztagschulen	92
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	Rechtliche Grundlagen	94
3.4	Strukturen der OGS	94
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	95
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	98
3.5	Organisation und Steuerung	102
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	102
3.5.2	Steuerung	103
3.5.3	Datentransparenz	104
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.6.1	Fehlbetrag OGS	105
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	107
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	Bauaufsicht	121
4.1	Managementübersicht	121
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	121
4.3	Baugenehmigung	122
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	122
4.3.2	Rechtmäßigkeit	125
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	127
4.3.4	Geschäftsprozesse	128
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	129
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	130
4.3.7	Personaleinsatz	133

4.3.8	Digitalisierung	136
4.3.9	Transparenz	137
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Vergabewesen	143
5.1	Managementübersicht	143
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	144
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	145
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	145
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	148
5.4	Sponsoring	150
5.5	Bauinvestitionscontrolling	153
5.6	Nachtragswesen	155
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	156
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	158
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
6.	gpa-Kennzahlenset	163
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	163
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	163
6.3	gpa-Kennzahlenset	165
	Kontakt	173

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl

0.1.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter, Schulverwaltungsämter Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Für die **Haushaltssituation** der Stadt Werdohl besteht weiter großer Handlungsbedarf. Die Stadt nimmt freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen schränken die Handlungsfähigkeit der Stadt zwar ein. Gleichzeitig hat aber die Konsolidierungshilfe erheblichen Anteil daran, dass zuletzt überhaupt Jahresüberschüsse erzielt werden konnten. Dazu beigetragen hat auch die gute konjunkturelle Lage. In einer Modellrechnung nivelliert die gpaNRW Schwankungen in einzelnen Jahren und gleicht Sondereffekte aus. Das so berechnete strukturelle Ergebnis ist weiterhin defizitär und unterstreicht den Handlungsbedarf der Stadt Werdohl. Die Planung sieht dennoch bis 2023 ausgeglichene Haushalte vor. Sie setzt auf weiterhin positive konjunkturelle Entwicklung und unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die **Haushaltssteuerung** stellt insofern Anforderungen. Die Eigenkapitalausstattung ist niedrig, weil die Schulden hoch sind. Mit den Überschüssen der letzten Jahre konnten die Verbindlichkeiten reduziert werden. Auch der seit Jahren bestehende Unterhaltungsstau an den Gebäuden konnte erfreulicherweise systematisch abgebaut werden. Nach eigener Aussage der Stadt sind die Gebäude in einem guten Zustand. Bei den Straßen jedoch besteht die Gefahr, dass die unterlassenen Instandhaltungen kurzfristig und mit enormem Aufwand nachgeholt werden müssen. Beim Straßennetz besteht ein hoher Reinvestitionsbedarf. Dazu kommen noch immer Liquiditätskredite, die einen erheblichen Anteil der Verbindlichkeiten darstellen. Die Stadt Werdohl tut also gut daran, zusätzliche und alternative Konsolidierungsmaßnahmen zu entwickeln. Wenn sich die Planungsparameter nicht so positiv wie angenommen entwickeln, droht eine bilanzielle Überschuldung der Stadt weiterhin.

Die Stadt Werdohl sollte soweit möglich und geboten auch ihre **Beteiligungen** in Konsolidierungsprozesse einbeziehen. Sie ist auf drei Beteiligungsebenen an 17 Unternehmen beteiligt und hat auf sieben einen maßgeblichen Einfluss. Die wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen

in Werdohl weisen dabei eine große Vielfalt der Geschäftsfelder aus. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios daher als mittel einzustufen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen für die Stadt bewertet die gpaNRW als mittel bis hoch. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt bewegen sich auf einem mittleren Niveau. Die gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Werdohl damit insgesamt als mittel ein. Berücksichtigt sind dabei auch Risiken, die sich aus hohen Bürgschaften und Patronatserklärungen der Stadt zugunsten der Beteiligungen ergeben. Die notwendigen Anforderungen erfüllt das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Werdohl nicht vollständig. Durch die dezentrale Vorhaltung steuerungsrelevanter Daten hat die Stadt aktuell keine Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können. Allein die Zusammenstellung von Unterlagen für diese Prüfung ist mit erheblichem Zusatzaufwand für beide Seiten verbunden gewesen. Gleiches gilt wegen fehlender Gesamtabschlüsse und fehlender Jahresabschlüsse einzelner Unternehmen für die Berechnung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen. Beim Berichtswesen erfüllt die Stadt die Anforderungen ebenfalls nicht. Der Beteiligungsbericht ist spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen. Die Berichterstattung für den Betrieb Abwasserbeseitigung hat quartalsmäßig zu erfolgen. Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien kann verbessert werden. Bisher hat die Stadt keine Schulungen angeboten und keine Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen abgegeben. Den Nachsteuerungsbedarf beim Beteiligungsmanagement hat die Stadt bereits erkannt und leitet erste Schritte ein. Die gpaNRW bewertet allerdings die organisatorische Zuordnung und die personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements als nicht ausreichend, um derzeit alle notwendigen Anforderungen erfüllen zu können. Die Stadt Werdohl sollte das Beteiligungsmanagement konsequent zentralisieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

Die Stadt Werdohl bietet an drei Standorten eine **Offene Ganztagschule (OGS)** an. Sie setzt dabei auf Trägervielfalt und kooperiert mit jeweils verschiedenen Betreuungsvereinen. Hinsichtlich der Finanzierung geht die Stadt stringent vor und kann die Transferaufwendungen niedrig halten. Die notwendigen Sanierungsarbeiten an den Schulgebäuden (vgl. auch Haushaltssteuerung) führen zu erhöhten Gebäudeaufwendungen und verhindern ein noch besseres Ergebnis. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist auch dadurch höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Einnahmen aus Elternbeiträgen zählen zu den niedrigsten Werten. Das liegt an der nur schwach ausgeprägten Einkommensstruktur der Elternbeitragszahler in Werdohl. Deren größter Anteil ist lediglich den niedrigsten Einkommensstufen zuzuordnen. Positiv wertet die gpaNRW in diesem Zusammenhang, dass die unterste Einkommensgruppe nicht beitragsfrei gestellt ist. Jedoch liegen die Beiträge aller darüber liegenden Einkommensstufen in Werdohl unter dem landesweiten Durchschnitt und sollten auf ein mittleres Niveau angehoben werden. Das Angebot der Stadt wird, möglicherweise wegen eines zusätzlichen Betreuungsangebotes (Schule von 8 bis 1), vergleichsweise wenig in Anspruch genommen. Die Teilnehmerquote für die OGS ist landesweit die niedrigste.

Die Arbeit mit Kennzahlen zur Steuerung einzelner Organisations- oder Aufgabenbereiche nutzt die Stadt Werdohl bei der **Bauaufsicht** bisher nicht. Allerdings der Bereich über straffe Arbeitsabläufe. Dabei werden aber wesentliche Grundlagen im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und der Korruptionsprävention außer Acht gelassen. Ein Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen. Verbindliche Regelungen oder Vorgaben für Entscheidungsprozesse und -befugnisse hat die Stadt Werdohl für den Bereich der Bauaufsicht bislang nicht erlassen. Die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Bearbeitungsdauer bei Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt

Werdohl bisher ein. Die Fallzahlen sinken. Dennoch verlängern sich die Bearbeitungszeiten gegenüber den Vorjahren. Die Stadt Werdohl gibt hohe, krankheitsbedingte Personalausfälle als Ursache an. Möglichkeiten der Digitalisierung sollten effektiver eingesetzt und damit einhergehende Synergien besser genutzt werden.

Das **Vergabewesen** der Stadt Werdohl ist zentral und gut organisiert. Die Vergaben werden einheitlich und rechtssicher abgewickelt. Die zentrale Vergabestelle leistet damit einen entscheidenden Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Vergabedienstanweisung sollte neu gefasst und aktualisiert werden. Das gesamte Verfahren kann durch die Einführung eines elektronischen Vergabemanagementsystems optimiert werden. Die Dienstanweisung zur **Korruptionsbekämpfung** ist aktuell und berücksichtigt die gesetzlichen Regelungen. Die gpaNRW empfiehlt zusätzlich, in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und die Bediensteten im Hinblick auf Korruptionsprävention zu schulen. Das Themenfeld **Sponsoring** hat die Stadt Werdohl ebenfalls in einer Dienstanweisung geregelt. Diese Dienstanweisung sollte in Teilbereichen jedoch nachgeschärft werden, etwa bei Transparenzregeln und bei Haftungsfragen. Aktuell verfügt die Stadt Werdohl über kein systematisches **Bauinvestitionscontrolling**. Einzelne Baumaßnahmen der Stadt Werdohl zeigen, dass es mitunter zu erheblichen Abweichungen von der Kostenschätzung und somit letztlich zu Mehrkosten kommt, die während der Bauphase entstehen. Allein schon deshalb sollte die Stadt Werdohl ein Bauinvestitionscontrolling einführen. Die von der gpaNRW durchgeführte Betrachtung einzelner **Baumaßnahmen** der Stadt Werdohl bestätigt das vermutete Verbesserungspotential bei den Bedarfsermittlungen. Deutlich wird, dass die Stadt Werdohl bei der Bedarfsfeststellung und –planung mehr personelle und zeitliche Ressourcen einsetzen sollte.

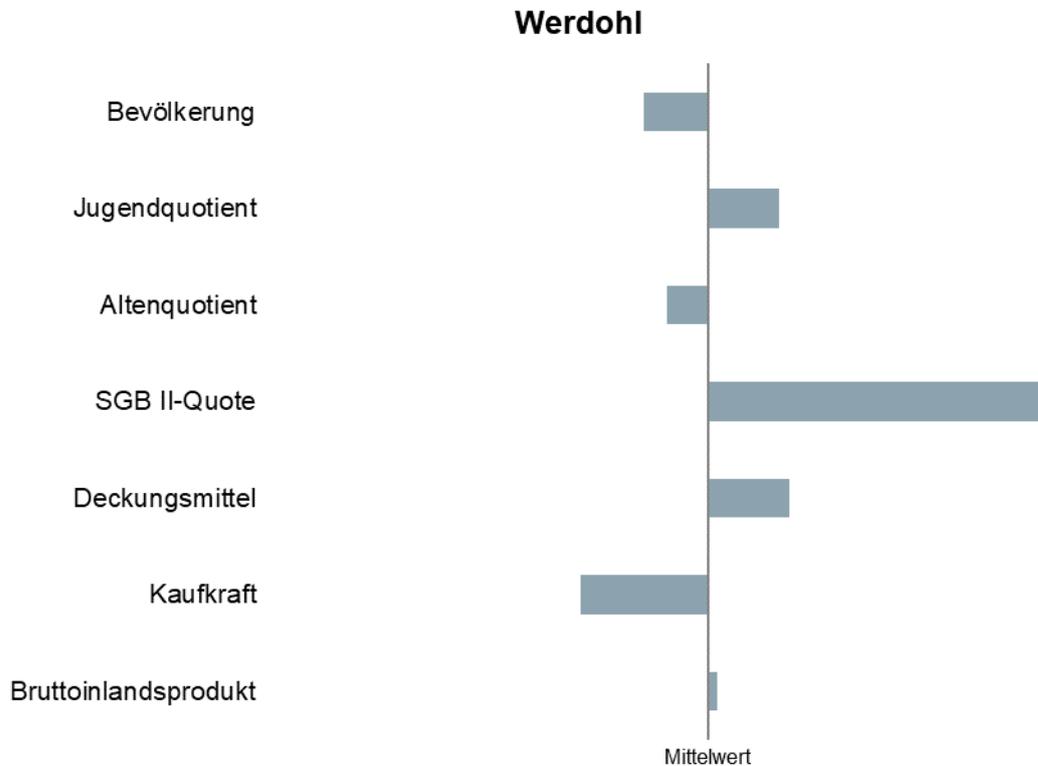
0.2 Ausgangslage der Stadt Werdohl

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Werdohl 2020



Werdohl ist einwohnerbezogen eine weiterhin schrumpfende Stadt. Die Stadt bestätigt die grafische Darstellung zur Bevölkerungsentwicklung und erklärt, dass momentan keine Neubaugebiete in Werdohl entwickelt werden. Einzelne Baugrundstücke seien in den Wohngebieten noch frei.

Die Bevölkerung ist dennoch vergleichsweise jung mit einem überdurchschnittlichen Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen und einem unterdurchschnittlichen Anteil der älteren Bevölkerung. Die Stadt Werdohl führt das zu einem großen Teil auf den weit überdurchschnittlichen Ausländeranteil in der Bevölkerung zurück. Die Familienstrukturen seien durch Größe und Kinderzahl geprägt. Allein dadurch weise die altersmäßige Zusammensetzung der Werdohler Bevölkerung Besonderheiten auf.

Arbeitsplätze gehen in Werdohl verloren. Es gibt wenig familiengeführte mittelständische Betriebe. Die Mehrheit der Arbeitsplätze bieten Unternehmen in Konzernstrukturen. Die Identifikation der Wirtschaft mit ihrer Stadt ist in Werdohl deshalb weniger ausgeprägt und konzentriert sich auf weniger Unternehmen als in anderen Städten. Wegen der fehlenden Flächen, der räumlichen Enge zwischen Fluss und Höhenzügen mit oft nur einer Zufahrt erfährt die Stadt gravierende Standortnachteile. Flächen für Neuansiedlungen stehen nicht zur Verfügung. Bei Unternehmenserweiterungen ist häufig ein Standortwechsel die Folge. Aktuell gehen so gerade 300 Arbeitsplätze verloren. Der Gewerbestandort Werdohl sei aus den genannten Gründen nicht attraktiv.

Folge sind schwierige Sozialstrukturen mit einer seit Jahren hohen SGB-II-Quote und einer niedrigen Kaufkraft. Andererseits seien in Werdohl die Lebenshaltungskosten, insbesondere die

Mieten niedrig. Das sei allerdings nicht nur vorteilhaft. Momentan entwickle sich Werdohl auch zu einem Schwerpunkt für Zuzüge aus Südosteuropa (Rumänien, Bulgarien) mit allen Folgen und Begleiterscheinungen fehlender Integration und einer wenig ausgeprägten Bereitschaft zur Anpassung an die örtlichen Lebensverhältnisse. Auch weitere Zuzüge aus Gründen niedriger Lebenshaltungskosten seien für die Sozialstrukturen der Stadt durchaus problematisch.

Dabei sei der Verlust von Arbeitsplätzen nicht nur auf die Industrieunternehmen begrenzt. Das WK-Kaufhaus im Zentrum wurde aktuell geschlossen. Es fehle zudem als Anker und zur Belebung der Innenstadt.

Um die Lebensbedingungen und die Sozialstrukturen zu verbessern, entwickelt die Stadt als Masterplan 2040 ein Stadtentwicklungskonzept. Die Stadtplanung hat mit Begleitung eines Beratungsunternehmens eine interaktive Online-Umfrage der Bevölkerung durchgeführt. Konkrete Ergebnisse und Projektplanungen sollen Anfang 2021 vorliegen.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsberichte und somit auch die Feststellungen und Empfehlungen werden den kommunalpolitischen Gremien zur Kenntnis gegeben. Regelmäßig wird dazu in den Ausschüssen beraten. Nachfragen aus der Kommunalpolitik zu einzelnen Maßnahmen oder zum Stand der Umsetzung von Beschlüssen erreichen regelmäßig die Verwaltung.

Nicht alle Empfehlungen sind aus Sicht der Stadt Werdohl auch umsetzbar. Beispielhaft genannt werden die Ergebnisse zum Flächenmanagement der Schulen. Im interkommunalen Vergleich verfüge die Stadt über insgesamt große Schulflächen. Davon sei aber baulich bedingt ein großer Anteil Verkehrsfläche (Flure, Treppenhäuser u.a.). Die Empfehlungen lassen sich deshalb nicht eins zu eins umsetzen.

Dennoch nimmt die Stadt Werdohl die Hinweise der gpaNRW als hilfreiche Unterstützung an. Beim konkreten Beispiel Schulen sei es gelungen, Teilflächen an eine Pflegeschule zu vermieten. Perspektivisch ergeben sich mit dem Auslaufen der Realschule weitere Möglichkeiten beim Flächenmanagement.

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

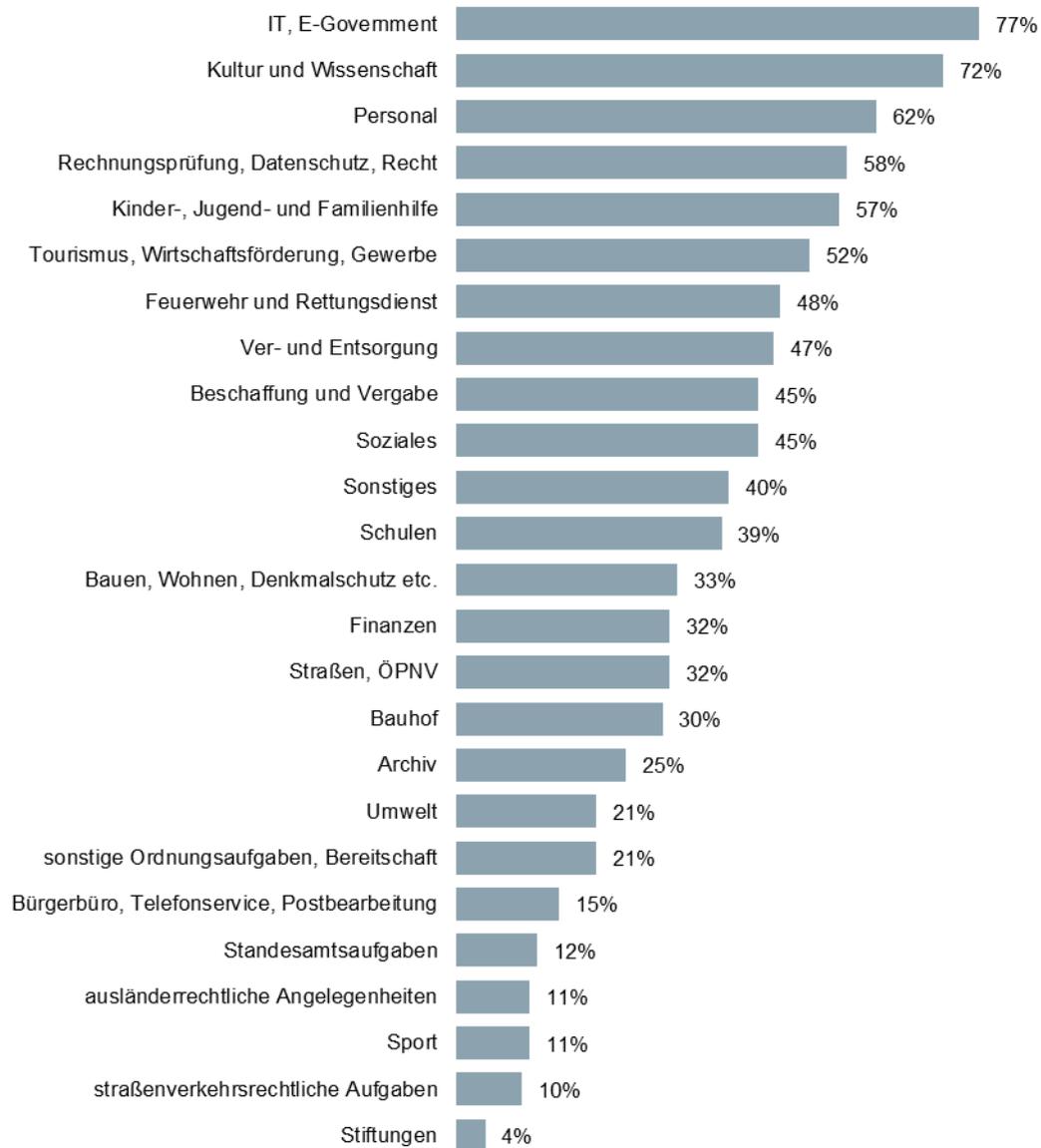
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir mehr als 90 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



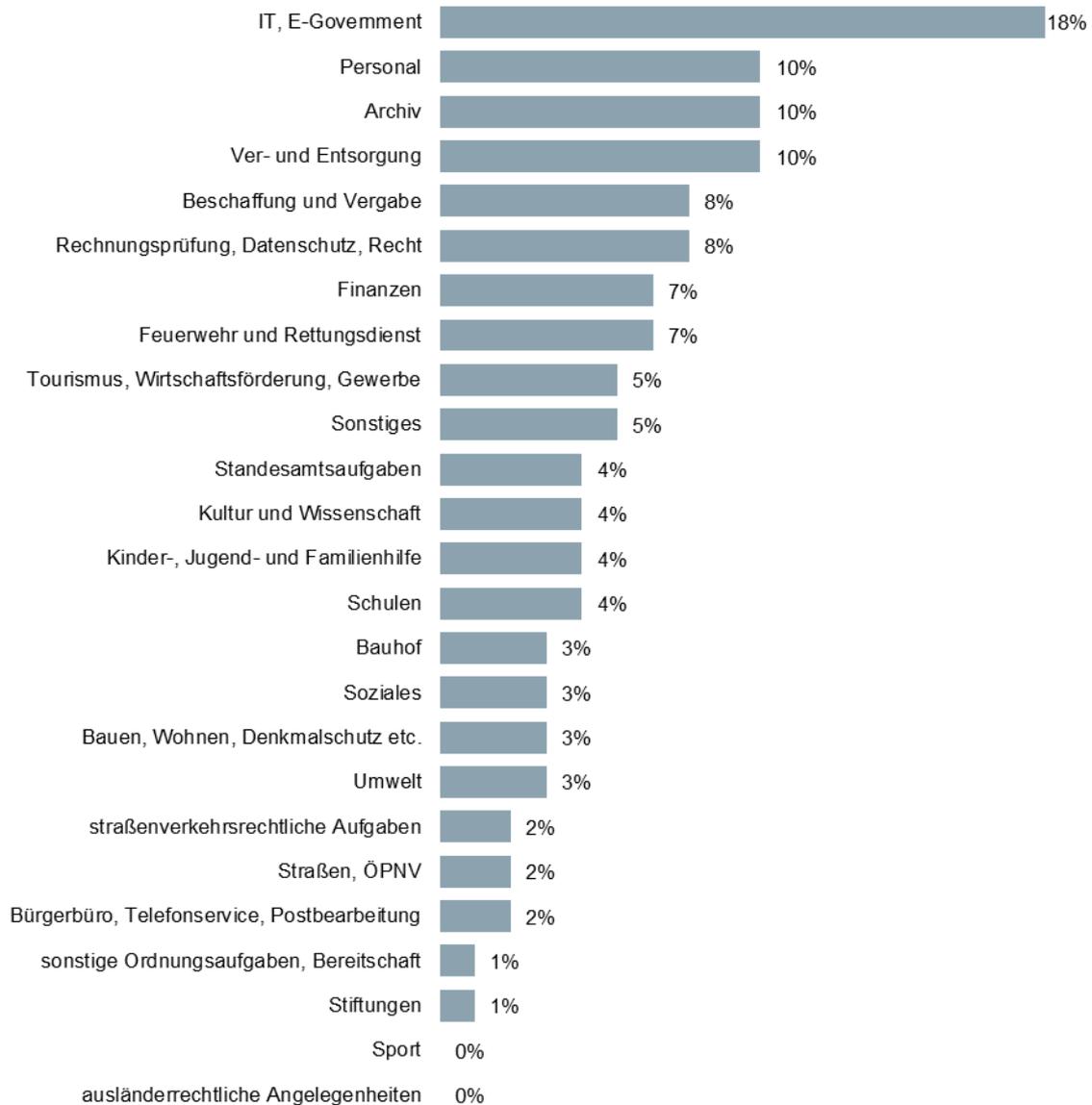
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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 Heraus-

forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

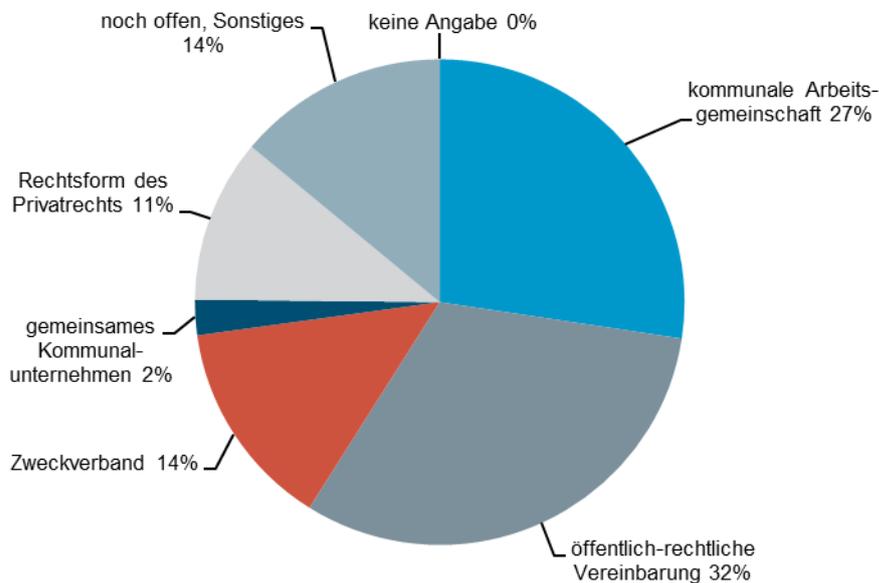


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

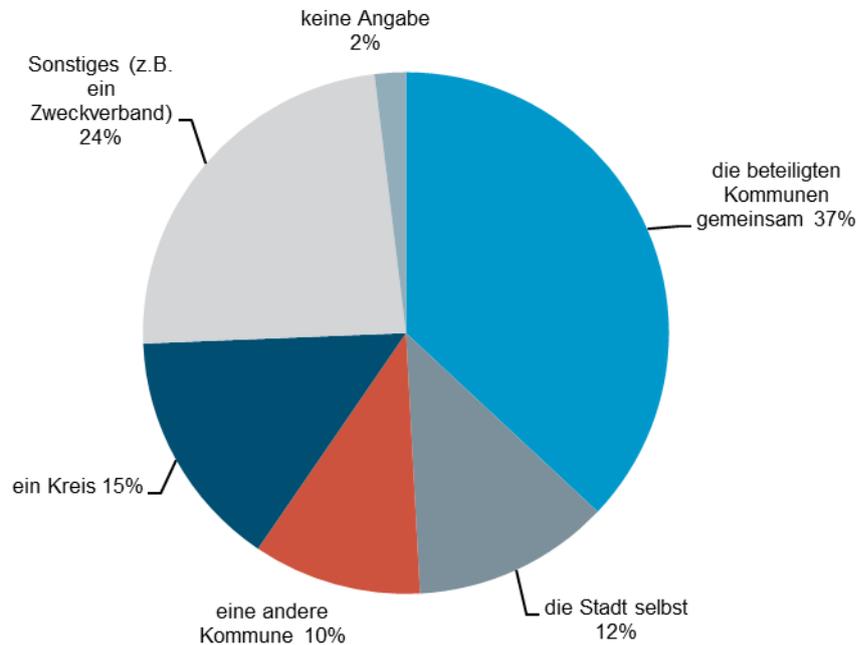


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

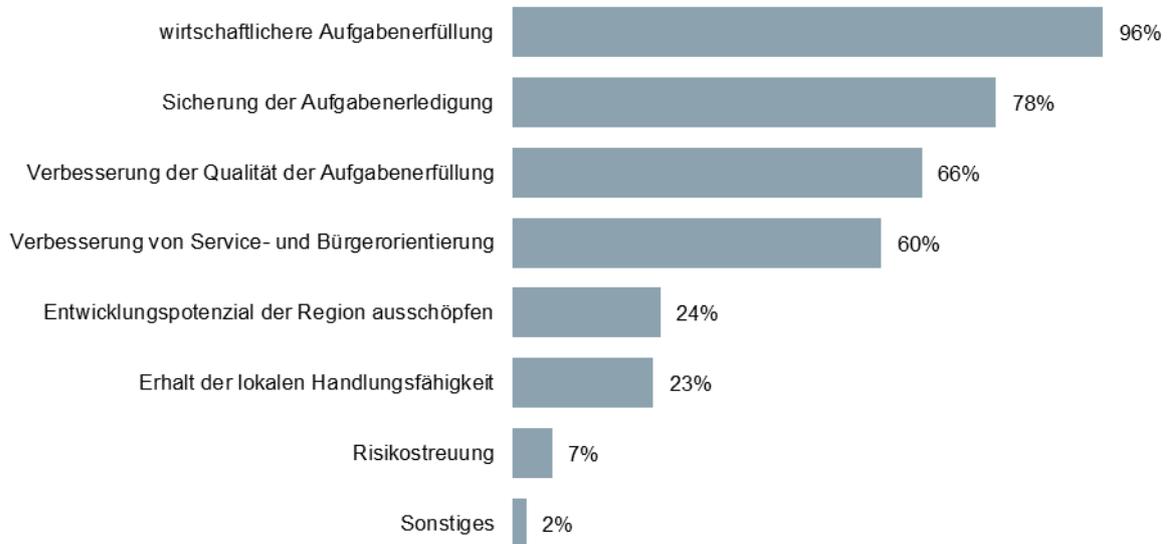


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



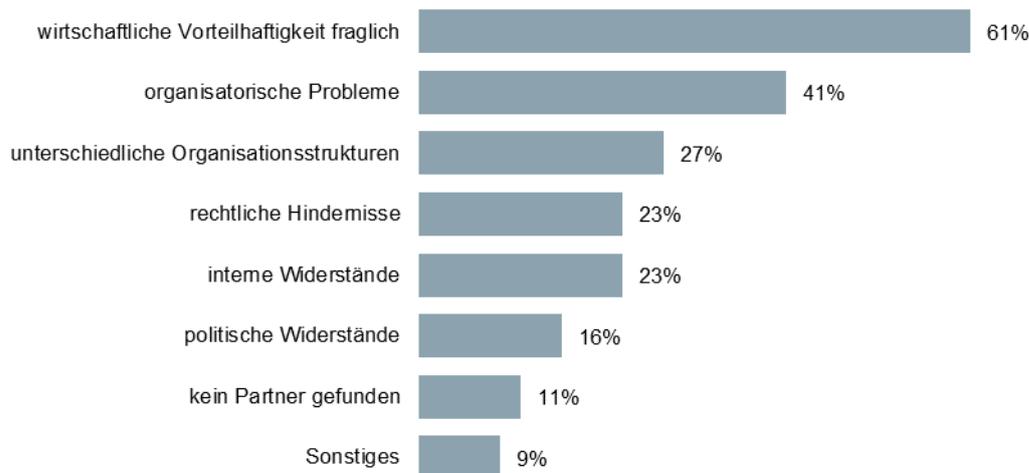
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werdohl

Bereits während der letzten Prüfung hat die gpaNRW die positive Haltung der Stadt Werdohl zur interkommunalen Zusammenarbeit herausgestellt. Fast 40 Kooperationen mit zahlreichen Einzelmaßnahmen werden in der aktuellen Umfrage genannt. Dabei deckt die interkommunale Zusammenarbeit alle Bereiche kommunaler Aufgaben ab.

Sehr aktiv ist die Stadt bei der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen, um die Aufgabenwahrnehmung effektiver und effizienter zu gestalten. Sie gestaltet die Öffentlichkeitsarbeit zusammen mit der Stadt Altena (Flyer-Erstellung, Presseartikel). In vielen Bereichen findet ein regelmäßiger Wissensaustausch statt. Genannt werden hier die Städte Altena und Lüdenscheid sowie der Märkische Kreis.

Neben der Mitarbeit in verschiedenen informellen Arbeitskreisen der Kommunen auf Kreis-ebene besteht mit der Stadt Plettenberg eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Rechnungsprüfung im technischen Bereich. Diese Zusammenarbeit wird als sehr erfolgreich wahrgenommen. Langjährige und gute Erfahrungen hat die Stadt Werdohl bei der interkommunalen Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen gesammelt: gegenseitige Nutzung von Fahrzeugen des Baubetriebshofes mit den Nachbarstädten Altena und Plettenberg, öffentlich-rechtlicher Vertrag mit der Stadt Plettenberg zum Einsatz einer Kehrmaschine in Werdohl, Kooperationen zum Brandschutz und bei der Ausbildung von Atemschutzgeräteträgern mit Nachbarkommunen und dem Märkischen Kreis, Volkshochschulzweckverband, Musikschulverein, gemeinsame Online-Ausleihe der Büchereien.

Zahlreiche Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit gibt es in den Bereichen Soziales, Wohnen, Jugend, Schule und Bildung. Die schulpyschologische Beratung wird mit dem Märki-

schen Kreis und den Kommunen koordiniert. Die Stadt Werdohl ist Gesellschafterin der Seniorenpflegeheime GmbH, der Hospiz Mutter Theresa GmbH und der Wohnungsgesellschaft GmbH (mit Neuenrade und Unternehmen). Es gibt eine gemeinsame Abrechnung der Krankenkosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Vereinbarung aller Kommunen im Märkischen Kreis) und eine Zusammenarbeit im Bereich der Schuldnerberatung (Vertrag mit AWO und Nachbarstädten). Die Stadt arbeitet mit anderen Kommunen und Trägern bei der Drogenberatung, der Erziehungsberatung, der Fachberatung Kindertagesstätten, bei der Jugendgerichtshilfe und der Adoptionsvermittlung zusammen. Sie ist Mitglied im Kinderschutzzentrum des Märkischen Kreises. Die Stadt Werdohl ist Mitglied im regionalen Bildungsnetzwerk Märkischer Kreis

Erfolgreich ist auch die Zusammenarbeit beim Bäderbetrieb mit der Stadt Plettenberg, vor allem auch beim betriebsübergreifenden Personaleinsatz. Auch zur Pflege der Kunstrasenplätze ist eine Vereinbarung mit der Stadt Plettenberg abgeschlossen worden.

Die Stadt Werdohl ist Mitglied im Zweckverband „KDVZ Citkomm“ und im Zweckverband Sparkasse im Märkischen Kreis.

Im Handlungsfeld Ver- und Entsorgung bestehen Mitgliedschaften im Zweckverband Abfallbeseitigung, im Wasserbeschaffungsverband Lüdenscheid und im Ruhrverband. Mit der Stadt Plettenberg bestehen Vereinbarungen zur Kamerauntersuchung, zur Reinigung und zur Spülung der Abwasserkanäle.

Viele Maßnahmen betreffen Aufgaben im Tagesgeschäft. Durch die Zusammenarbeit kann die Stadt Synergieeffekte nutzen, Fachwissen bündeln, vor allem aber Personal- und Finanzressourcen wirtschaftlicher einsetzen. Geplant ist eine zentrale Vergabestelle des Märkischen Kreises für alle kreisangehörigen Kommunen. Der Rat der Stadt Werdohl hat der Beteiligung der Stadt inzwischen per Beschluss (44. Sitzung vom 22. Juni 2020) zugestimmt. Bis zur vollständigen Umsetzung (bisher liegen noch nicht sämtliche Ratsbeschlüsse der Kommunen des Märkischen Kreises vor) wird die konkrete Unterstützung und Hilfestellung der gemeinsamen Vergabestelle bei komplexen Verfahren in Anspruch genommen. Die gpaNRW unterstützt die Einrichtung einer kreisweiten zentralen Vergabestelle oder zumindest die Inanspruchnahme durch die Stadt Werdohl auch mit Blick auf die Ergebnisse der Prüfung im Vergabewesen (vgl. Teilbericht Vergabewesen).

Die Stadt Werdohl geht aber auch bei den Themen Standortentwicklung, Marketing und Nachhaltigkeit interkommunale Zusammenarbeit ein. Bereits seit 20 Jahren existiert das interkommunale Gewerbegebiet Rosmart. Bis zum Abschluss der Prüfung gab es Planungen mit den Städten Altena und Lüdenscheid zur Erweiterung der Gewerbeflächen (Rosmart 2.0). Die Erweiterungsfläche liegt auf dem Gebiet der Städte Werdohl und Altena. Aufgrund der schwierigen topografischen Lage ist eine Vermarktung und Bewirtschaftung des gesamten Gewerbegebietes nicht einfach. Die Regelungen zur Aufteilung der Gewerbesteuer scheinen aus Sicht der Stadt Werdohl nachbesserungsbedürftig. Durch hohe Kosten für Vorleistungen und Investitionen entstehen derzeit Defizite. Auch der Betrieb des Gewerbeparks in Form einer GmbH mit drei Geschäftsführern sei nicht die optimale Lösung. Insofern sollten die beteiligten Städte die bisherigen Erfahrungen austauschen und das Projekt Rosmart 2.0 nutzen, um Nachbesserungen zu vereinbaren. Mit Beschluss von 22. Februar 2021 hat allerdings der Rat entschieden, jede weitere Beteiligung an der Erschließung des Gewerbegebietes Rosmart 2.0 einzustellen und sich komplett aus dem Projekt zurückzuziehen.

In diesem Zusammenhang werden auch die Stichworte Breitbandversorgung und schnelles Internet genannt. Auch dabei sieht die Stadt Werdohl Chancen für die entsprechende Versorgung von Einwohnern und Unternehmen in der interkommunalen Zusammenarbeit.

Die örtliche Wirtschaft wird durch eine Berufsorientierungsmesse für Neuenrade und Werdohl (BOM) unterstützt. Neben den Schulen aus Werdohl und Neuenrade beteiligt sich mittlerweile auch die Sekundarschule Altena-Nachrodt-Wiblingwerde.

Sehr positiv bewertet die Stadt Werdohl die Zusammenarbeit in der LEADER-Region Lenne-Schiene. Die Region LenneSchiene ist eine von 28 LEADER-Regionen in NRW. Sie setzt sich aus den Städten und Gemeinden Iserlohn (südlicher Teil), Nachrodt-Wiblingwerde, Altena, Werdohl, Plettenberg und Finnentrop zusammen. Gemeinsame Projekte sind z.B. LenneTrail, Radwegeplanung und –optimierung, Wanderwegenetz u.a. Die Entwicklung der Region wird unter dem Dach des „Verein für Regionalentwicklung Region LenneSchiene e.V.“ gesteuert und umgesetzt. Für das LEADER-Projekt erhofft sich die Stadt eine Anschlussförderung, kann sich aber auch eine weitere Zusammenarbeit der Beteiligten und eine gemeinsame eigene Finanzierung des Regionalmanagements durchaus vorstellen.

Weitere gemeinsame Kooperationen und Aktionen in der Region Südwestfalen sind das Digitale Zentrum Südwestfalen, die Konferenz der Wirtschaftsförderer Südwestfalen, die Qualitätsoffensive „Willkommen in Südwestfalen“, Heimat Shoppen, der Transferverbund Südwestfalen, City Lab Südwestfalen u.a.

Allein durch regionale Zusammenarbeit bestehe die Möglichkeit einer zukunftsfähigen Entwicklung für die Stadt Werdohl. Beispielhaft wird das Projekt Rosmart 2.0 genannt. Nur bei einer erfolgreichen Umsetzung habe die Stadt Werdohl Möglichkeiten, Gewerbeflächen anzubieten und sich dadurch zukunftsfähig aufzustellen. Interkommunale Zusammenarbeit und gemeinsame regionale Entwicklungen seien deshalb für die Stadt Werdohl von elementarer Bedeutung. Die Stadt Werdohl setzt deshalb auch Schwerpunkte in der interkommunalen Zusammenarbeit durch langfristige und strategische Kooperationen. Sie arbeitet aktiv in den von der Südwestfalen Agentur initiierten Projekten und Veranstaltungen mit. Die Stadt ist Mitglied in unterschiedlichen Tourismusverbänden.

Mit der Wirtschaftsförderung des Märkischen Kreises und der südwestfälischen Industrie- und Handelskammer (SIHK) werden Maßnahmen entwickelt. Projekte und Veranstaltungen zusammen mit anderen Kommunen werden durchgeführt, um Betriebe zu vernetzen und zu unterstützen. Es gibt gemeinsame Informationsveranstaltungen für Unternehmen (Altena, Werdohl, Lüdenscheid, initiiert durch Altena), ein interkommunales Gewerbeflächenmonitoring und ein Gewerbeflächeninformationssystem.

Auch bei zukunftsorientierten Themen wie beispielsweise beim Klimaschutz setzt die Stadt auf interkommunale Zusammenarbeit. Es gibt gemeinsame Planungen von Projekten und Aktionen wie die Teilnahme am Weltumwelntag oder die Radverkehrsförderung (Koordination über den Märkischen Kreis). Die Stadt Werdohl ist Teilnehmerin am klimanetzwerk.südwestfalen der EnergieAgentur.NRW.

Die Stadt Werdohl ist von den Chancen interkommunaler Zusammenarbeit überzeugt und hat weitere Kooperationen geplant. Vorgesehen ist die Einrichtung eines Facharbeitskreises Zuwendungsrecht. Bei einem regelmäßigen Austausch soll auch die Bezirksregierung Arnsberg beteiligt werden. Ziel ist eine verbesserte Information zu förderungsfähigen Maßnahmen, zum

Verfahren und zu den Fördervoraussetzungen. Das Fördermittelmanagement wird in Werdohl dezentral in den Fachbereichen abgewickelt. Aus Sicht der Finanzwirtschaft sei eine zentrale Organisation vorteilhaft (vgl. auch Teilbericht Finanzen, Abschnitt Fördermittelmanagement).

Bei der Vielzahl der Kooperationen ist es nachvollziehbar, dass in Einzelfällen eine interkommunale Zusammenarbeit auch aufgegeben und rückabgewickelt wird. Aufgelöst wurde die Trägerschaft der Stadt für eine gemeinsam mit der Stadt Plettenberg betriebene Förderschule. Inzwischen ist der Märkische Kreis Schulträger.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird durch die Stadt Werdohl generell als Erfolgsmodell bewertet. Gerade für kleine Kommunen ist IKZ vorteilhaft, weil sonst für jede Aufgabe eigenes Personal mit entsprechendem Fachwissen vorgehalten werden muss. Keine der bisher eingegangenen Kooperationen wird als besser oder schlechter gegenüber anderen bewertet. Ausgesprochen gut sei aber die Zusammenarbeit mit der Stadt Plettenberg auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung. Als richtungsweisend wird die Zusammenarbeit im LEADER Projekt Lenne-Schiene zusammen mit Altena, Finnentrop, Iserlohn, Nachrodt-Wiblingwerde und Plettenberg genannt.

Interkommunale Zusammenarbeit könne auch für Kulturveranstaltungen erfolgreich sein. Zusammen mit der Stadt Plettenberg habe man über viele Jahre das Familienfest „rock for kids“ sehr erfolgreich veranstaltet. Nachdem der Kooperationspartner aufgrund von Budgetkürzungen ausgestiegen ist, setzt die Stadt Werdohl die Veranstaltungsreihe allein fort.

Potenzial wird in der interkommunalen Zusammenarbeit von Baubetriebshöfen, bei der Finanzbuchhaltung und beim Ausbau der Zusammenarbeit von Rechnungsprüfungsämtern gesehen. Weitere Potenziale könnten durch eine Zusammenarbeit mit der Stadt Plettenberg bei der Unterhaltung der Abwasserkanäle erschlossen werden. Dazu gibt es bisher aber keine weitergehenden Überlegungen. Bedarf gebe es auch beim Thema Zuwendungsrecht. Das gelte auch für die besondere Förderrichtlinie zur IKZ selbst. In der Praxis habe die Förderrichtlinie wenig Bedeutung, da der Nachweis der Einsparung als Fördervoraussetzung kaum zu erbringen sei. Die Förderrichtlinie allein stelle kein Anreizinstrument dar. Interkommunale Zusammenarbeit orientiert sich eher an der Aufgabe selbst und den damit verbundenen Optimierungsmöglichkeiten und finanziellen Vorteilen. Hilfreich könnte eine konkrete Auflistung von förderfähigen Maßnahmen sein. Das wird als deutlich hilfreicher bewertet als die in der Richtlinie geltenden Voraussetzungen.

Neben einem Regionalmarketing sieht die Verwaltungsführung Möglichkeiten, in allen Aufgabenbereichen auch mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten. In vielen Bereichen können sich Synergieeffekte ergeben. Allein die Urlaubsvertretung kann bei kleinen Verwaltungseinheiten durch interkommunale Zusammenarbeit problemloser sichergestellt werden als bisher.

Die größten Hindernisse für eine erfolgreiche Zusammenarbeit schaffen sich nach Auffassung der Stadt Werdohl die Kommunen selbst. Zum Teil sei es schwierig, die erforderlichen Ratsbeschlüsse zu erhalten. Darüber hinaus gebe es vielfach kommunalrechtliche Hinderungsgründe und in einzelnen Genehmigungsverfahren bürokratische Hürden.

Zum Teil scheitern Kooperationen allerdings an unterschiedlichen EDV-Anwendungsverfahren. Das betrifft insbesondere den gesamten Bereich Finanzwirtschaft und Kasse.

Interkommunale Zusammenarbeit setze Vertrauen und Wertschätzung der Beteiligten voraus. Die Stadt Werdohl habe die Erfahrung gemacht, dass sie als finanzschwache Stärkungspartikommune nicht von allen Beteiligten als gleichwertiger Partner angesehen wird.

Die Stadt Werdohl setzt sich erfreulicherweise sehr intensiv mit interkommunaler Zusammenarbeit auseinander. In allen Lebensbereichen und Aufgabengebieten gibt es erfolgreiche Kooperationen. Insbesondere die zukunftsorientierten Maßnahmen zur Standortentwicklung und zur regionalen Gestaltung erscheinen richtungsweisend. Die gpaNRW ermuntert die Stadt ausdrücklich, diesen Weg fortzusetzen und die zahlreichen, unterschiedlichen Planungen und Überlegungen in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Gerade bei angespannter Haushaltslage, bei schwierigen und nachteiligen Standortbedingungen und unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen kann interkommunale Zusammenarbeit ein Erfolgsfaktor sein.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es, zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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.

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

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 Werdohl hat die gpaNRW von März 2020 bis Februar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Werdohl überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind jeweils einschließlich die Jahresabschlüsse bis 2018, die Gesamtabchlüsse bis 2014 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	Julia Richter
Beteiligungen	Thomas Kohl
Offene Ganztagschule	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß

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

Am 02. März 2021 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten im Rahmen eines als Videokonferenz geführten Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 10. Mai 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 der Stadt Werdohl 2020 – Haushaltssituation

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Werdohl nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist nicht eingetreten.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Werdohl erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Dennoch ist ihre strukturelle Haushaltssituation weiterhin defizitär.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Werdohl plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. Die Planergebnisse unterliegen neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken auch einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durch unterlassene Instandhaltungen. Die Risiken könnten die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährden.
Eigenkapital	
F4	Das Eigenkapital der Stadt Werdohl ist gering. Die nach § 75 Abs. 7 GO gesetzliche verbotene Überschuldung droht weiterhin.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Verbindlichkeiten der Stadt Werdohl sind hoch. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten weiter zu senken.
F6	Die Stadt Werdohl konnte einen beim Gebäudevermögen bestehenden Unterhaltungsstau in den vergangenen Jahren systematisch abbauen. Für die grundlegende Verbesserung des Straßennetzes besteht ein erheblicher Reinvestitionsbedarf.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Werdohl hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht ein. Ihr fehlen damit wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung. Die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltssanierungsplans zeigt sie hingegen fristgemäß an.		
F2	Das Controlling beschränkt sich in Werdohl auf die Berichtspflichten an die Bezirksregierung. Die Stadt hat darüber hinaus kein Berichtswesen, das sie zur unterjährigen Steuerung nutzt.		
F3	Mit ihren Konsolidierungsmaßnahmen konnte die Stadt Werdohl in den vergangenen Jahren steigende Aufwendungen kompensieren. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen zukünftig nicht mehr aus.	E3	Die Stadt Werdohl sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage muss sie Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.
F4	Werdohl nutzt weder die Haushaltsansätze für die ordentlichen Aufwendungen, noch für die investiven Auszahlungen aus. Der Haushalt bietet kein realistisches Bild des Unterhaltungs- und Investitionsvolumens.	E4.1	Die Stadt Werdohl sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Damit hätte sie zukünftig die Möglichkeit, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bei Bedarf zu nutzen.
		E4.2	Die Stadt Werdohl sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F5	Die Stadt Werdohl hat einen Überblick über die Förderlandschaft. Dennoch scheitert die Fördermittelakquise oftmals bereits daran, dass der Planungsstand potenzieller Förderprojekte nicht ausreicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist optimierungsfähig.	E5.1	Die Stadt Werdohl sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E5.2	Die Stadt Werdohl sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
F6	Die Stadt Werdohl hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	E6.1	Die Stadt Werdohl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2018 insgesamt 17 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An vier Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei Beteiligungen übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen.		
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Werdohl ist für die Stadt als mittel bis hoch einzustufen. Die Unternehmen von wirtschaftlicher Bedeutung für Werdohl sind dabei in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen tätig und weisen daher eine hohe Bandbreite auf.		
F4	Der Haushalt der Stadt Werdohl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 627.000 Euro entlastet. Außerdem bestehen neben den Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Werdohl haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl ergeben.	E5	Die Stadt Werdohl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen, zumindest aber der Beteiligungen mit maßgeblichen Einfluss (Sondervermögen Abwasserbeseitigung und VHS Zweckverband Lennetal) künftig auch zentral vorhalten.
F6	Das Berichtswesen der Stadt Werdohl 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	Gemäß § 20 EigVO NRW soll die Berichterstattung für den Betrieb Abwasser quartalsmäßig erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl ergeben.	E7.1	Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Werdohl sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
Offene Ganztagschulen			
F1	Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl aus dem Jahr 2015 enthält Prognosen zu den Schülerneuzugängen, die jedoch nicht mehr über das aktuelle Schuljahr hinausgehen. Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen gibt es in der Stadt Werdohl nicht.	E1.1	Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sollte zeitnah für alle Schulformen und Schüler aktualisiert werden.
		E1.2	Die OGS sollten fester Bestandteil der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sein. So kann die Verwaltung fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.
F2	Keine andere Kommune weist eine niedrigere Teilnahmequote als die Stadt Werdohl auf. Hier kommt zum Tragen, dass alle Grundschulen zusätzlich eine Vormittagsbetreuung anbieten. Diese wird an der St. Michael Grundschule sogar stärker als die OGS nachgefragt. Infolgedessen geht die gpaNRW hier von einer Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen aus, die sich belastend auf den Fehlbetrag bei der OGS auswirkt.	E2	Die Stadt Werdohl sollte klare Vorgaben hinsichtlich des Platzausbaus bei den beiden Betreuungsformen haben. Damit kann sie finanzielle Nachteile bei der Refinanzierung, die sich aus Konkurrenzsituationen der beiden Betreuungsformen ergeben, verhindern.
F3	Die Stadt Werdohl setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Betreuungsvereinen. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar geregelt. Der Kooperationsvertrag bietet der Stadt Werdohl angemessenen Reaktionsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen.		
F4	Die Stadt Werdohl verfügt über keine Gesamtstrategie für die OGS und sie beteiligt sich auch nicht aktiv am OGS-Geschehen. Die Schulleitungen und Betreuungsvereine agierten bei der OGS weitestgehend eigenverantwortlich. Dadurch sind die OGS-Abläufe für die Stadt Werdohl nur wenig transparent.	E4	Die Stadt Werdohl sollte sich als Schulträger aktiv in die Gestaltung der OGS mit einbringen und sich über das OGS-Geschehen regelmäßig berichten lassen. Hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz sollte die Stadt Strategien entwickeln.
F5	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Werdohl beim Produkt Grundschulen abgebildet. Dazu werden die Aufwendungen und Erträge der OGS in den Produkterläuterungen in großen Teilen separat ausgewiesen, was die gpaNRW begrüßt. Jedoch ist diese Vorgehensweise noch nicht konsequent genug umgesetzt.	E5	Die Stadt Werdohl sollte für die OGS-relevanten Einzelveranschlagungen vollständig im Produkt Grundschulen bei den Produkterläuterungen abbilden. Zusätzlich kann sie die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Beding durch die niedrige OGS-Teilnahmequote fällt die Belastung für den städtischen Haushalt durch die OGS absolut gesehen nicht hoch aus. Trotzdem ist der schülerbezogene Fehlbetrag bei der OGS in Werdohl höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen durch Sanierungsarbeiten sind der Grund dafür.		
F7	Die Stadt Werdohl gehört zu den Kommunen, die den Fehlbetrag bei der OGS mit am wenigsten entlasten können. Das ist zwar im Wesentlichen auf die sozioökonomischen Gegebenheiten in Werdohl zurückzuführen. Dennoch zeigt die Elternbeitragsatzung hinsichtlich der Beitragshöhen und Mitwirkungspflichten Optimierungsbedarf.	E7.1	Die Stadt Werdohl sollte die Elternbeitragssatzung optimieren, indem sie die Elternbeiträge auf ein mittleres Niveau anhebt. Falls es Elternbeitragszahler in der Einkommensgruppe über 80.000 Euro gibt, dann sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten.
		E7.2	Die Stadt Werdohl sollte die Einkommensüberprüfung bei der OGS so optimieren, dass sie jährlich stattfinden kann. Dazu bietet es sich an, die Beitragsrückstände bei der OGS mit zu erfassen.
F8	Durch energetische Sanierungsarbeiten an der Martin-Luther-Grundschule entstehen temporär hohe Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag der OGS belasten.	E8	Die Stadt Werdohl sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung auch am Standort Kleinhammer priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Stadt Werdohl sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem möglichst frühen Zeitpunkt digitalisieren und das weitere Baugenehmigungsverfahren inkl. der Beteiligungen ausschließlich digital durchführen.
F1	In Werdohl ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gewährleistet, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich eingehalten werden. Um eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen zu garantieren, sollten interne Handlungsanweisungen erlassen werden.	E1.1	Die Stadt Werdohl sollte die gesetzlich normierte maximale Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren vollständig einhalten.
		E1.2	Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Werdohl Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.
		E1.3	Die Stadt Werdohl sollte bei Entscheidungen über Baugenehmigungen das Vieraugenprinzip einführen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Werdohl sollte die Kennzahl zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu prüfen, ob die erhobenen Gebühren aufwandsdeckend sind. Diese Kennzahl sollte regelmäßig fortgeschrieben werden.
		E1.5	Die Stadt Werdohl sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.
F2	In Werdohl werden Bauwillige im Zuge von Bauberatungen umfassend informiert. Der Internetauftritt der Stadt Werdohl bedarf im Hinblick auf das Themenfeld Bauaufsicht der Ergänzung.	E2	Der Internetauftritt der Stadt Werdohl sollte im Themenfeld Bauaufsicht aus Sicht der gpaNRW deutlich ergänzt und überarbeitet werden.
F3	Die Stadt Werdohl hat den Gesamtprozess des Baugenehmigungsverfahrens straff organisiert. Allerdings sind Zuständigkeitsregelungen und Entscheidungsbefugnisse nicht verbindlich geregelt. Ebenso sind keine ermessenslenkenden Vorgaben vorhanden. Das Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen. Für das gesamte Baugenehmigungsverfahren ist die Papierakte das führende Medium.	E3.1	Die Stadt Werdohl sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.
		E3.2	Die Stadt Werdohl sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche im Baugenehmigungsverfahren durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung festlegen.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Werdohl straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen.		
F5	Die Gesamtlaufzeit von einfachen Baugenehmigungsverfahren liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medianwertes. Damit wickelt Werdohl die einfachen Baugenehmigungsverfahren schneller ab als die Hälfte der Vergleichskommunen.	E5.1	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktive Fristsetzung für die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen weiter gestrafft werden.
		E5.2	Um weitere Analysemöglichkeiten und somit steuerungsrelevante Kennzahlen zur Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, sollte die Stadt Werdohl neben den bereits erfassten Gesamtlaufzeiten auch die internen Laufzeiten für das einfache und normale Baugenehmigungsverfahren ab dem Zeitpunkt ermitteln, ab dem der Antrag vollständig und mängelfrei vorliegt.

Feststellung		Empfehlung	
F6	In der Stadt Werdohl werden im untersuchten Teilbereich Bauaufsicht mehr Fälle pro Vollzeitäquivalent bearbeitet, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.	E6.1	Die Stadt Werdohl sollte die Fallzahlenentwicklung ständig überprüfen und die Stellenanteile für die Sachbearbeitung anpassen, um eine Überlastung des Personals zu verhindern.
		E6.2	Die Stadt Werdohl sollte die verschiedenen Tätigkeiten in der Bauaufsichtsbehörde zeitlich separat erfassen, um grundlegende Daten für die Personalbemessung und –steuerung zu erhalten.
F7	Die Stadt Werdohl nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt, allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	E7	Die Stadt Werdohl sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich und konsequent digital bearbeiten.
F8	Die Stadt Werdohl erhebt im Bereich der Bauaufsicht keine Steuerungskennzahlen.	E8	Die Stadt Werdohl sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen ist durch interne Dienstanweisungen reglementiert. Allerdings stammt die Dienstanweisung Vergabewesen aus dem Jahre 1976 und bedarf der grundlegenden Neufassung. Die Stadt Werdohl verfügt aktuell noch nicht über ein vollumfängliches Vergabemanagementsystem.		
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Stabstelle organisiert und wird bei allen Vergabemaßnahmen ab 5.000 Euro eingebunden.	E2.1	Die Dienstanweisung sollte zeitnah neu erstellt werden und dabei die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen, z.B. die UVgOberübersichtigen.
		E2.2	Die Stadt Werdohl sollte ein vollständiges Vergabemanagementsystem einführen und Vergaben künftig ausschließlich und vollständig elektronisch durchführen.
		E2.3	Bis zur Einführung einer entsprechenden Softwarelösung sollte bei hochkomplexen EU-Vergaben weiterhin Fachexpertise unterstützend zur Anwendung kommen, um die Überforderung der zentralen Vergabestelle zu verhindern.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Korruptionsprävention wird in der Stadt Werdohl ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen.	E3.1	Die Stadt Werdohl sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.
		E3.2	Die Sensibilisierung der Beschäftigten kann auch durch eine regelmäßige Informationsveranstaltung, etwa im jährlichen Rhythmus stattfinden, damit das Thema Korruptionsprävention stets präsent bleibt.
F4	Die Stadt Werdohl hat den Umgang mit Sponsoring und Spenden in einer Dienstanweisung geregelt. Insgesamt gehen die Regelungen auf die wesentlichen Punkte rund um das Sponsoring ein und sind somit gut geeignet Sponsoring rechtskonform abzuwickeln. Die Dienstanweisung sollte jedoch in einigen Punkten ergänzt werden.	E4.1	Sponsorleistungen sollten ausnahmslos in einem schriftlichen Vertrag geregelt werden, so dass die Soll-Vorschrift in der Dienstanweisung durch eine Muss-Vorschrift ersetzt werden sollte.
		E4.2	Die Stadt Werdohl sollte die Dienstanweisung Sponsoring überarbeiten und künftig ausnahmslos einen schriftlichen Vertragsschluss bei Sponsoringleistungen festschreiben. Weiterhin sollte die Haftung aus dem Sponsoring grundsätzlich dem Sponsorgeber übertragen werden.
		E4.3	Die Stadt Werdohl sollte regelmäßig, z.B. einmal jährlich, sämtliche Sponsoren, den Sponsorzweck sowie die Art und Höhe der Zuwendung öffentlich bekannt machen.
F5	Die Regelungen der Dienstanweisung Sponsoring dienen der Korruptionsprävention und stellen gleichzeitig sicher, dass die haushalts- und steuerrechtlichen Aspekte des Sponsorings Beachtung finden.	E5	Die Stadt Werdohl sollte im Zuge der Überarbeitung der Dienstanweisung Sponsoring die grundsätzliche zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen vorsehen.
F6	Die Stadt Werdohl betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.		
F7	Die Bedarfsfeststellungen im Bereich der investiven Maßnahmen sind in Werdohl in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben deutlich von den Kostenschätzungen ab.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die durchschnittliche Abweichung vom Auftragswert liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Abweichungen sind ein Indiz dafür, dass bei der Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen, schwerpunktmäßig bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen und die darauf aufbauende Kostenschätzung, Verbesserungspotential besteht.		
F9	Die Stadt Werdohl hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Einige Aspekte sind jedoch unübersichtlich.		
F10	Die Beteiligung der zentralen Vergabestelle ist bei Nachträgen gemäß Dienstanweisung nicht vorgesehen.		
F11	Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E11	Wie bereits unter Ziff. 5.3.1 des Berichts angedeutet, sollte die Vergabedienstanweisung neu gefasst und auch der Themenkomplex „Nachträge“ aktualisiert werden. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Werdohl Regelungen zu einem strukturierten Nachtragsmanagement einführen, welches eine systematische Auswertung von Nachträgen und den zugrundeliegenden Ursachen beinhaltet.
F12	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Werdohl zeigen Verbesserungspotential bei der Dokumentation des Vergabeverfahrens. Weiterhin sind zum Teil hohe Abweichungen von der Kostenschätzung und vom Auftragswert festzustellen, die Hinweise auf Mängel bei der Projektvorbereitung geben können. Gesetzlich normierten Veröffentlichungspflichten kommt die Stadt Werdohl bei den betrachteten Maßnahmen nicht konsequent nach. Formale Schlussabnahmen gemäß § 12 VOB/B wurden nicht durchgeführt.		
F13	Eine Prüfung der Eignung der Unternehmen hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit wurden nicht dokumentiert.	E13.1	Die Stadt Werdohl sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. Insbesondere beim Bauen bzw. Sanieren im Bestand kommt dieser Aufgabe eine hohe Bedeutung zu, um ein vollständiges und belastbares Leistungsverzeichnis als Auftragsgrundlage zu erhalten.
		E13.2	Die Stadt Werdohl sollte Vergabeakten lückenlos und nachvollziehbar führen.
		E13.3	Die Stadt Werdohl sollte nach Abschluss eines jeden Gewerks eine formale Schlussabnahme gemäß § 12 VOB/B durchführen, um etwaige Mängel festzustellen und nötigenfalls zu rügen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Eine darüberhinausgehende Prüfung der Eignung der Unternehmen hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit gemäß § 6a VOB/A wurde nicht dokumentiert.	E14	Die Stadt Werdohl sollte die internen Vorgaben zum Vergabewesen verlässlich einhalten und ihrer Dokumentationspflicht im Vergabewesen konsequent und lückenlos nachkommen.
F15	Da der Auftrag für diese Maßnahme im Zuge einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb erteilt wurde, hat die Stadt Werdohl die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Diese sogenannte EX-Post-Veröffentlichung ist unterblieben.	E15	Die Stadt Werdohl sollte ihren Veröffentlichungspflichten im Vergabeverfahren stets verlässlich nachkommen.
F16	Die Vergabeakte enthält keine Dokumentation oder Erläuterungen hinsichtlich der deutlichen Kostenreduzierung, so dass diese nicht nachzuvollziehen sind.	E16	Auch wenn Kostenersparnisse von Vorteil sind, sollte die Stadt Werdohl die Gründe für Abweichungen systematisch analysieren und auswerten, um Rückschlüsse für die Vorbereitung von künftigen Baumaßnahmen zu ziehen. Hierzu wird auf Ziff. 5.5. dieses Bericht „Bauinvestitionscontrolling“ verwiesen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl 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			▲

Für die Haushaltssituation der Stadt Werdohl besteht weiter ein **hoher Handlungsbedarf**. Die Stadt nimmt freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Daher schränken aufsichtsrechtliche Maßnahmen die Handlungsfähigkeit der Stadt ein.

Der Saldo der **Jahresergebnisse** beträgt für den Zeitraum 2014 bis 2018 rund – 3,2 Mio. Euro. Seit 2016 kann die Stadt Werdohl positive Jahresergebnisse und ausgeglichene Haushalte darstellen. Die strukturelle Haushaltssituation ist dennoch weiterhin defizitär. Das strukturelle Ergebnis der Stadt Werdohl liegt für das Jahr 2018 bei – 2,8 Mio. Euro. Es zeigt, dass die Stadt das positive Jahresergebnis des Jahres 2018 vor allem durch die gute konjunkturelle Lage sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) erzielt hat.

Die **Planergebnisse** sehen bis 2023 ausgeglichene Haushalte vor. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Stadt hat hier in der Vergangenheit die Haushaltsansätze für die Unterhaltungsmaßnahmen nicht ausgeschöpft. Für das Straßenvermögen besteht die Gefahr, dass die unterlassenen Instandhaltungen geballt anfallen, oder außerplanmäßige Abschreibungen erforderlich werden. Dies gefährdet die Ziele des Haushaltssanierungsplans.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Werdohl ist gering. Die Stadt konnte ab 2016 den Eigenkapitalverzehr stoppen und erneut Eigenkapital aufbauen. Die nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotene Überschuldung droht jedoch weiterhin.

Interkommunal verglichen gehört sowohl der Kernhaushalt, als auch der Konzernverbund Werdohl zu den Kommunen mit den höchsten **Schulden und Verbindlichkeiten** je Einwohner. Obwohl die Stadt Werdohl von 2014 bis 2018 ihre Investitionskredite um 4,5 Mio. Euro (26,5 Prozent) und ihre Liquiditätskredite um 9,4 Mio. Euro (18,4 Prozent) reduzierte, schränken diese die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten weiter zu senken.

Die **Analyse des Vermögens** zeigt, dass die Stadt beim Gebäudevermögen den seit Jahren bestehenden Unterhaltsstau in den letzten Jahren systematisch abbauen konnte. Trotz hoher Altersstruktur befinden sich die Gebäude nach Auskunft des Gebäudemanagements in einem guten Zustand. Die gpaNRW sieht hier kein gesteigertes Risiko von Reinvestitionen. Anders verhält sich dies für das Straßenvermögen. Zwar konnte die Stadt den Zustand des Straßenvermögens durch Unterhaltungsmaßnahmen in vielen Fällen verbessern. Für eine grundlegende Verbesserung des Straßennetzes müssten jedoch erheblich mehr investive Mittel eingesetzt werden. Es besteht ein hoher Reinvestitionsbedarf.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Werdohl hält die **gesetzlichen Fristen** zur Erstellung der Jahres- und Gesamabschlüsse nicht ein. Ihr fehlen damit wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung. Die Haushaltssteuerung wird weiter dadurch erschwert, dass die Stadt kein Berichtswesen hat, mit dem sie relevante Informationen zusammenfasst und auf deren Grundlage Entscheidungen treffen könnte, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind. Werdohl erstellt ausschließlich die pflichtigen Berichte an die Bezirksregierung, nutzt diese aber auch zur Steuerung.

In den vergangenen Jahren haben **Konsolidierungsbemühungen** zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Das Instrument der **Ermächtigungsübertragungen** nutzt die Stadt Werdohl nicht. Sie schöpft die fortgeschriebenen Haushaltsansätze ihrer eingeplanten ordentlichen Aufwendungen und investiven Auszahlungen nicht aus, weil sie diese stets zu hoch einplant. Oftmals liegt dies an Maßnahmen, die in Abhängigkeit von Dritten stehen. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Unterhaltungs- und Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Als 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 Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Werdohl 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	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014.

** Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist bislang nicht eingetreten.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht 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 Werdohl 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 Werdohl** nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die vorliegenden Haushaltssanierungspläne wurden bis einschließlich 2020 von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Werdohl 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.973	-1.364	3.505	367	1.232
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	10.509	9.157	12.705	13.093	12.982
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-96	12	43	21	-1.343
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.973	-1.364	3.505	367	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	39,7	13,0	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Fehlbetragsquote in Prozent	39,7	13,0	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen Werdohl in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	81	114	365	593	680
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	81	195	560	1.154	1.834
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	12.982	12.982	12.982	12.982	12.982
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	81	114	365	593	680
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis				

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Dabei berücksichtigen wir die Neuregelung der Gemeindeordnung (GO NRW) zum 01. Januar 2019. Diese sieht vor, dass Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden dürfen, wenn die allgemeine Rücklage zumindest einen Bestand von drei Prozent der Bilanzsumme aufweist und die letzten drei Vorjahresergebnisse positiv waren.

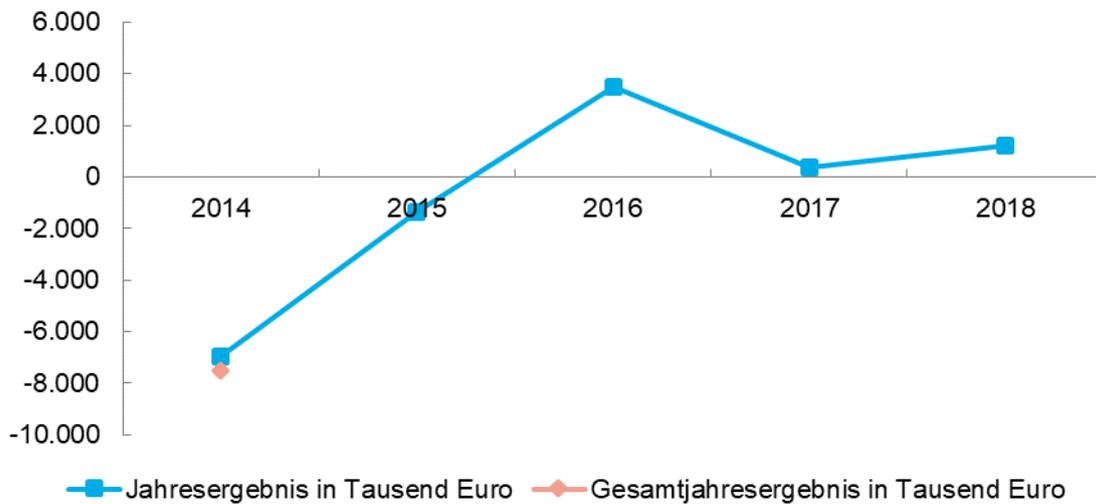
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Dennoch ist ihre strukturelle Haushaltssituation weiterhin defizitär.

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 Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018



Gesamtjahresergebnisse liegen nur bis einschließlich 2014 vor.

Die Ist-Ergebnisse des Kernhaushalts der **Stadt Werdohl** schwankten in den vergangenen Jahren. Ab 2016 konnte die Stadt erstmals seit Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF)³ positive Jahresergebnisse ausweisen. Sie erfüllt damit die Vorgaben des § 6 Abs. 2 Nr. 1 StPaktG. Dieser sieht vor, dass Kommunen, die freiwillig am Stärkungspakt teilnehmen, unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe spätestens ab 2018 einen Haushaltsausgleich zu erreichen haben. Die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG hat die Jahresergebnisse der Stadt Werdohl durchschnittlich um 1,9 Mio. Euro verbessert. Ein Haushaltsausgleich wäre ohne sie nur im Jahr 2016 möglich gewesen.

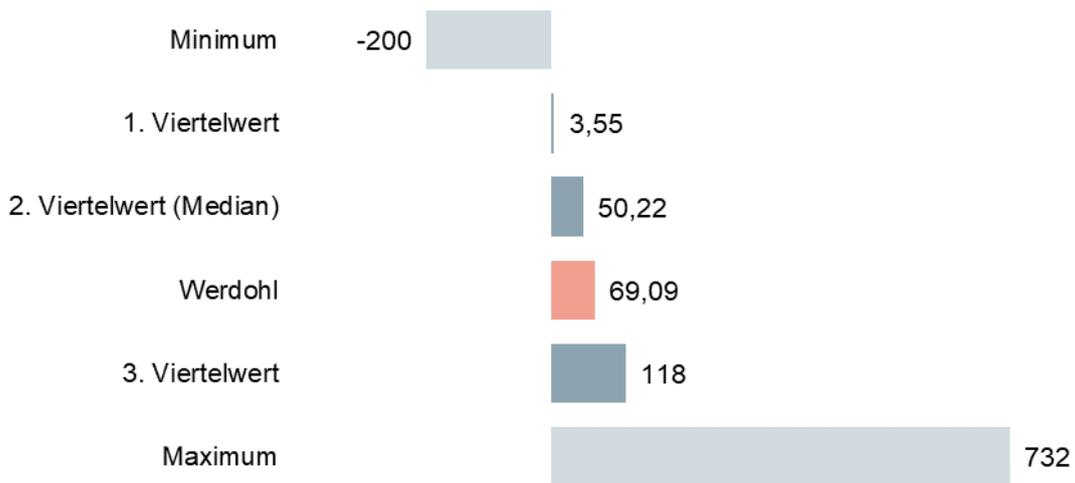
Einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse hat in Werdohl die Entwicklung der Gewerbesteuer und der Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung betrug die durchschnittliche Gewerbesteuer der Jahre 2016 bis 2018 rund 11,2 Mio. Euro. Die Stadt konnte in diesen Jahren doppelt so hohe Gewerbesteuererträge erzielen, wie noch im Jahr 2014. Die vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum⁴ führten wiederum zu hohen Schlüsselzuweisungen und dem insgesamt guten Jahresergebnis 2016. Die Schlüsselzuweisungen waren 2016 mit 8,3 Mio. Euro rund 2,5 Mio. Euro höher als die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der übrigen Jahre. Daneben haben aber auch nicht ausgeschöpfte Haushaltsansätze für Unterhaltungsmaßnahmen beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen. Eine echte Konsolidierung ist damit nicht verbunden.

³ Die Stadt Werdohl hat das NKF zum 1. Januar 2007 eingeführt.

⁴ Der Referenzzeitraum für die Schlüsselzuweisungen 2016 ist Juli 2014 bis Juni 2015.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Werdohl bisher nur bis 2014 aufgestellt, weil in den Folgejahren die Jahresabschlüsse des Sondervermögens Abwasserbeseitigung noch fehlen. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören in diesem Jahr die Bäderbetriebe Werdohl GmbH, die Stadtwerke Werdohl GmbH und das Sondervermögen Abwasserbeseitigung. Das Gesamtjahresergebnis 2014 ist mit rund 0,5 Mio Euro unwesentlich schlechter als das Jahresergebnis des Kernhaushalts. Das war auch in den Vorjahren der Fall.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ebenso schwankend wie die Jahresergebnisse positioniert sich die Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner. Mit einem Jahresergebnis von – 386 Euro je Einwohner gehörte Werdohl 2014 zum Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen. 2015 und 2017 gehörte Werdohl ebenfalls zur Hälfte der Kommunen mit den schlechteren Jahresergebnissen, konnte sich aber bereits zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert im interkommunalen Vergleich positionieren. Besser verliefen die Jahre 2016 und 2018. Hier gehörte Werdohl interkommunal verglichen zur besseren Hälfte der Vergleichskommunen und konnte sich mit einem Jahresergebnis von 195 Euro je Einwohner 2016 sogar im besten Viertel positionieren.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind

zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Gleiches gilt für die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet und die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG bereinigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, hat die gpaNRW nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018

	Werdohl
Jahresergebnis	1.232
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	-16.831
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-15.599
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	12.840
= strukturelles Ergebnis	-2.759

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 4,0 Mio. Euro schlechter, als das von der Stadt Werdohl ausgewiesene Jahresergebnis 2018. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Werdohl aus Sicht der gpaNRW wider.

Die Modellrechnung zeigt, dass das Jahresergebnis 2018 von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert. Diese sind rund 1,5 Mio. Euro höher, als der Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018. Ohne diese wäre die Haushaltssituation der Stadt Werdohl schlechter. Aufgrund der Corona-Pandemie ist davon auszugehen, dass sich die konjunkturelle Lage verschlechtern wird.

Auch die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG wird Werdohl zukünftig nicht mehr erhalten. Diese hat das Jahresergebnis 2018 um rund 2,1 Mio. Euro verbessert. Die Stadt Werdohl muss diesen Beitrag zukünftig durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen.

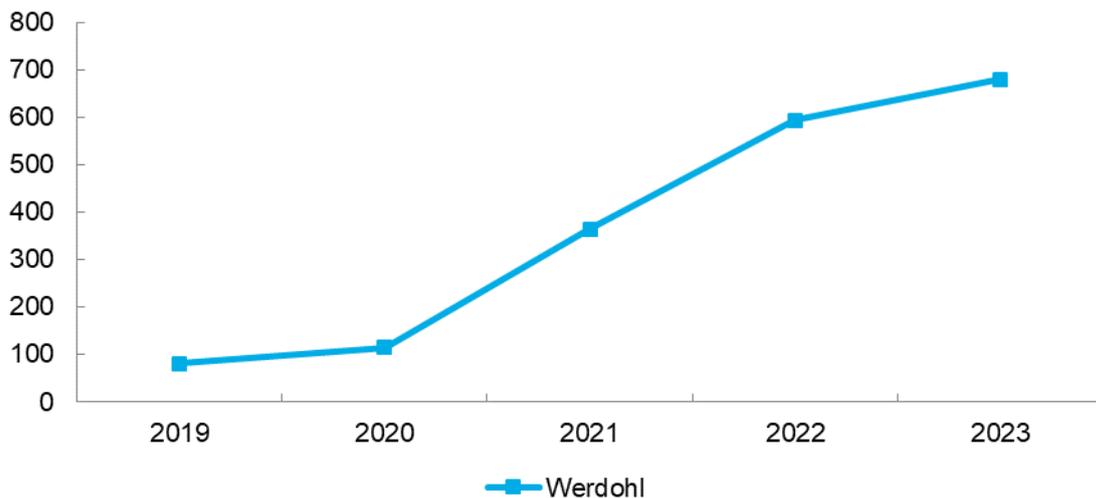
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. Die Planergebnisse unterliegen neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken auch einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durch unterlassene Instandhaltungen. Die Risiken könnten die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährden.

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 Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Stadt Werdohl plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 0,7 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

	2018	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	10.420 (9.810)	13.000	2.580 (3.190)	4,5 (5,8)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.709 (7.266)	9.700	1.991 (2.434)	4,7 (5,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.932 (1.434)	2.080	148 (646)	1,5 (7,7)
Schlüsselzuweisungen	6.933 (6.282)	7.300	367 (1.018)	1,0 (3,0)
Übrige Erträge	23.679 (25.881)	18.493	-5.186 (-7.388)	-4,8 (-6,5)
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	10.689	12.384	1.695	3,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.977	6.283	-694	-2,1
Steuerbeteiligungen	1.684 (1.391)	940	-744 (-451)	-11,0 (-7,5)
Allgemeine Kreisumlage	11.667 (11.415)	12.900	1.233 (1.485)	2,0 (2,5)
Übrige Transferaufwendungen	9.270	9.963	693	1,5
Übrige Aufwendungen	16.695 (16.150)	16.086	-609 (-64)	-0,7 (-0,1)

* 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.

Die **Gewerbesteuer** ist eine der wichtigsten Ertragsgrößen der Stadt Werdohl. Sie hat 2018 einen Anteil von rund einem Fünftel (20,6 Prozent) an den gesamten Erträgen. Bei der Planung der Haushalte 2019 und 2020 ging die Stadt von einer weiter anhaltenden Hochkonjunkturphase aus. Gegenüber dem Ergebnis des Jahres 2018 plante sie für das Jahr 2019 eine Steigerung der Gewerbesteuererträge von 10,4 Prozent auf 11,5 Mio. Euro. Durch einen Sondereffekt konnte sie in diesem Jahr tatsächlich 16,6 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen realisieren und damit 5,1 Mio. Euro mehr als geplant. Dies stellt jedoch keine nachhaltige Entwicklung dar. In ihrem Lagebericht 2018 schätzt die Stadt die Planung des Gewerbesteueraufkommens aufgrund der Struktur der gewerbesteuerpflichtigen Betriebe selbst als schwierig und risikobehaftet ein. Vor diesem Hintergrund scheint der hohe Planwert des Jahres 2020 ambitioniert. Hier plant die Stadt gegenüber dem Planwert 2019 eine weitere Steigerung von 11,3 Prozent auf 12,8 Mio. Euro. Die Orientierungsdaten des Landes NRW⁵ sehen für 2020 hingegen nur eine Steigerung von 0,2 Prozent vor. Abgemildert wird der hohe Planwert des Jahres 2020 dadurch, dass die Stadt für die mittelfristige Finanzplanung nur geringe Steigerungen einplant: Sie berücksichtigt für 2021 eine weitere Steigerung von 1,6 Prozent auf 13,0 Mio. Euro und schreibt den Wert auf dieser Basis ohne weitere Steigerung bis 2023 fort. Hätte die Stadt auf Basis des Planwerts 2019 hingegen für alle Jahre ab 2020 die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses angewendet, wäre der Planwert 2023 mit 12,6 Mio. Euro nur unwesentlich geringer gewesen. Dazu verliefen die Gewerbesteuererträge noch im ersten Quartal 2020, vor Beginn der Coronapandemie, planmäßig. Danach brachen sie ein. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die Stadt Werdohl auch die Gewerbesteuererträge der mittelfristigen Haushaltsplanung nicht in der geplanten Höhe realisieren kann. Dieses ist in Hinblick auf die Höhe der Gewerbesteuern für die Stadt Werdohl von besonderer Bedeutung.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2018 einen Anteil von einem weiteren Fünftel (19,0 Prozent) an den gesamten Erträgen. Sie verzeichnen bis 2023 mit rund 2,1 Mio. Euro hinter den Gewerbesteuern den wertmäßig zweithöchsten Anstieg. Die Planung der Stadt Werdohl ist nachvollziehbar. Sie legt die Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 sowie die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW für die **Schlüsselzuweisungen**. Der Planwert 2020 entspricht der Arbeitskreisrechnung zum GFG und ist rund 0,1 Mio. Euro niedriger als die endgültige Festsetzung zum GfG. Darauf aufbauend hat die Stadt Steigerungsdaten angewendet, die dem Orientierungsdatenerlass des Landes NRW entsprechen.

Auch bei den **übrigen Erträgen** sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die übrigen Erträge verringern sich von 2018 bis 2023 um rund 5,2 Mio. Euro. Das liegt vor allem daran, dass die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG ab 2021 entfällt und 2021 letztmalig die Erträge aus der Abrechnung der Einheitslastenbeteiligung für das Jahr 2019 erstattet werden. Auch die Planung der übrigen Ertragspositionen ist vorsichtig.

⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019 Az. 304-46.05.01-264/19

Die **Personalaufwendungen** sind nach den Transferaufwendungen die größte Aufwandsposition. Sie haben 2018 einen Anteil von rund einem Fünftel (21,6 Prozent) an den gesamten Aufwendungen. Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 1,7 Mio. Euro (15,9 Prozent) steigen. Die Personalaufwendungen sind durch das Personalentwicklungskonzept Bestandteil des Haushaltssanierungsplans. In den Haushaltsansätzen berücksichtigt die Stadt Werdohl die Auswirkungen des Stellenplans sowie tarifliche Erhöhungen für die Beschäftigten und die beschlossene Besoldungserhöhung für die Beamten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko resultiert daraus nicht.

Für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Haushaltsansätze basieren auf den Mittelanmeldungen der Fachbereiche. Sie sind gedeckelt und enthalten keine Preissteigerungen. Bis 2023 sollen sie um 0,7 Mio. Euro (9,9 Prozent) zurückgehen. Maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen haben vor allem die Aufwendungen für die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen des Infrastruktur- und Gebäudevermögens. Hier unterschreitet Werdohl regelmäßig die geplanten Haushaltsansätze. Die Stadt hat geplante Unterhaltungsmaßnahmen, u. a. aufgrund von Personalmangel, nicht wie geplant realisiert. Während der Zustand der Gebäude nach Angaben der Stadt gut ist, besteht für das Straßenvermögen die Gefahr, dass die Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht ausreichen und sich der Zustand des Vermögens verschlechtert. Hierdurch können unterlassene Aufwendungen zukünftig geballt anfallen, oder aber außerplanmäßige Abschreibungen entstehen, weil die avisierte Restnutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Weitere Informationen zur Altersstruktur des Vermögens enthält das Kapitel 1.3.5 (Schulden und Vermögen). Bezüglich der unterlassenen Instandhaltungen verweisen wir auf die Regelungen § 37 Abs. 4 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW).

Die eingeplante **Gewerbesteuerumlage** und **Finanzierungsbeteiligung zum „Fonds Deutsche Einheit“** entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Es besteht daher kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen.

Die Aufwendungen für die **Kreisumlage** werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Stadt Werdohl sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Die Stadt kalkuliert eine jährliche Steigerung von 2,0 Prozent ein. Dies entspricht der durchschnittlichen, tatsächlichen Steigerung der Jahre 2014 bis 2018. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW nicht.

Die **übrigen Transferaufwendungen** steigen im Eckjahresvergleich von 2018 bis 2023 um 0,7 Mio. Euro (7,1 Prozent). Hierzu gehören vor allem die Zuschüsse an die Kindertageseinrichtungen oder Leistungen an Asylbewerber. Teilweise stehen diesen Aufwendungen Erträge aus Zuwendungen und Kostenerstattungen des Landes gegenüber. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW nicht.

Auch bei den **übrigen Aufwendungen** sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken ersichtlich.

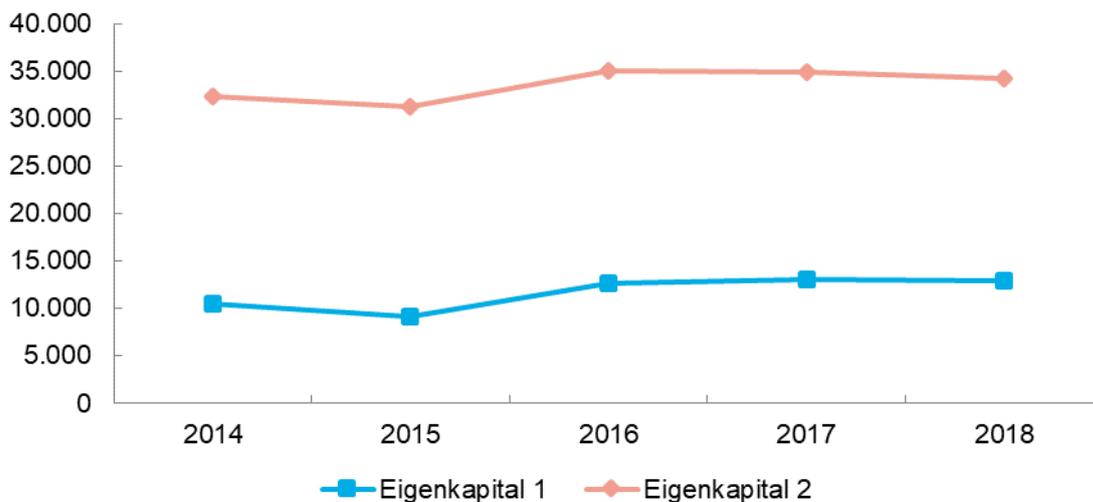
1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Das Eigenkapital der Stadt Werdohl ist gering. Die nach § 75 Abs. 7 GO gesetzliche verbotene Überschuldung droht weiterhin.

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

Eigenkapital Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018

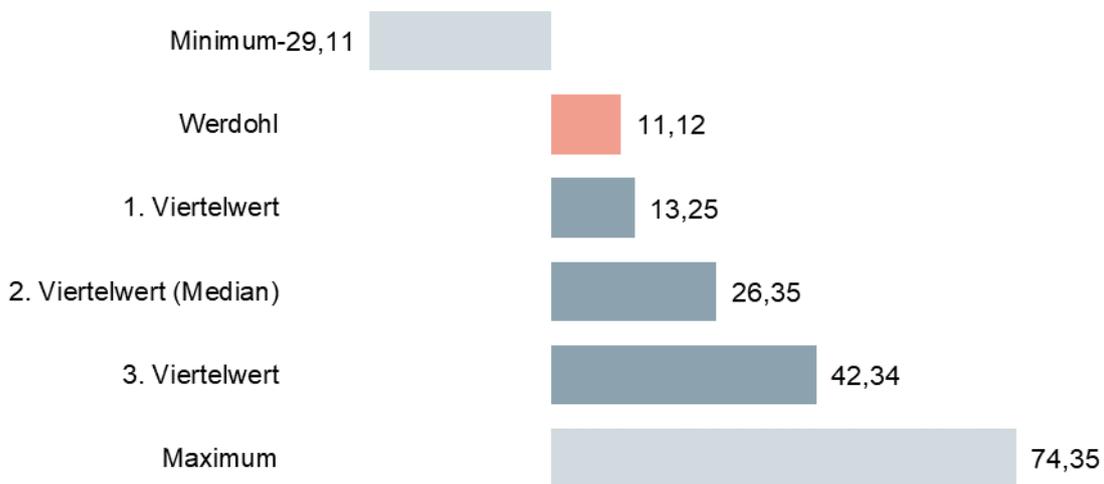


Die hohen Fehlbeträge haben das Eigenkapital der Stadt Werdohl von der Eröffnungsbilanz 2007 bis 2015 konstant reduziert. Die Stadt verzeichnete in diesem Zeitraum einen Eigenkapitalverzehr von 51,7 Mio. Euro (84,9 Prozent). Ab 2015 konnte die Stadt die Fortschreitung des Eigenkapitalverzehr abmildern und ab 2016 sogar Eigenkapital aufbauen. Dazu beigetragen haben neben der guten Konjunktur und den Maßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan auch die Konsolidierungshilfen nach dem StPaktG. Von 2012 bis 2018 hat Werdohl Stärkungspaktmittel in Höhe von insgesamt 10,4 Mio. Euro erhalten. Ohne diese Mittel wäre die Stadt Werdohl 2018 nur 2,5 Mio. Euro von der Überschuldung entfernt.

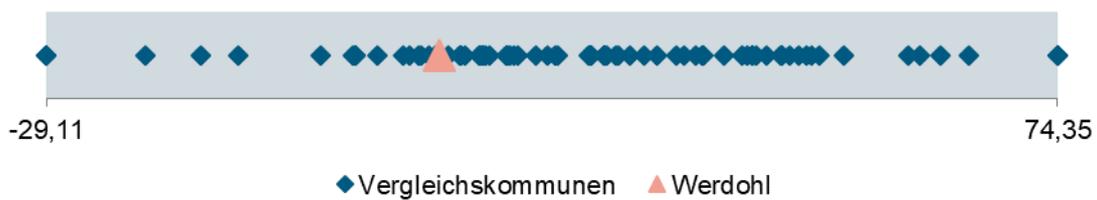
Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2023 positive Jahresergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um 1,8 Mio. Euro erhöhen. Sie unterliegen den im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle 5) dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, wie gering die Eigenkapitalausstattung der Stadt Werdohl auch im Vergleich zu den übrigen Kommunen ist. Sie gehört in allen Jahren zum Viertel der Kommunen mit dem geringsten Eigenkapital. Die nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotene Überschuldung droht weiterhin.

Auch auf Konzernebene ergibt sich kein anderes Bild. Hier gehört Werdohl ebenfalls zu den Kommunen mit dem geringsten Gesamteigenkapitalquoten.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Verbindlichkeiten der Stadt Werdohl sind hoch. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten des Stadt erheblich ein. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten weiter zu senken.

→ Feststellung

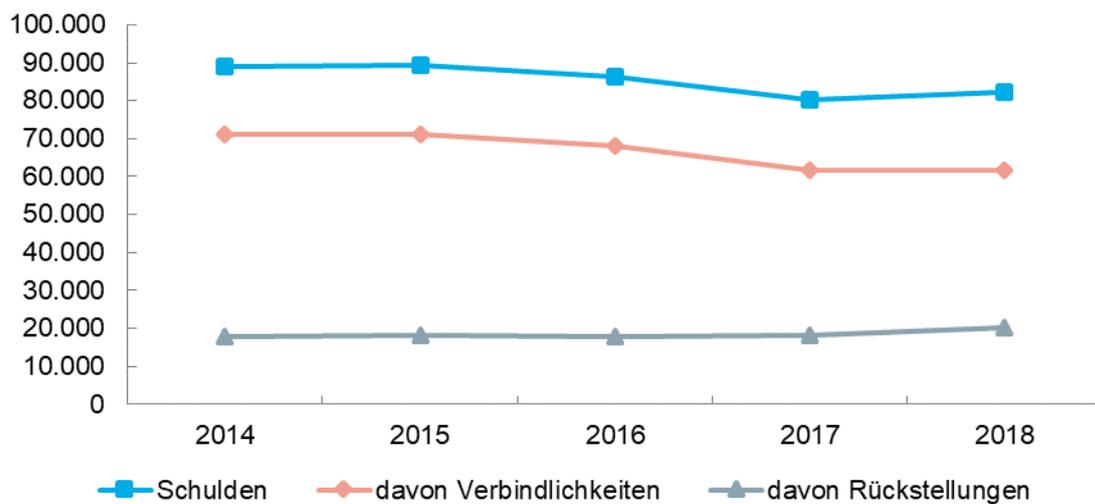
Die Stadt Werdohl konnte einen beim Gebäudevermögen bestehenden Unterhaltungsstau in den vergangenen Jahren systematisch abbauen. Für die grundlegende Verbesserung des Straßennetzes besteht ein erheblicher Reinvestitionsbedarf.

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.

Der letzte Gesamtabschluss der **Stadt Werdohl** ist aus dem Jahr 2014. Daher gehen wir zunächst auf die Schulden des Kernhaushalts ein.

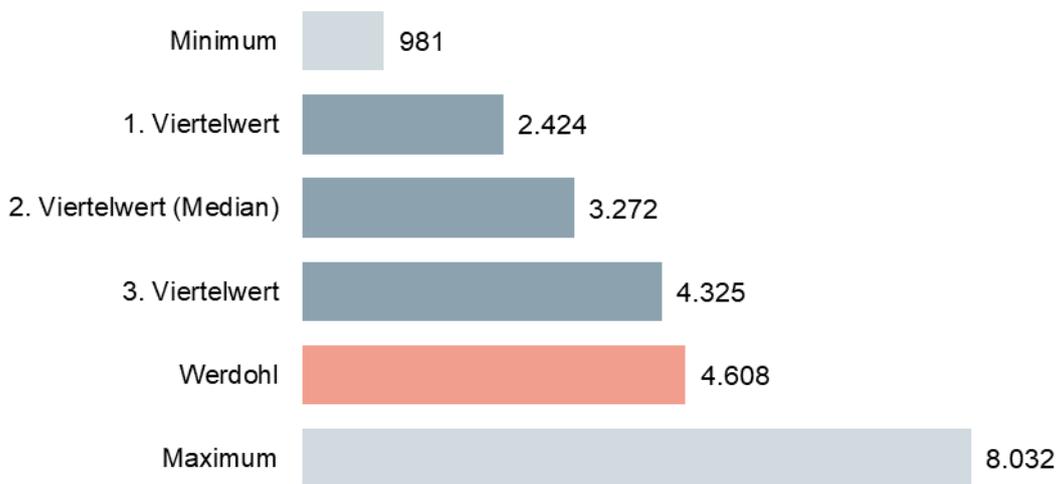
Schulden Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Stadt Werdohl konnte ihre Schulden von 2014 bis 2018 um 6,8 Mio. Euro (7,6 Prozent) reduzieren. Während die Rückstellungen vor allem im Bereich der Pensionsrückstellungen um 2,2 Mio. Euro (12,5 Prozent) stiegen, konnte Werdohl Investitionskredite in Höhe von 4,5 Mio Euro (26,5 Prozent) und Liquiditätskredite in Höhe von 9,4 Mio. Euro (18,4 Prozent) abbauen.

Im interkommunalen Vergleich 2018 gehört Werdohl dennoch zu den Kommunen mit den höchsten Schulden:

Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen.

Da die Stadt nur Gesamtabschlüsse bis 2014 hat, stützen wir den interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden auf dieses Jahr. Auch hier gehört der Konzern Stadt Werdohl zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Gesamtschulden. Nur drei Kommunen haben höhere Gesamtschulden.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2014

Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6.686	1.117	3.018	4.432	5.566	7.310	44

Die Gesamtschulden unterteilen sich 2014 wie folgt:

- Gesamtrückstellungen 15,3 Prozent (18,5 Mio. Euro),
- Gesamtverbindlichkeiten 84,2 Prozent und (101,8 Mio. Euro) sowie
- Sonderposten für den Gebührenaussgleich 0,5 Prozent (0,6 Mio. Euro).

2014 sind rund 86,6 Prozent (16,0 Mio. Euro) aller Rückstellungen des Gesamtabschlusses Pensionsrückstellungen. Diese bilanziert die Stadt Werdohl mit einem Anteil von 15,9 Mio. Euro nahezu vollständig im Kernhaushalt.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die gpaNRW ermittelt für Jahre, in denen noch keine Gesamtabschlüsse vorliegen, die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune hilfweise. Dazu saldiert sie die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen.

Das war für Werdohl nicht möglich, weil die Stadt die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Abwasserbeseitigung nicht benennen konnte. Für das Jahr 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Abwasserbeseitigung selbst ermittelt und auf dieser Basis die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune als Näherungswert hilfsweise berechnet. Berücksichtigt sind dabei die Verbindlichkeiten der Stadt Werdohl zuzüglich der Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen. Unberücksichtigt sind die wesentlichen Verflechtungen der Stadt zu den Mehrheitsbeteiligungen sowie die wesentlichen Verflechtungen der Mehrheitsbeteiligungen untereinander, weil die Stadt Werdohl die dafür erforderlichen Daten ebenfalls nicht benennen konnte. Diese würden die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune für das Jahr 2018 voraussichtlich noch verringern. Nach der Berechnung betragen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune für das Jahr 2018 je Einwohner 5.344 Euro.

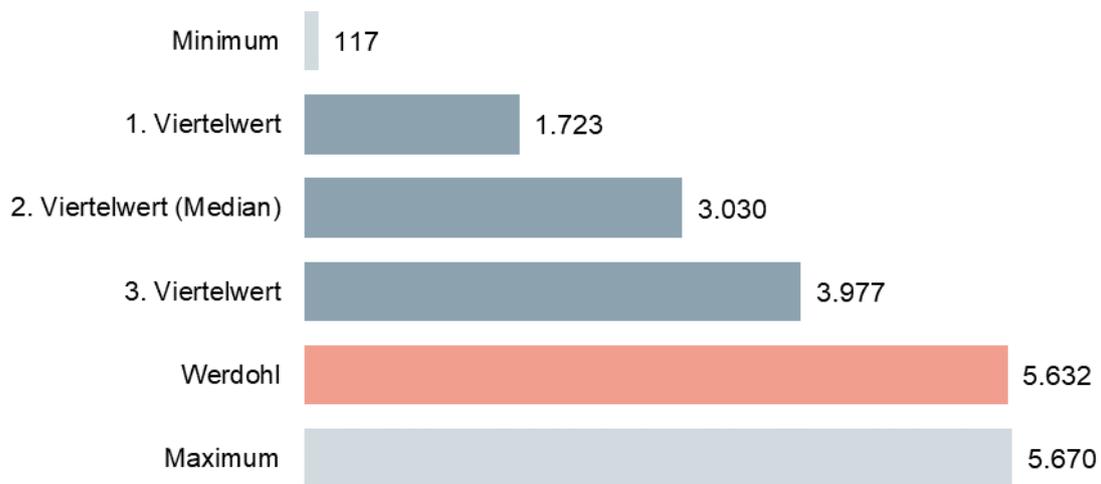
Berechnung Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Tausend Euro 2018

	Werdohl
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts	61.726
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	33.589
abzüglich Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen und Sondervermögen	0
abzüglich sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Sondervermögen	0
abzüglich Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Sondervermögen	0
abzüglich Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und Sondervermögen	0
abzüglich zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune	95.315
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner	5.344

*Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen hat die gpaNRW anhand der Daten Stadt Werdohl selbst ermittelt.

Da dieser Wert nur einen Näherungswert darstellt, führen wir den interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten auf Basis des Jahres 2014 durch.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2014



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Werdohl stellt 2014 annähernd das Maximum im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune. Es gibt nur eine Kommune, die noch höhere Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune aufweist. Obwohl die berechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune für das Jahr 2018 geringer sind, ist davon auszugehen, dass sich im interkommunalen Vergleich 2018 kein wesentlich anderes Bild ergibt. Die Stadt Werdohl gehört weiterhin zu den Kommunen mit den höchsten Werten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Werdohl in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.548	1.660	2.655	2.417	2.836
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.965	-1.339	-4.776	-1.814	768
= Finanzmittelüberschuss/fehlbetrag	-1.418	322	-2.120	603	3.604
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.378	-223	3.926	1.559	-975
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	960	99	1.806	2.162	2.629

Planmäßig hat die Stadt Werdohl von 2019 bis 2023 durchgehend eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie kann ihre laufenden Auszahlungen durch ihre laufenden Einzahlungen decken und kann die Überschüsse zur Tilgung von Kreditverbindlichkeiten nutzen. Die im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken können den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verschlechtern.

Die Finanzplanung der Stadt Werdohl sieht im Planungszeitraum ein Bruttoinvestitionsvolumen von insgesamt rund 18,7 Mio. Euro vor. 11,4 Mio. Euro davon entfallen auf geplante Baumaßnahmen. Diese beschränken sich fast ausschließlich auf die geplanten Neubauten der Feuerwehrgerätehäuser Stadtmitte und Königsburg. Inwieweit die Auszahlungen für die Baumaßnahmen tatsächlich zu den geplanten Zeitpunkten anfallen, ist fraglich, da hinter den Ansätzen bislang keine konkreten baulichen Planungen stehen. Weitere 3,9 Mio. Euro plant die Stadt als investive Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden ein sowie 0,7 Mio. Euro für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen. Soweit die Auszahlungen realisiert werden, stehen ihnen planmäßig keine ausreichenden investiven Einzahlungen gegenüber. Die Stadt sieht hier fast ausschließlich Fördermittel vor, die sie mit rund 7,4 Mio. Euro einplant. Informationen zum Fördermittelmanagement enthält das Kapitel 1.4.4 (Fördermittelmanagement).

Zur Finanzierung der Fehlbeträge aus Investitionstätigkeit plant die Stadt bis 2023, weitere Investitionskredite aufzunehmen. Der Bestand an Investitionskrediten soll Ende 2023 rund 19,7 Mio. Euro und damit 7,2 Mio. Euro mehr als 2018 betragen. Darin enthalten ist auch ein Investitionskredit, den die Stadt zur Finanzierung des neuen Hallenbads für die Bäderbetriebe Werdohl GmbH aufnimmt und für den das Tochterunternehmen den Schuldendienst trägt. Den Bestand an Liquiditätskrediten plant die Stadt hingegen bis 2023 auf 34,7 Mio. Euro zu reduzieren. 2018 bilanzierte die Stadt noch Liquiditätskredite in Höhe von 41,6 Mio. Euro. Dies setzt voraus, dass sich keine Risiken realisieren und die Stadt tatsächlich eine positive Selbstfinanzierungskraft darstellen kann.

Entsprechend dem Stand der liquiden Mittel zum 31. Dezember 2018 sollte der Anfangsbestand an Finanzmitteln für das Jahr 2019 bei rund 9,9 Mio. Euro liegen. Ausgehend von diesem Wert hätte die Stadt Werdohl auf Basis ihrer Plandaten 2023 liquide Mittel in Höhe von rund 16,7 Mio. Euro.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den

Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Werdohl 2018

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kommune	J. RND* Kommune 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50	80	64	40	38
Verwaltungsgebäude	40	80	74	12	84
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	46	42
Schulen	40	80	61	18	71
Schulsporthallen	40	60	50	8	84
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	69	26	62
Sporthallen	50	15	50	15	69

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Bei mittleren bis hohen Gesamtnutzungsdauern sind die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Werdohl für die Mehrheit der Gebäude hoch. Rein rechnerisch haben viele Gebäude bereits deutlich mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Der bilanzielle Wert des Gebäudevermögens hat sich von 2014 bis 2018 um 5,3 Mio. Euro (16,6 Prozent) gemindert. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage konnte der abschreibungsbedingte Werteverzehr nicht kompensiert werden.

Nach Auskunft des Gebäudemanagements der Stadt Werdohl ist der tatsächliche Zustand aller Gebäude dennoch gut. Sie wurden in der Vergangenheit regelmäßig unterhalten. Der örtliche Prüfungsbericht trifft hier die Aussage, dass ein aus früheren Jahren bestehender Unterhaltungsstau in den letzten Jahren systematisch abgearbeitet worden ist. Auch für die Zukunft hält die Stadt alle notwendig werdenden Instandhaltungsmaßnahmen mit den voraussichtlich dafür anfallenden Kosten jährlich in ihrem Gebäudezustandsbericht fest. Die Maßnahmen führt die Stadt dann nach Priorität durch. Vorrangig führt sie dabei Maßnahmen durch, die energetisch und wirtschaftlich sinnvoll sind. Nachrangig behandelt sie hingegen Maßnahmen, durch die sie nur optische Verbesserungen erzielt. Das kann dazu führen, dass diese Maßnahmen verschoben werden. Durch die Aufnahme der Maßnahmen in den Gebäudezustandsbericht geraten aber auch diese Maßnahmen nicht in Vergessenheit. Die Unterhaltungsmaßnahmen finanziert die Stadt zum Teil aus Drittmitteln aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz oder dem Programm „Gute Schule 2020“. Im Ergebnis sieht die gpaNRW durch die regelmäßige Unterhaltung des Gebäudevermögens kein gesteigertes Risiko für einen Reinvestitionsbedarf.

Anlagenabnutzungsgrad Infrastrukturvermögen Werdohl 2018

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kommune	J. RND* Kommune 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	30	5	83

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Das Abwasservermögen wird in Werdohl im Sondervermögen Abwasser geführt. Die Stadt Werdohl konnte die erforderlichen Daten zur Ermittlung der Altersstruktur des Abwasservermögens nicht zur Verfügung stellen.

Bei kurzer Nutzungsdauer hat das Straßenvermögen rein rechnerisch mehr als drei Viertel seiner Lebensdauer überschritten. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer zum 31. Dezember 2018 liegt bei nur noch fünf Jahren. Von 2014 bis 2018 hat es mit 5,5 Mio. Euro rund ein Fünftel (18,4 Prozent) seines Werts verloren. Die Stadt konnte den abschreibungsbedingten Werteverzehr nicht durch entsprechende Investitionen kompensieren.

Laut örtlichem Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2018 ist der Zustand der Straßen problematisch. Durch Unterhaltungsmaßnahmen in Form von Oberflächenerneuerungen konnte der Zustand in den vergangenen Jahren in vielen Fällen jedoch erheblich verbessert werden. In ihrem Straßenzustandsbericht bewertet die Stadt den tatsächlichen Zustand der Fahrbahnen im Durchschnitt mit der Note 2,1. Das bedeutet, dass sie für die Fahrbahnen durchschnittlich eine höhere Abnutzung sieht, die eine Restnutzungsdauer von 20 Jahren ermöglicht. Damit wäre die Restnutzungsdauer höher, als der Wert, der sich aus der Anlagenbuchhaltung ergibt. Von den im Straßenzustandsbericht aufgeführten 452 Straßenabschnitten weisen rund ein Drittel (141 Straßenabschnitte) allerdings auch einen schlechteren Zustand auf:

- 73 haben einen verschlissenen Belag, der den Beginn von Bautätigkeiten erfordert,
- 60 weisen starke Schäden auf und
- acht Straßenabschnitte haben schwerste Schäden und sind nach Definition des Straßenzustandsberichts unbefahrbar.

Der örtliche Prüfungsbericht trifft die Aussage, dass für eine grundlegende Verbesserung des Straßennetzes erhebliche investive Mittel eingesetzt werden müssten. Es besteht ein erheblicher Reinvestitionsbedarf. Die Gefahr erhöht sich dadurch, dass geplante Unterhaltungsmaßnahmen in diesem Bereich nicht wie geplant durchgeführt werden (vgl. Kapitel 1.3.3 Planergebnisse). Die anstehenden Investitionen sollten zwingend höchstmöglich über Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) finanziert werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht ein. Ihr fehlen damit wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung. Die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltssanierungsplans zeigt sie hingegen fristgemäß an.

→ **Feststellung**

Das Controlling beschränkt sich in Werdohl auf die Berichtspflichten an die Bezirksregierung. Die Stadt hat darüber hinaus kein Berichtswesen, das sie zur unterjährigen Steuerung nutzt.

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 Werdohl** hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2018 nicht fristgemäß in den Rat eingebracht. Auch die Jahresabschlüsse ihres Unternehmens stellt die Stadt nicht fristgemäß auf. Aus diesem Grund konnte sie die Gesamtabschlüsse ab dem Jahr 2015 bislang nicht aufstellen. Die Haushaltssatzungen mit Haushaltssanierungsplan zeigt die Stadt hingegen stets innerhalb der vorgesehenen Frist an.

Als Stärkungspakteilnehmerin berichtet die Stadt quartalsweise an die Bezirksregierung. Der Rat der Stadt erhält die Berichte ebenfalls zur Kenntnis. Die Kämmererei erstellt die Berichte und stimmt sich bei Bedarf mit den Abteilungen ab. Die Berichte enthalten Angaben über den Umsetzungsstand des Haushaltssanierungsplans und des Ergebnisplans auf Basis der Istwerte zum Berichtszeitpunkt. Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung zum Jahresende ent-

halten sie nicht. Ebenso gehen die Berichte nicht auf den Umsetzungsstand von Investitionsmaßnahmen oder die voraussichtliche Entwicklung der Liquidität und Verschuldung ein. Die Stadt nutzt diese Bericht nach eigenen Angaben zur Steuerung. Darüber hinaus erstellt sie aber für die eigenen Bedarfe keine weitergehenden Berichte, die sie zur unterjährigen Steuerung nutzt.

Die gpaNRW hält eine unterjährige Steuerung auf Basis der für die Kommune relevanten Daten für unerlässlich. Es empfiehlt sich dabei das Controlling auf die Bedarfe der Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger abzustimmen. Dazu sollten sowohl die Verwaltung, als auch die politischen Entscheidungsträger ihre Erwartungen an ein Controlling konkret formulieren und festlegen, welche Informationen sie benötigen und in welcher Form diese aufbereitet sein sollen. Vorhandene Informationen können notwendige Entscheidungsfindungen nur dann gut unterstützen, wenn sie gezielt beschafft, gefiltert und aufbereitet werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Mit ihren Konsolidierungsmaßnahmen konnte die Stadt Werdohl in den vergangenen Jahren steigende Aufwendungen kompensieren. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen zukünftig nicht mehr aus.

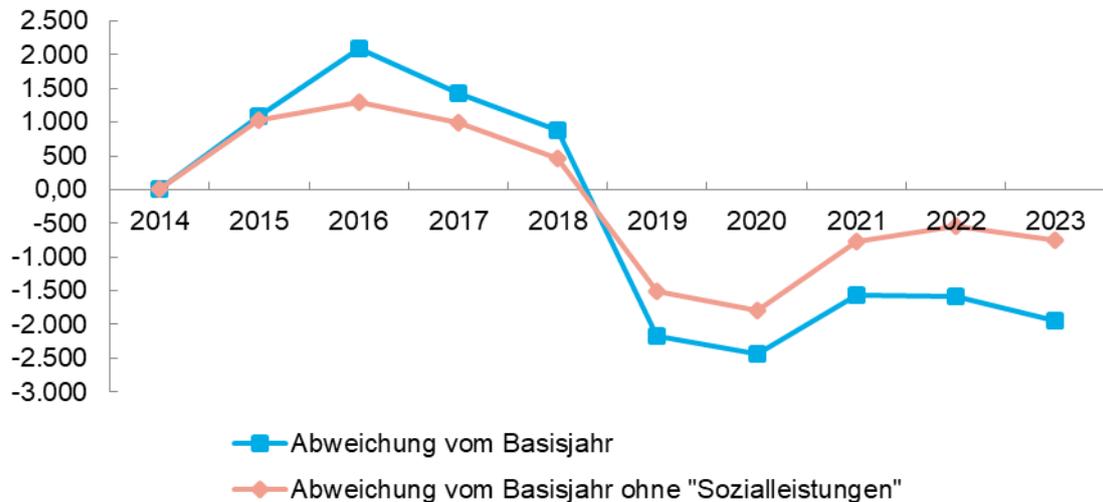
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018



Ausgehend vom Basisjahr 2014 verläuft der Trend in den Ist-Jahren bis 2018 positiv. Die bereinigten Jahresergebnisse verbessern sich gegenüber dem Basisjahr 2014 in allen Ist-Jahren um bis zu 2,1 Mio. Euro in der Spitze 2016. Die Maßnahmen des Haushaltskonsolidierungskonzepts wirken. Die **Stadt Werdohl** kann ihre steigenden Aufwendungen auch ohne die Erträge und Aufwendungen kompensieren, die die gpaNRW an dieser Stelle bereinigt hat und auf die sie nur geringen Einfluss hat. Vorrangig zu nennen sind hier die Gewerbesteuer sowie die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich.

Es zeigt sich ebenfalls, dass sich die Teilergebnisse der Produktbereiche 05 „Soziale Leistungen“ und 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ in den Ist-Jahren eher entlastend auf die Jahresergebnisse auswirken. Sie liegen bis einschließlich 2018 unter dem Niveau des Jahres 2014.

Ab dem ersten Planjahr 2019 ändert sich der Verlauf des Trends. Er ist ab diesem Jahr negativ. Für die Verschlechterung verantwortlich sind vor allem die gegenüber 2018 um rund 2,4 Mio. Euro höher eingeplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Auch die Ergebnisse der Produktbereiche 05 und 06 wirken sich ab diesem Zeitpunkt belastend auf die Jahresergebnisse aus. Diese sind laut Planung rund 1,1 Mio. Euro schlechter, als im Vorjahr. Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die positiv eingeplanten Jahresergebnisse vorrangig auf den Erträgen und Aufwendungen beruhen, die die gpaNRW an dieser Stelle bereinigt. Die Konsolidierungsmaßnahmen alleine reichen nicht, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage muss sie Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze der Stadt Werdohl sind seit Jahren unverändert. Den Hebesatz der Grundsteuer B hat die Stadt zuletzt 2013 von 461 auf 668 Hebesatzpunkte angehoben. Eine Änderung des Hebesatzes ist nicht geplant. Den Hebesatz der Gewerbesteuer hat Werdohl im selben Jahr von 461 auf 485 Hebesatzpunkte angehoben. Seit 2015 liegt der Hebesatz für die Gewerbesteuer bei 485 v. H. Hebesatzpunkten.

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

Hebesätze in von Hundert 2020

	Stadt Werdohl	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	369	284	323	285
Grundsteuer B	668	615	630	527
Gewerbesteuer	485	471	469	443

Interkommunaler Vergleich zum 30. Juni 2020

Hebesätze Stärkungspaktkommunen in von Hundert 2020

	Stadt Werdohl	Mittelwert Stpaktkommunen	Median Stpaktkommunen	Minimum Stpaktkommunen
Grundsteuer A	369	369	355	215
Grundsteuer B	668	707	695	430
Gewerbesteuer	485	483	485	250

Interkommunaler Vergleich zum 30. Juni 2020

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl überträgt keine Ermächtigungen ins folgende Haushaltsjahr. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie nicht geregelt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl nutzt weder die Haushaltsansätze für die ordentlichen Aufwendungen, noch für die investiven Auszahlungen aus. Der Haushalt bietet kein realistisches Bild des Unterhaltungs- und Investitionsvolumens.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kom-

munen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Stadt Werdohl** nutzt keine Ermächtigungsübertragungen. Sie überträgt keine Aufwendungen und Auszahlungen ins nachfolgende Haushaltsjahr. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie nicht geregelt. Damit wäre eine Übertragung auch nicht zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Damit hätte sie zukünftig die Möglichkeit, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bei Bedarf zu nutzen.

Von insgesamt 70 Kommunen veranschlagen weitere 28 Kommunen ebenfalls keine Ermächtigungen für die ordentlichen Aufwendungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 verteilen sich die Ermächtigungesübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent“ zeigt, inwieweit die Stadt Werdohl ihre fortgeschriebenen Haushaltsansätze im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze enthalten in Werdohl neben den Haushaltsansätzen nur Nachträge aus Nachtragshaushalten und keine Ermächtigungsübertragungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen Werdohl in Prozent 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
92,53	91,87	90,95	92,01	90,42

Die Kennzahl verdeutlicht, dass Werdohl die veranschlagten ordentlichen Aufwendungen nur zu durchschnittlich 91,6 Prozent genutzt hat. Interkommunal verglichen gibt es nur zwei Kommunen, die ihre Ansätze noch weniger ausschöpfen. Während die geringe Ausschöpfung im Falle

einer echten Konsolidierung positiv zu werten wäre, liegt der Hauptgrund für die geringen Kennzahlenwerte in Werdohl darin, dass die Stadt die Unterhaltungsmaßnahmen nicht planmäßig durchgeführt hat. Nähere Ausführungen hierzu enthalten die Kapitel 1.3.3 (Planung) und 1.3.5 (Schulden und Vermögen).

Investive Auszahlungen Werdohl 2014 bis 2018

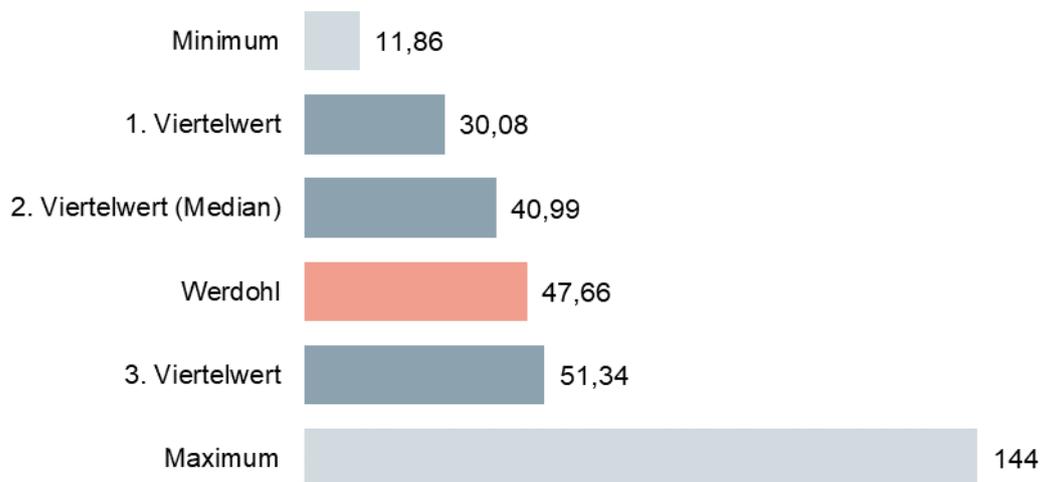
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	20217	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.680	2.887	3.018	1.531	1.559
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0	0	0	0	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	707	3.158	3.122	1.801	1.803
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0	0	0	0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	601	1.303	1.479	766	859
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	85,1	41,2	47,4	42,5	47,7

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Von insgesamt 70 Kommunen übertragen nur sechs weitere Kommunen keine investiven Auszahlungsermächtigungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018



Auch die Haushaltsansätze für die investiven Auszahlungen schöpft die Stadt Werdohl nicht aus. Sie hat diese von 2015 bis 2018 nur zu jeweils weniger als der Hälfte (Durchschnitt: 44,7 Prozent) tlw. bedingt durch Dritte ausgenutzt. Nur im Jahr 2014 hat sie mit 85,1 Prozent deutlich mehr Mittel in Anspruch genommen.

Ein Grund für die niedrige Inanspruchnahme sind Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Daneben veranschlagt die Stadt aber auch Maßnahmen im Haushaltsplan, deren Umsetzung nicht realistisch sind, weil keine hinreichenden Planungen dahinter stehen. Ein Beispiel ist das Feuerwehrgerätehaus Stadtmitte, für das es bislang keine Baupläne gibt. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 1.3.5 (Schulden und Vermögen).

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO Ermächtigungen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenrechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigelegt ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO 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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl hat einen Überblick über die Förderlandschaft. Dennoch scheitert die Fördermittelakquise oftmals bereits daran, dass der Planungsstand potenzieller Förderprojekte nicht ausreicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist optimierungsfähig.

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 Werdohl** hat bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich Dokumentation der Recherche.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Die Stadt Werdohl akquiriert Fördermittel dezentral in den Abteilungen.

Über mögliche Förderprogramme ist die Stadt Werdohl informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter oder Förderdatenbanken. Sie nimmt an einem Arbeitskreis teil und auch eine externe Beratung hat die Stadt bereits genutzt.

Ein zentraler Überblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt der Stadt Werdohl bislang. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Werdohl im Rahmen ihrer Möglichkeiten Förderungen zu erzielen. Oftmals scheitert die Antragstellung bereits daran, dass die Stadt aufgrund begrenzter Personalkapazitäten keine bewilligungsreife Maßnahme vorlegen kann. Diese ist aber für eine Förderung erforderlich. Im Übrigen tauscht sie sich bereits vor Antragstellung mit den Fördergebern über die Fördermaßnahme und den Antrag aus, um die Chance auf eine Förderzusage zu erhöhen. Abgelehnte Anträge waren u. a. auf überzeichnete Förderprogramme oder nicht eingehaltene Antragsfristen zurückzuführen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.

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.

Die **Stadt Werdohl** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die Sachbearbeitung ist individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Die Stadt hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise sowie
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Werdohl bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Werdohl nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist nicht eingetreten.	40
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Stadt Werdohl erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Dennoch ist ihre strukturelle Haushaltssituation weiterhin defizitär.	42
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Werdohl plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. Die Planergebnisse unterliegen neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken auch einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durch unterlassene Instandhaltungen. Die Risiken könnten die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährden.	46
Eigenkapital		
F4	Das Eigenkapital der Stadt Werdohl ist gering. Die nach § 75 Abs. 7 GO gesetzliche verbotene Überschuldung droht weiterhin.	50
Schulden und Vermögen		
F5	Die Verbindlichkeiten der Stadt Werdohl sind hoch. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten des Stadt erheblich ein. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten weiter zu senken.	51
F6	Die Stadt Werdohl konnte einen beim Gebäudevermögen bestehenden Unterhaltungsstau in der vergangenen Jahren systematisch abbauen. Für die grundlegende Verbesserung des Straßennetzes besteht ein erheblicher Reinvestitionsbedarf.	51

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Werdohl hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht ein. Ihr fehlen damit wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung. Die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltssanierungsplans zeigt sie hingegen fristgemäß an.	59			
F2	Das Controlling beschränkt sich in Werdohl auf die Berichtspflichten an die Bezirksregierung. Die Stadt hat darüber hinaus kein Berichtswesen, das sie zur unterjährigen Steuerung nutzt.	59			
F3	Mit ihren Konsolidierungsmaßnahmen konnte die Stadt Werdohl in den vergangenen Jahren steigende Aufwendungen kompensieren. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen zukünftig nicht mehr aus.	60	E3	Die Stadt Werdohl sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage muss sie Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.	61
F4	Werdohl nutzt weder die Haushaltsansätze für die ordentlichen Aufwendungen, noch für die investiven Auszahlungen aus. Der Haushalt bietet kein realistisches Bild des Unterhaltungs- und Investitionsvolumens.	62	E4.1	Die Stadt Werdohl sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Damit hätte sie zukünftig die Möglichkeit, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bei Bedarf zu nutzen.	63
			E4.2	Die Stadt Werdohl sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	65
F5	Die Stadt Werdohl hat einen Überblick über die Förderlandschaft. Dennoch scheitert die Fördermittelakquise oftmals bereits daran, dass der Planungsstand potenzieller Förderprojekte nicht ausreicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist optimierungsfähig.	66	E5.1	Die Stadt Werdohl sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	66
			E5.2	Die Stadt Werdohl sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	66
F6	Die Stadt Werdohl hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	67	E6.1	Die Stadt Werdohl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.2	Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	68

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	91,93	99,04	102	104	118	71
Eigenkapitalquote 1	11,12	-29,11	13,25	26,35	42,34	74,35	71
Eigenkapitalquote 2	29,37	-11,32	39,85	53,37	69,14	89,03	71
Fehlbetragsquote*	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	33,23	0,04	28,41	33,92	39,22	59,83	71
Abschreibungsintensität	7,11	0,64	6,01	7,31	8,63	14,23	71
Drittfinanzierungsquote	41,63	9,69	48,50	55,06	63,43	82,82	70
Investitionsquote	21,49	21,49	69,65	104	138	549	71
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	63,87	32,50	74,25	86,49	94,97	120	71
Liquidität 2. Grades	24,64	6,98	28,46	52,98	132	642	71
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)**		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	42,03	1,26	4,80	8,66	13,54	42,03	71
Zinslastquote	1,25	0,01	0,73	1,28	1,78	4,92	71

Kennzahlen	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	48,75	28,35	50,67	56,33	61,37	73,79	70
Zuwendungsquote	30,20	5,87	13,57	17,36	22,97	38,68	71
Personalintensität	21,89	8,22	17,95	21,30	22,52	29,77	71
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,29	7,16	13,93	16,26	18,65	29,12	71
Transferaufwandsquote	46,32	37,49	42,99	46,57	48,67	74,37	71

*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) Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-6.973	-1.364	3.505	367	1.232	
Gewerbesteuern (4013)	5.634	9.741	11.608	11.647	10.420	9.810
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	7.115	6.884	7.107	7.518	7.709	7.266
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.118	1.244	1.282	1.596	1.932	1.434
Ausgleichsleistungen (405)	723	690	703	739	723	716
Schlüsselzuweisungen (4111)	4.827	6.113	8.298	5.239	6.933	6.282
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	59	0	106	151	370	137

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	1.706	1.914	1.886	1.875	2.096	
Summe der Erträge	21.182	26.585	30.989	28.764	30.182	25.645
Steuerbeteiligungen (534)	886	1.355	1.571	1.457	1.684	1.391
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	10.789	11.207	11.517	11.893	11.667	11.415
Summe der Aufwendungen	11.675	12.561	13.088	13.350	13.352	12.805
Saldo	9.507	14.024	17.901	15.414	16.831	12.840

Tabelle 5: Eigenkapital Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	10.509	9.157	12.705	13.093	12.982
Eigenkapital 1	10.509	9.157	12.705	13.093	12.982
Sonderposten für Zuwendungen	18.216	18.664	19.123	18.867	18.571
Sonderposten für Beiträge	3.668	3.423	3.178	2.950	2.733
Eigenkapital 2	32.393	31.244	35.006	34.910	34.286
Bilanzsumme	121.823	120.993	121.644	115.416	116.741

Tabelle 6: Schulden Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	17.008	15.938	14.820	13.722	12.503
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	51.103	51.000	49.000	42.250	41.694

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	889	933	987	996	1.317
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	287	430	327	270	241
Sonstige Verbindlichkeiten	0	1.041	788	1.701	2.444
Erhaltene Anzahlungen	1.806	1.895	2.114	2.778	3.527
Verbindlichkeiten	71.093	71.237	68.035	61.717	61.726
Rückstellungen	17.823	18.067	17.916	18.172	20.048
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	45	140	337	365	406
Schulden	88.961	89.444	86.289	80.254	82.180

Tabelle 7: Gesamtschulden Werdohl in Tausend Euro 2014

Grundzahlen	2014
Verbindlichkeiten	101.794
Rückstellungen	18.460
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	587
Gesamtschulden	120.841

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Werdohl in Tausend Euro 2014

Grundzahlen	2014
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	40.463

Grundzahlen	2014
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55.525
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.964
Sonstige Verbindlichkeiten	2.842
Erhaltene Anzahlungen	0
Gesamtverbindlichkeiten	101.794

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-6.973	-1.364	3.505	367	1.232	81	114	365	593	680
Gewerbesteuer	5.634	9.741	11.608	11.647	10.420	11.500	12.800	13.000	13.000	13.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.115	6.884	7.107	7.518	7.709	8.090	8.410	8.730	9.200	9.700
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.118	1.244	1.282	1.596	1.932	1.890	1.960	2.000	2.040	2.080
Ausgleichsleistungen	723	690	703	739	723	759	777	809	831	859
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.827	6.113	8.298	5.239	6.933	7.706	6.356	6.790	7.025	7.300
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.706	1.914	1.886	1.875	2.096	2.005	1.756	0	0	0
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag	59	0	106	151	370	316	225	320	0	0
Summe der Erträge	21.182	26.585	30.989	28.764	30.182	32.266	32.284	31.649	32.096	32.939
Steuerbeteiligungen	886	1.355	1.571	1.457	1.684	1.621	925	940	940	940

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Kreisumlage	10.789	11.207	11.517	11.893	11.667	11.905	12.325	12.300	12.500	12.900
Summe der Aufwendungen	11.675	12.561	13.088	13.350	13.352	13.526	13.250	13.240	13.440	13.840
Saldo der Bereinigungen	9.507	14.024	17.901	15.414	16.831	18.740	19.034	18.409	18.656	19.099
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.479	-15.388	-14.396	-15.046	-15.599	-18.659	-18.919	-18.044	-18.063	-18.419
Abweichung vom Basisjahr	0	1.091	2.083	1.433	881	-2.179	-2.440	-1.565	-1.584	-1.940

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.479	-15.388	-14.396	-15.046	-15.599	-18.659	-18.919	-18.044	-18.063	-18.419
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.706	1.914	1.886	1.875	2.096	2.005	1.756	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-14.773	-13.474	-12.511	-13.172	-13.503	-16.654	-17.164	-18.044	-18.063	-18.419
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	1.299	2.262	1.601	1.270	-1.881	-2.390	-3.271	-3.290	-3.646

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Werdohl in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.479	-15.388	-14.396	-15.046	-15.599	-18.659	-18.919	-18.044	-18.063	-18.419
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.397	-1.527	-715	-1.090	-1.031	-1.243	-1.190	-1.280	-1.296	-1.312

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-5.367	-5.175	-5.270	-5.243	-5.306	-6.200	-6.224	-6.289	-6.509	-6.649
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.715	-8.687	-8.412	-8.713	-9.262	-11.215	-11.505	-10.475	-10.258	-10.458
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.029	1.303	1.002	453	-1.500	-1.790	-760	-543	-743

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl 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 Werdohl** aus den folgenden Gründen als mittel ein:

- Die Stadt Werdohl ist in 2018 insgesamt an 17 Unternehmen auf drei Beteiligungsebenen beteiligt. Auf sieben dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Insgesamt ist die Komplexität des Beteiligungsportfolios daher als mittel einzustufen.
- In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt als mittel bis hoch einzustufen. Die wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen in Werdohl weisen dabei eine hohe Bandbreite von Geschäftsbereichen aus.
- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt bewegen sich auf einem mittleren Niveau. Zudem können sich Risiken für den kommunalen Haushalt aus den Bürgerschaftsverpflichtungen zugunsten der Beteiligungen ergeben.

Bei der Datenerhebung und –vorhaltung sieht die gpaNRW die mittleren Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt ergeben, als nicht 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 ebenfalls 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. Die Berichterstattung für den Betrieb Abwasserbeseitigung hat quartalsmäßig zu erfolgen.

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den mittleren Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben. Bisher hat die Stadt keine Schulungen für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen angeboten. Diesen Nachsteuerungsbedarf hat die Stadt bereits erkannt.

Das Beteiligungsmanagement in Werdohl sollte künftig sowohl organisatorisch als auch personell derart aufgestellt werden, um die mittleren Anforderungen erfüllen zu können.

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 sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 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 mittlere 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 2018 insgesamt 17 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An vier Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei Beteiligungen übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen.

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 Werdohl** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 17 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei elf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in vier Rechtsformen gehalten. Dabei kommen die Rechtsformen Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit elf Beteiligungen am häufigsten vor.

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

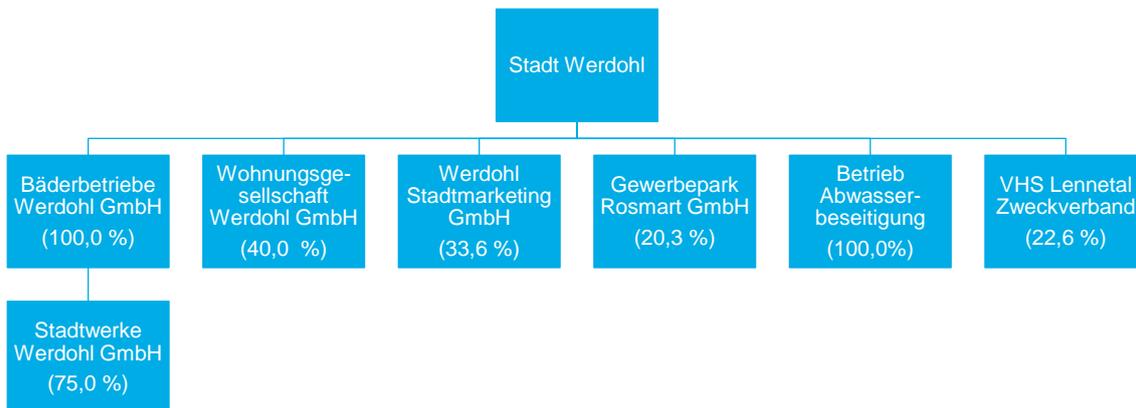
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Im Jahr 2020 hat sich das städtische Beteiligungsportfolio um die Abrechnungsservice Lennetal GmbH erweitert. Bei dem Unternehmen handelt es sich um eine Tochter der Wohnungsgesellschaft Werdohl GmbH mit einem durchgerechneten Anteil von 40,0 Prozent. Unter Berücksichtigung der genannten Veränderung ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur nach wie vor als mittel einzustufen.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

→ Feststellung

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Werdohl ist für die Stadt als mittel bis hoch einzustufen. Die Unternehmen von wirtschaftlicher Bedeutung für Werdohl sind dabei

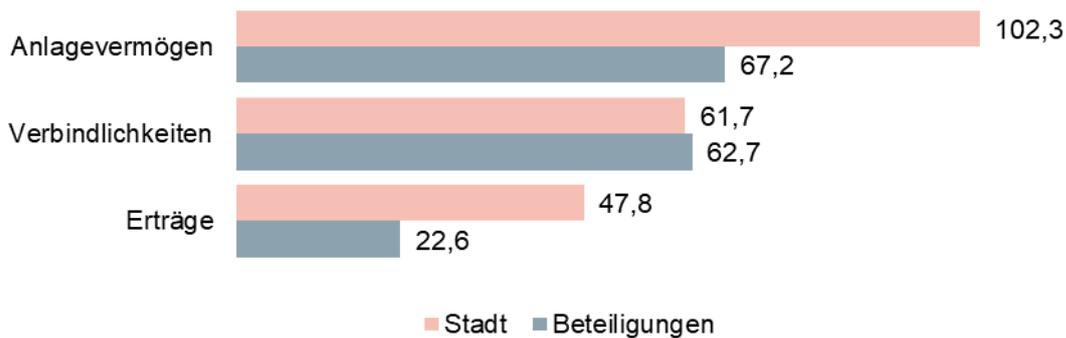
⁶ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen tätig und weisen daher eine hohe Bandbreite auf.

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 Beteiligungen der **Stadt Werdohl** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband der Städte Altena, Balve, Neuenrade, Plettenberg, Werdohl, Nachrodt-Wiblingwerde und die Vereinigte Sparkasse im Märkischen Kreis (Anstalt des öffentlichen Rechts) außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Da für den Betrieb Abwasserbeseitigung seit dem Jahr 2015 keine geprüften Jahresabschlüsse vorliegen, wurden Vergleichswerte für 2018 auf Basis einer Schätzung berücksichtigt.

Der Wert des Anlagevermögens der Beteiligungen beträgt rund zwei Drittel des Wertes des städtischen Anlagevermögens. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um das Kanalvermögen des Abwasserbetriebes sowie um die Grundstücke mit Wohnbauten der Werdohler Wohnungsgesellschaft mbH.

Die Beteiligungen in Werdohl haben höhere Verbindlichkeiten als die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Die größten Anteile entfallen dabei auf die Verbindlichkeiten des Betriebes Abwasserbeseitigung (28,1 Mio. Euro, davon rund 72,2 Prozent Kreditverbindlichkeiten) und auf die Gewerbetpark Rosmart GmbH (17,8 Mio. Euro, davon rund 93,2 Prozent Kreditverbindlichkeiten).

Im Vergleich zu den Erträgen der Stadt werden in den Beteiligungen rund halb so viel Erträge erwirtschaftet. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Erlöse aus dem Verkauf von Gas und Wasser der Stadtwerke Werdohl GmbH und um Umsatzerlöse aus der Vermietung von Wohnraum der Werdohler Wohnungsgesellschaft mbH.

Neben der reinen Betrachtung der Werte ist auffällig, dass eine Vielzahl von Unternehmen mit unterschiedlichsten Geschäftsbereichen von wirtschaftlicher Bedeutung sind. In der Gesamteinschätzung ist die Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt daher als mittel bis hoch einzustufen. Durch die zusätzliche Erweiterung des Beteiligungsportfolios in 2020 um die Abrechnungsservice Lennetal GmbH kommt es zwar zu keiner Veränderung der vorgenannten Einschätzung. Allerdings sollte diese Erweiterung bei der künftigen organisatorischen und personellen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements berücksichtigt werden.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ **Feststellung**

Der Haushalt der Stadt Werdohl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 627.000 Euro entlastet. Außerdem bestehen neben den Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Werdohl haben damit jährlich mittlere 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. Den o.g. Sparkassenzweckverband sowie die Vereinigte Sparkasse im Märkischen Kreis beziehen wir ebenfalls in diese Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.887	891	893
Steuererträge	1.043	1.046	920
Konzessionsabgaben	487	412	330
Gewinnausschüttungen und Dividenden	187	433	376
Sonstige Erträge	227	222	772
Gesamtsumme	3.831	3.004	3.291

Die Stadt generiert in 2018 rund sieben Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁷ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Hierbei handelt es sich um einen bedeutenden Anteil.

Erhebliche Anteile der Erträge aus den Beteiligungen entfallen auf die Steuererträge und die Erträge aus Leistungsbeziehungen. Fast die Hälfte der Steuererträge stammen von der Vereinigten Sparkasse im Märkischen Kreis. Darüber hinaus erzielt die Stadt Werdohl Erträge aus Leistungsbeziehungen vom Sondervermögen Abwasser (rund 0,5 Mio. Euro) für die Erstattung von Personalkosten für städtische Beschäftigte und Dienstleistungen des Baubetriebshofes. Weitere Erträge in diesem Bereich ergeben sich im Wesentlichen durch die Erstattung von Gebühren für die Müllentsorgung der Werdohler Wohnungsgesellschaft mbH (rund 0,2 Mio. Euro).

Die Stadt Werdohl erhält in den Jahren 2016 bis 2018 regelmäßig Gewinnausschüttungen. 2018 ist diese im Wesentlichen auf die Bäderbetriebe Werdohl GmbH und die Vereinigte Sparkasse im Märkischen Kreis zurückzuführen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	830	829	433
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	2.101	2.304	2.146
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	292	97	85
Gesamtsumme	3.223	3.230	2.668

Insgesamt stammen rund sechs Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Werdohl aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Der höchste Anteil der Aufwendungen aus Beteiligungen entfällt auf die Umlagen. Diese sind fast vollständig auf den Zweckverband für Abfallbeseitigung (rund zwei Mio. Euro) zurückzuführen.

⁷ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

In 2018 wird der Haushalt der Stadt durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit rund 627.000 Euro entlastet.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Gewinnausschüttungen, die nicht unmittelbar an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern von anderen Beteiligungen vereinnahmt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, auf die die Stadt maßgeblichen Einfluss hat, sind derartige Strukturen von Relevanz.

In 2018 hat die Stadtwerke Werdohl GmbH einen Anteil des Jahresüberschusses (rund 1,1 Mio. Euro) aufgrund des seit 2017 bestehenden Gewinnabführungsvertrages an die Bäderbetriebe Werdohl GmbH ausgeschüttet. Nach Abzug der internen Aufwendungen erwirtschafteten die Bäderbetriebe einen Gewinn von 246 Tausend Euro. Dieser Gewinn wurde teilweise an die Stadt ausgeschüttet (178 Tausend Euro).

Neben den oben genannten unmittelbaren Finanz- und Leistungsbeziehungen sowie den Beziehungen der Beteiligungen untereinander ergeben sich weitere Auswirkungen aus Bürgschaften unmittelbar gegenüber der Stadt Werdohl.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Bürgschaften (Stand 31.12.)	4.487	4.329	4.392

Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. In 2018 bestehen Bürgschaftsverpflichtungen der Stadt Werdohl unter anderem zugunsten der Gewerbepark Rosmart GmbH (2,8 Mio. Euro). Die Gesellschaft ist seit Jahren überschuldet und kann ihre Geschäfte allein über die Wirkungen der von den Gesellschafterstädten gezeichneten harten Patronatserklärung / Bürgschaft fortführen. Für die Stadtwerke Werdohl GmbH und die Bäderbetriebe Werdohl GmbH bestehen weitere Bürgschaften jeweils von rund 800 Tausend Euro. Die Gesamtsumme der gegebenen Bürgschaften bewegt sich in den Jahren 2016 bis 2018 auf annähernd gleichen Niveau. Aus Sicht der Stadt Werdohl stellt die zukünftige Entwicklung der Gewerbepark Rosmart GmbH ein erhebliches Risiko dar. Die Stadt sollte daher auch den Bereich der Bürgschaften im Rahmen des städtischen Beteiligungsmanagements deutlich verstärkt in den Blick nehmen.

In der Gesamteinschätzung ist festzustellen, dass einerseits die unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt auf einem mittleren Niveau sind. Zudem bestehen Risiken aufgrund der gewährten Bürgschaften sowie Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander. Diese Einschätzung ändert sich auch nicht durch die Portfolioerweiterung um die Abrechnungsservice Lennetal GmbH.

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.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Abwasserbetrieb der **Stadt Werdohl** für das Beteiligungsmanagement von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl 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 Werdohl verwaltet die Daten derjenigen Beteiligungen, die in der Rechtsform als GmbH gehalten werden, zentral in der Abteilung Finanzen. Sie hält dort die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sowie die Gesellschaftsverträge dieser Unternehmen im Wesentlichen digital vor. Eine dezentrale Datenvorhaltung in den jeweils zuständigen Abteilungen erfolgt bei den Beteiligungen in anderer Rechtsform (Sondervermögen Abwasser und die Zweckverbände). Bedingt durch die teilweise dezentrale Datenvorhaltung verteilt sich auch die Verantwortung für die Aktualität und Vollständigkeit der Unterlagen grundsätzlich auf mehrere Stellen. Infolgedessen hat das Beteiligungsmanagement nicht unmittelbar die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen, zumindest aber der Beteiligungen mit maßgeblichen Einfluss (Sondervermögen Abwasserbeseitigung und VHS Zweckverband Lennetal) künftig auch zentral vorhalten.

Die Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten ist bei der Stadt Werdohl durch die Sichtung der Einladungen sowie der Protokolle der Gremiensitzungen grundsätzlich sichergestellt. Aufgrund der aktuell nicht vorhandenen Jahresabschlüsse des Betriebes Abwasserbeseitigung seit dem Jahr 2015 kann eine Fortschreibung hier nicht erfolgen. Steuerungsrelevante Informationen aus diesen Abschlüssen stehen daher nicht zur Verfügung.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden in der Abteilung 1.2 (Schule, Kultur, Sport und Service) zentral vorgehalten und aktualisiert, sodass auf Nachfrage ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen der Stadt Werdohl 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 Werdohl** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2018 dem Rat vorgelegt. Die Vorlage des Beteiligungsberichtes 2018 ist im Dezember 2020 erfolgt. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erstellt. Konkrete zeitliche Planungen für die Erstellung dieses Berichts bestehen derzeit aufgrund der vorhandenen personellen Ressourcen nicht.

In Zukunft plant die Stadt Werdohl 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 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.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Werdohl weitere unterjährige Berichte.

Halbjährlich erfolgt eine Berichterstattung über den Betrieb Abwasserbeseitigung der Stadt Werdohl im Rat. Die Berichte beinhalten Informationen zur Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans.

→ **Empfehlung**

Gemäß § 20 EigVO NRW soll die Berichterstattung für den Betrieb Abwasser quartalsmäßig erfolgen.

Der Abteilungsleiter Bau und Immobilien der Stadt ist gleichzeitig Betriebsleiter des Abwasserbetriebs. Hierdurch ist sichergestellt, dass steuerungsrelevante Informationen über diese Beteiligung auch der Stadt vorliegen.

Die Aufsichtsratsmitglieder der wesentlichen Mehrheitsbeteiligungen (Bäderbetriebe Werdohl GmbH und Stadtwerke Werdohl GmbH) werden turnusmäßig in zwei bis drei Sitzungen pro Jahr über die wirtschaftliche Entwicklung und die laufenden Geschäfte informiert. Weiterhin werden Informationen zu den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen der Gesellschaften gegeben. Der Informationsfluss zur Stadt ist darüber sichergestellt, dass entweder der Bürgermeister oder die Kämmerin (als Vertreterin) bei den Aufsichtsratssitzungen anwesend ist.

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

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Werdohl** hat bisher keine Schulungen für die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien angeboten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten. Diese Notwendigkeit hat die Stadt bereits erkannt, aktuell wurde eine Schulung zum Thema „Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern“ angeboten.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Werdohl sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte

und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen. Die Kämmerin entscheidet im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Erforderlich sind diese in der Regel bei anstehenden finanzrelevanten Entscheidungen, die den Interessen der Stadt entgegenstehen könnten. Der Inhalt der Stellungnahmen wird über Ratsvorlagen den Mandatsträgern der Gremien zur Verfügung gestellt. Dadurch ist seitens der Stadt Werdohl sichergestellt, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die dargelegten mittleren Anforderungen an das Beteiligungsmanagement in Werdohl nicht erfüllt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte organisatorisch und personell so aufgestellt sein, dass die notwendigen Ergänzungen geleistet werden können. Die gpaNRW hat hier im Rahmen der Prüfung offenkundige Defizite festgestellt.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsportfolio					
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	80			
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2018 insgesamt 17 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An vier Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei Beteiligungen übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen.	80			
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Werdohl ist für die Stadt als mittel bis hoch einzustufen. Die Unternehmen von wirtschaftlicher Bedeutung für Werdohl sind dabei in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen tätig und weisen daher eine hohe Bandbreite auf.	81			
F4	Der Haushalt der Stadt Werdohl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 627.000 Euro entlastet. Außerdem bestehen neben den Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Werdohl haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	83			
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl ergeben.	86	E5	Die Stadt Werdohl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen, zumindest aber der Beteiligungen mit maßgeblichen Einfluss (Sondervermögen Abwasserbeseitigung und VHS Zweckverband Lenne-tal) künftig auch zentral vorhalten.	87

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Berichtswesen der Stadt Werdohl entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	87	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.	87
			E6.2	Gemäß § 20 EigVO NRW soll die Berichterstattung für den Betrieb Abwasser quartalsmäßig erfolgen.	88
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werdohl ergeben.	88	E7.1	Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Werdohl sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	88

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen (OGS) 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 Inanspruchnahme Möglichkeit 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 Werdohl sein werden.

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

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Werdohl, die über drei OGS-Standorte verfügt, bietet neben der OGS zusätzlich die Vormittagsbetreuung (Schule von acht bis eins) an. Beide Betreuungsformen unterliegen dabei einer ähnlich großen Nachfrage, wobei die Vormittagsbetreuung leicht dominiert. Das führt im Vergleichsjahr 2018 dazu, dass Werdohl bei der OGS-Teilnahmequote den Minimalwert von rund 20 Prozent stellt. Jedoch ist die Stadt wegen der gegenwärtig steigenden Nachfrage bei der OGS bestrebt, diese stärker zu unterstützen. Dazu erhält jeder OGS-Standort fünf zusätzliche Betreuungsplätze. Die gpaNRW unterstützt diese Vorgehensweise, da lediglich die OGS vom Land NRW schülerbezogen finanziert wird. Bei der Vormittagsbetreuung erhält die Stadt dagegen nur eine schülerzahlunabhängige Förderpauschale. Die Vorgehensweise der Stadt Werdohl beruht jedoch nicht auf einer OGS-spezifischen Schulentwicklungsplanung für die einzelnen Schulstandorte. Sie legt viel mehr bei den OGS-Standorten die Teilnehmerzahlen nach Erfahrungswerten fest. Hier sollte die Stadt Werdohl nachvollziehbare Prognosen hinsichtlich der Teilnehmerzahlentwicklungen bei den beiden Betreuungsformen vornehmen und in die Schulentwicklungsplanung mit aufnehmen. Damit kann sie finanzielle Nachteile bei der Refinanzierung, die sich aus der Konkurrenzsituation bei den beiden Betreuungsformen ergeben, verhindern. Zusätzlich sollte die Stadt Werdohl hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz Strategien entwickeln.

Bei der OGS setzt die Stadt Werdohl auf eine Trägervielfalt. Dazu kooperiert sie an den drei Grundschulstandorten mit jeweils verschiedenen Betreuungsvereinen. Sie selbst verantwortet

den Finanztransfer zu den OGS-Kooperationspartnern und erhebt die Elternbeiträge. Grundsätzlich sichert sich die Stadt Werdohl ihr Mitspracherecht bei der OGS durch entsprechende Regelungen in den Kooperationsverträgen. Eine aktive Beteiligung der Stadt Werdohl an der OGS stand bisher jedoch nicht zur Debatte. Hier sollte sich die Stadt Werdohl als ein in der Gesamtverantwortung stehender Schulträger und Geldgeber in das OGS-Geschehen mit einbinden. Dazu kann sie an Arbeitstreffen mit OGS-Inhalten teilnehmen, oder sich regelmäßig über das OGS-Geschehen berichten lassen. Bei der Haushaltstransparenz geht die Stadt Werdohl bereits einen guten Weg. Jedoch sollte sie zukünftig alle Aufwendungen und Erträge für die OGS im Produkt Grundschulen ausweisen. Zur Steuerungsunterstützung können die Berichtskennzahlen der gpaNRW fortgeschrieben werden.

Mit 1.039 Euro je OGS-Schüler wendet die Stadt Werdohl im Jahr 2018 einen über der Mehrzahl der Vergleichskommunen liegenden Fehlbetrag je OGS-Schüler auf. Das liegt hauptsächlich an niedrigen Elternbeiträgen und hohen Gebäudeaufwendungen. Jedoch führt der Minimalwert bei der Teilnehmerquote dazu, dass die Belastung für den städtischen Haushalt durch die OGS nicht von erheblicher Bedeutung ist.

Das zeigt sich vor Allem an den Transferleistungen als größter Bestandteil der ordentlichen Aufwendungen. Diese fallen in der Stadt Werdohl unterdurchschnittlich aus. Hier wirkt sich positiv aus, dass die Stadt Werdohl bei der OGS-Finanzierung stringent vorgeht. Das zeigt sich an der günstigen Positionierung der Kennzahl Mehrleistung je OGS-Schüler. Ein noch besseres Ergebnis verhindern die hohen Gebäudeaufwendungen. Diese sind weitestgehend auf Sanierungsarbeiten an einer Grundschule zurückzuführen.

Im Jahr 2018 entlasten die erzielten Elternbeiträge den OGS-Fehlbetrag nur unwesentlich. Die Einnahmen je OGS-Schüler zählen zu den niedrigsten Werten, die wir bei den Vergleichskommunen vorgefunden haben. Das liegt hauptsächlich an der nur schwach ausgeprägten Einkommensstruktur der Elternbeitragszahler in Werdohl. Deren größter Anteil ist lediglich den niedrigsten Einkommensstufen zuzuordnen. Positiv wertet die gpaNRW in diesem Zusammenhang, dass die unterste Einkommensgruppe nicht beitragsfrei gestellt ist. Jedoch liegt das Beitragsniveau aller darüber liegenden Einkommensstufen in Werdohl unter dem landesweiten Mittel. Hier sollte die Stadt Werdohl nachbessern und die Elternbeiträge auf ein mittleres Niveau anheben. Bei Einkommen über 80.000 Euro sollte der aktuell geltende Höchstbeitrag erhoben werden. Die Regelungen in der Elternbeitragssatzung zur anteiligen Berücksichtigung von Geschwisterkindern bei den Elternbeiträgen hält die gpaNRW für angemessen.

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 Bruttogrundfläche⁸ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere:

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

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

3.4 Strukturen der OGS

In der **Stadt Werdohl** gibt es aktuell eine OGS-Betreuung an folgenden drei Grundschulen:

- Städtische Martin-Luther-Grundschule,
- Städtische St. Michael Grundschule,
- Städtische Gemeinschaftsgrundschule Werdohl (Standort Kleinhammer).

⁸ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

⁹ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagsschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagsschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Die OGS in der Stadt Werdohl wurden im Schuljahr 2010/11 auf Grundlage eines Ratsbeschlusses deutlich später als in den meisten Vergleichskommunen eingerichtet. Davor zeigten die Eltern der Grundschulkinder kein ausreichendes Interesse an der offenen Ganztagsbetreuung. Das hatten mehrere Elternbefragungen zuvor ergeben. Hier wurden durch die Eltern vielmehr alternative Betreuungsangebote wie die Vormittagsbetreuung und Ganztagsangebote wie „Dreizehn Plus“ bevorzugt. Weitere Elternbefragungen haben dann im Schuljahr 2010/11 einen Bedarf am Offenen Ganztag für insgesamt 90 Kinder an den drei Grundschulstandorten ergeben. Seitdem kooperiert die Stadt Werdohl bei der OGS mit einem Förderverein sowie zwei Vereinen, die sich aus Initiativen der betroffenen Schulen und Eltern gebildet haben.

Zum Prüfungszeitpunkt verfügt jeder OGS-Standort in Werdohl über 40 Betreuungsplätze. Dabei zeigen sich im Schuljahr 2018/19 bei der OGS folgende Entwicklungen.

An der St. Michael Grundschule sind 43 OGS-Betreuungsplätze belegt. Die Raumnutzung erfolgt überwiegend in Mehrfachnutzung. Das bedeutet, dass frei gewordene Unterrichtsräume der Schule nachmittags für den OGS-Betrieb zur Verfügung stehen. Die Schüler- und OGS-Platzzahlen zeigen im Betrachtungszeitraum eine ähnliche Entwicklung. Während die Zahlen bis zum Schuljahr 2017/18 geringfügig sinken, steigen diese im Folgejahr wieder leicht an.

An der Martin-Luther-Grundschule gibt es 37 OGS-Schüler und Schülerinnen. Hier nutzt die OGS die Räumlichkeiten im Schulgebäude überwiegend in Mehrfachnutzung. Die Grundschule verzeichnet nach einem geringen Rückgang im Schuljahr 2016/17 wieder einen leichten Anstieg bei den Schülern und Schülerinnen sowie bei den OGS-Platzzahlen.

Die Gemeinschaftsgrundschule besteht aus den Standorten Königsburg und Kleinhammer. Eine OGS besteht lediglich am Standort Kleinhammer. Dort sind 34 OGS-Schüler und Schülerinnen in der OGS-Betreuung. Hier werden die für den OGS-Betrieb benötigten Räume ausschließlich zur Alleinnutzung zur Verfügung gestellt. Sowohl die Schülerzahlen als auch die Anzahl der belegten OGS-Plätze steigen im gesamten Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 kontinuierlich an.

Alle OGS-Standorte bieten zusätzlich eine Vormittagsbetreuung an. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein.

3.4.1 Bevölkerung- und Schülerzahlenentwicklung

→ Feststellung

Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl aus dem Jahr 2015 enthält Prognosen zu den Schülerneuzugängen, die jedoch nicht mehr über das aktuelle Schuljahr hinausgehen. Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen gibt es in der Stadt Werdohl nicht.

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 der **Stadt Werdohl** wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Dazu gibt es in Werdohl zwei örtliche Besonderheiten, die sich aktuell auf die Schülerzahlen auswirken. Zum einen weist die Bevölkerung in Werdohl einen sehr hohen Ausländeranteil mit vielen kinderreichen Familien auf. Zum anderen ist der

Jugendquotient¹⁰ in Werdohl überdurchschnittlich hoch. Dagegen wirkt sich die Zuwanderung von Flüchtlingsfamilien nicht mehr auf den OGS-Bedarf aus. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der Stadt Werdohl dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Werdohl

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	17.976	18.002	17.892	17.833	17.737	17.495	17.188	16.523
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	981	1.011	1.020	1.053	1.038	987	901	778
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	700	678	701	677	704	782	708	605
Einwohner 0 bis unter 10 Jahren	1.681	1.689	1.721	1.730	1.742	1.769	1.609	1.383

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

Da die Stadt Werdohl eigene Daten aus dem Einwohnermeldeamt bei der Bevölkerungsentwicklung zugrunde legt und diese von den IT.NRW Daten abweichen, zeigen wir diese Entwicklung ebenfalls auf.

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	18.846	18.847	18.495	18.660	18.248	18.483	16.250	./.
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.158	1.196	1.208	1.233	1.224	1.257	950	./.
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	861	872	888	890	897	896	640	./.
Einwohner 0 bis unter 10 Jahren	2.019	2.068	2.096	2.123	2.121	2.153	1.590	./.

Quelle: EMA Daten der Stadt Werdohl (2015 bis 2019), Prognosedaten 2025/30 von der Stadt Werdohl über Wegweiser-Kommune.de. ermittelt. Für 2040 konnte die Stadt Werdohl keine Prognosezahlen bei Wegweiser-Kommune.de abrufen, weil diese nicht zur Verfügung stehen.

Seit 2016 sinken laut IT.NRW die Einwohnerzahlen in Werdohl kontinuierlich. Dagegen entwickeln sich die Einwohnerzahlen laut den Einwohnermeldeamtsdaten der Stadt Werdohl uneinheitlich. Seit 2016 steigen und sinken die Einwohnerzahlen im jährlichen Wechsel. Jedoch ist auch hier der Saldo wie bei IT.NRW negativ. Beim Blick auf die Zielgruppen ist die Entwicklung der Kinderzahlen ebenfalls zum Teil verschieden. Bei den Kindern von null bis unter sechs Jahren sind in beiden Erhebungsvarianten bis 2018 Anstiege zu verzeichnen. Im Jahr 2019 sind beide Berechnungen dann leicht rückläufig. Im Saldo verzeichnen beide Modelle im Zeitraum 2015 bis 2019 aber trotzdem einen Anstieg. IT.NRW berechnet ein Plus von 57 Kindern. Der

¹⁰Verhältnis der Bevölkerung im Alter von unter 20 Jahren zur Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren.

Unterschied zum Berechnungsmodell der Stadt Werdohl hält sich mit neun zusätzlichen Kindern in Grenzen. Die erweiterten Prognosedaten bis 2030 zeigen bei beiden Varianten in der Summe eine negative Bevölkerungsentwicklung bei den beiden Zielgruppen auf. IT.NRW erwartet bis 2030 einen Rückgang von 133 Kinder. Bei den Prognosen der Stadt Werdohl sind es sogar 531 Kinder. Die Prognose rückläufiger Einwohnerzahlen ist besonders auf die ungünstigen Standortfaktoren wie beispielsweise fehlende Flächen für Neuansiedlungen und Unternehmenserweiterungen zurückzuführen. Wir verweisen hierzu auf das Kapitel „Strukturelle Situation“ im Vorbericht.

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

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Werdohl

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Städt. Martin-Luther-Grundschule	189	177	170	174	183	189
Städt. Grundschule St. Michael	205	197	191	191	200	205
Städt. Gemeinschaftsgrundschule ¹¹	352	336	339	342	361	352
Grundschulen gesamt	746	710	700	707	744	746
davon OGS-Schüler	120	135	135	135	135	135

Bei den Primarschülerzahlen rechnet die Stadt Werdohl bis zum Schuljahr 2021/22 zunächst mit einem Rückgang um rund sechs Prozent (46 Kinder). Der darauffolgende Anstieg bis 2024/25 soll dann im gleichen Umfang erfolgen. Die prognostizierte Entwicklung bei den Schülerzahlen ist an allen Grundschulstandorten sehr ähnlich.

Die Stadt Werdohl hat zuletzt im November 2019 eine anlassbezogene Schulentwicklungsplanung durchgeführt. Der Anlass bezieht sich jedoch nicht auf die Grundschulen, sondern ausschließlich auf die weiterführenden Schulen. Die letzte Schulentwicklungsplanung, die die Grundschulen mit einbindet, stammt aus dem Jahr 2015. Die Prognosen sind jedoch nicht mehr aktuell und reichen gerade bis ins aktuelle Schuljahr. Außerdem führen die Vorhersagen nur die Neuzugänge an den jeweiligen Schulstandorten auf. Die Entwicklung der Gesamtschülerzahlen an den einzelnen Grundschulen bleibt außen vor. Da die Stadt Werdohl auch darüber hinaus keine mittelfristigen Prognosen zu den Schülerzahlen führt, wurden diese erstmals im Zuge der Prüfung erstellt.

¹¹ Laut Mitteilung der Verwaltung war eine Darstellung der Schülerzahlentwicklung nur für den OGS-Standort Kleinhammer nicht möglich. Daher gelten die Prognosedaten für die gesamte Gemeinschaftsgrundschule Werdohl.

→ **Empfehlung**

Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sollte zeitnah für alle Schulformen und Schüler aktualisiert werden.

Die Schulentwicklungsplanung enthält auch keinerlei Informationen zur OGS. Auch werden darüber hinaus keine Statistiken zur OGS geführt. Die Stadt Werdohl stellt von Beginn an für die OGS 120 Plätze zur Verfügung. Da das Interesse der Eltern an der Teilnahme am offenen Ganztags seit dem Schuljahr 2019/20 steigt, erweitert die Stadt Werdohl ab dem darauffolgenden Schuljahr die OGS-Standorte um 15 zusätzliche Betreuungsplätze.

→ **Empfehlung**

Die OGS sollten fester Bestandteil der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sein. So kann die Verwaltung fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.

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.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Werdohl stellt die gpaNRW in den Tabellen zwei und drei im Anhang dieses Teilberichts dar.

3.4.2 Teilnahmekquote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

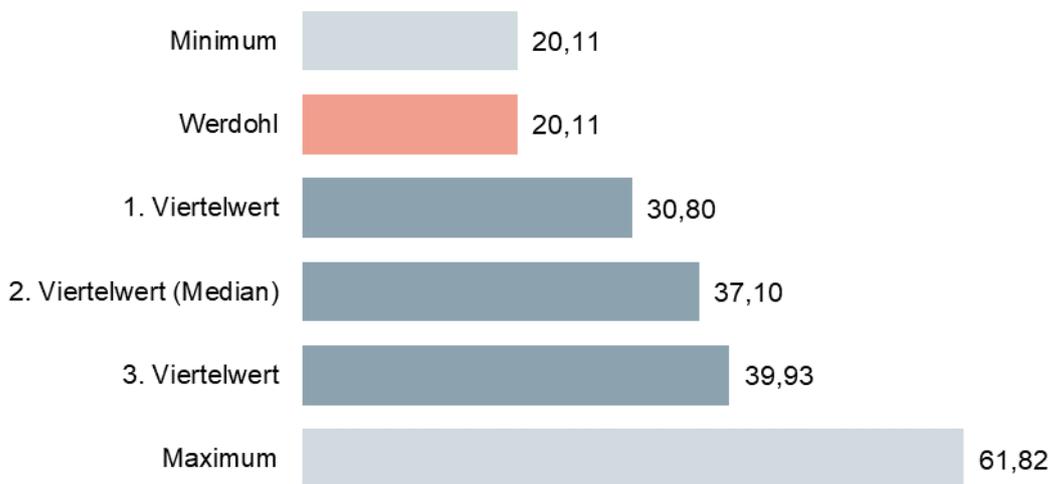
Die Teilnahmekquote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ **Feststellung**

Keine andere Kommune weist eine niedrigere Teilnahmekquote als die Stadt Werdohl auf. Hier kommt zum Tragen, dass alle Grundschulen zusätzlich eine Vormittagsbetreuung anbieten. Diese wird an der St. Michael Grundschule sogar stärker als die OGS nachgefragt. Infolgedessen geht die gpaNRW hier von einer Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen aus, die sich belastend auf den Fehlbetrag bei der OGS auswirkt.

Im Jahr 2018 besuchten in **Werdohl** insgesamt 567 Schüler und Schülerinnen die drei Grundschulen mit OGS-Angebot. 114 Schüler und Schülerinnen nahmen am OGS-Angebot teil. Dies entspricht einer Teilnahmekquote von 20,1 Prozent. Interkommunal ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

Teilnahmequote in Prozent 2018



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



Die Teilnahmequoten fallen bei den anderen Vergleichskommunen mit Abstand höher aus. Hier spielt insbesondere der Umstand eine Rolle, dass an allen drei Grundschulen eine zusätzliche Vormittagsbetreuung vorgehalten wird. Diese weist im Jahr 2018 mit 124 Kindern sogar zehn belegte Plätze mehr als die OGS auf. Bei der Prognose an der Gemeinschaftsgrundschule wurden die Schülerzahlen beider Standorte zu Grunde gelegt, da eine Aufteilung zum Prüfungszeitpunkt nicht möglich war.

Wie sich die Teilnahmequote an den drei Grundschulstandorten mit OGS-Angebot entwickelt, zeigt nachfolgende Tabelle:

Teilnahmequote im Zeitverlauf an den Grundschulen mit OGS-Angebot

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Städt. Ev. Martin-Luther-Grundschule	20,62	18,99	19,55	20,22
Kath. Grundschule St. Michael	22,80	22,51	22,46	22,51
Städt. Gemeinschaftsgrundschule	11,52	14,86	16,48	17,62

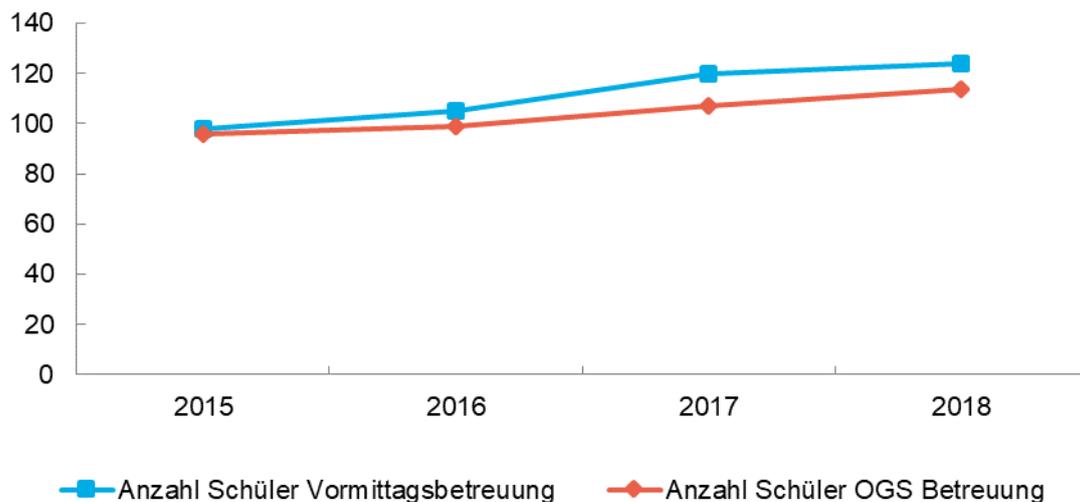
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Teilnahmequote gesamt	18,53	18,89	19,53	20,11

Die Teilnahmequote steigt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 lediglich um rund 1,6 Prozentpunkte an. Das entspricht 18 zusätzlich belegte OGS-Betreuungsplätze. Den größten Anstieg mit 15 OGS-Schülern bei der Teilnahmequote verzeichnet die Gemeinschaftsgrundschule Werdohl. Jedoch bleibt sie, bedingt durch die höhere Gesamtschülerzahl an den beiden Schulstandorten, deutlich unter dem Niveau der anderen beiden Grundschulen.

Bisher wurden nur an der Martin-Luther-Grundschule die geplanten 40 Plätze durch wenige Überbelegungen leicht überschritten. Die Nachfrage übersteigt hier das Platzangebot. Folglich gibt es eine Warteliste, da nicht alle Antragsteller bei der Platzvergabe berücksichtigt werden konnten. An den anderen beiden Grundschulen werden die Platzzahlen im gesamten Betrachtungszeitraum nicht ausgeschöpft.

Die Nachfrage nach einer OGS-Betreuung ist an allen drei Grundschulstandorten in Werdohl niedrig. Inwieweit die parallel angebotene Vormittagsbetreuung konkurriert, soll nachfolgende Grafik verdeutlichen.

Entwicklung der Platzverteilung bei den Betreuungsangeboten



Die Vormittagsbetreuung ist im gesamten Betrachtungszeitraum die leicht dominierende Betreuungsform. Jedoch fällt diese an den drei Grundschulstandorten unterschiedlich aus. Inwieweit die parallel angebotene Vormittagsbetreuung an diesen Standorten mit der OGS konkurriert, sollen nachfolgende Tabellen verdeutlichen:

Entwicklung der Betreuungsplätze an der Martin-Luther-Grundschule

Jahr	2015	2016	2017	2018
OGS-Plätze	33	30	35	37
Plätze Vormittagsbetreuung	24	29	37	37

An der Martin-Luther-Grundschule verliert die OGS bis 2016 einen geringen Teil der Plätze an die Vormittagsbetreuung. Anschließend gewinnt die OGS bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes wieder Plätze hinzu. Nach einem deutlichen Anstieg stagnieren die Platzzahlen der Vormittagsbetreuung seit 2017. Insgesamt werden im Jahr 2018 beide Betreuungsformen gleichstark nachgefragt.

An der St. Michael Grundschule sieht die Entwicklung wie folgt aus:

Entwicklung der Betreuungsplätze an der St. Michael Grundschule

Jahr	2015	2016	2017	2018
OGS-Plätze	44	43	42	43
Plätze Vormittagsbetreuung	50	51	57	59

An der St. Michael Grundschule stagnieren die OGS-Platzzahlen weitestgehend im gesamten Betrachtungszeitraum. Dagegen steigen die Plätze in der Vormittagsbetreuung kontinuierlich in unterschiedlicher Ausprägung. Dadurch vergrößert sich die Differenz der nachgefragten Plätze klar zugunsten der Vormittagsbetreuung.

Dagegen zeigt sich an der städtischen Gemeinschaftsgrundschule eine etwas andere Entwicklung:

Entwicklung der Betreuungsplätze an der städtischen Gemeinschaftsgrundschule

Jahr	2015	2016	2017	2018
OGS-Plätze	19	26	30	34
Plätze Vormittagsbetreuung	24	25	26	28

Die Platzzahlen beider Betreuungsformen steigen im Betrachtungszeitraum an, wobei der Anstieg bei der OGS höher ausfällt. Die OGS wird seit dem Jahr 2017 etwas stärker nachgefragt.

Insgesamt zeigt sich, dass sich etwas mehr als die Hälfte der Eltern seit 2016 für eine Vormittagsbetreuung entschieden haben. Die Vormittagsbetreuung fördert das Land jedoch nur mit einer Betreuungspauschale je Schule in Höhe von 7.500 Euro. Der Betrag ist unabhängig davon, ob die Schülerzahlen in der Vormittagsbetreuung an den Grundschulstandorten steigen. Das ist wie bereits aufgeführt insbesondere an der Gemeinschaftsgrundschule der Fall. Bei der OGS erfolgt die Landesfinanzierung dagegen schülerbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte klare Vorgaben hinsichtlich des Platzausbaus bei den beiden Betreuungsformen haben. Damit kann sie finanzielle Nachteile bei der Refinanzierung, die sich aus Konkurrenzsituationen der beiden Betreuungsformen ergeben, verhindern.

3.5 Organisation und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Betreuungsvereinen. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar geregelt. Der Kooperationsvertrag bietet der Stadt Werdohl 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

Die strategische Planung sowie die Beantragung der Fördermittel und Erstellung des Verwendungsnachweises sind in der Abteilung 1.2 Schule, Kultur, Sport und Service im Fachbereich 1 der Stadtverwaltung Werdohl angesiedelt. Die Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen erfolgen in der Abteilung 3.3 Jugend im Fachbereich 3.

Dafür werden im Jahr 2018 insgesamt 0,31 Stellenanteile zur Verfügung gestellt.

Die **Stadt Werdohl** hat die OGS-Betreuung, wie bereits beschrieben, auf drei Betreuungsvereine übertragen. Hauptgrund für diese Vorgehensweise war der Mangel an pädagogischen Kräften innerhalb der Stadtverwaltung. Die Kooperationsverträge mit den Betreuungsvereinen wurden zum 01. August 2010 zunächst für die Dauer von einem Jahr abgeschlossen. Diese verlängern sich um ein weiteres Jahr, wenn sie nicht fristgerecht durch eine der Vertragsparteien gekündigt werden. Die Kündigung kann jährlich zu einem festgelegten Stichtag ohne Angaben von Gründen erfolgen. Die Vertragsgestaltung bietet der Stadt Werdohl die notwendige Flexibilität, Vertragsinhalte bei Bedarf anpassen zu können. Jedoch wurde von diesen Regelungen bisher noch kein Gebrauch gemacht. Da die Stadt Werdohl keine freiwilligen Leistungen an die Betreuungsvereine gewährt, ist die so gesehene automatische Vertragsverlängerung für die Stadt Werdohl wirtschaftlich unkritisch.

Die Aufgaben und Leistungen der OGS-Kooperationspartner ergeben sich aus den Kooperationsverträgen. Die Betreuungsvereine führen, basierend auf dem Ganztagskonzept, den Betrieb der Offenen Ganztagschulen durch. Dazu kooperieren diese mit Dritten wie beispielsweise ortsansässigen Vereinen. Die Stadt Werdohl hat dazu ihre Zustimmung zu erteilen. Qualitative Regelungen für den OGS-Betrieb finden sich sowohl in den Kooperationsvereinbarungen als auch in den pädagogischen Konzepten. Diese sind Bestandteile der jeweiligen Kooperationsverträge. Hier sind insbesondere Anforderungen an die Qualifizierung des OGS-Personals sowie betriebliche Abläufe und pädagogische Zielsetzungen hervorzuheben. Im Zuge der Entwick-

lungen an den einzelnen Grundschulen werden die pädagogischen Konzepte bei Bedarf angepasst. Dies erfolgte zuletzt im Schuljahr 2019/20 an der Martin-Luther-Grundschule. Im Jahr davor erfolgte die Aktualisierung an der St. Michael Grundschule. Diese Vorgehensweise wertet die gpaNRW durchaus positiv, da die Schulleitungen bei der OGS überwiegend eigenverantwortlich tätig sind. Den autarken OGS-Betrieb sieht die gpaNRW jedoch kritisch. Daher befassen wir uns mit diesem Umstand im Abschnitt Steuerung noch genauer.

Über die für den OGS-Betrieb erhaltenen und verbrauchten Zuschussmittel erstellen die Betreuungsvereine pro Schuljahr einen Verwendungsnachweis. Dieser dient der Stadt Werdohl zur Abrechnung der Landeszuwendung gegenüber der Bezirksregierung.

Die Grundschulen organisieren in Absprachen mit den Betreuungsvereinen das Anmeldeverfahren zur OGS. Die Aufnahmeentscheidungen treffen die Schulleitungen im Einvernehmen mit den Betreuungsvereinen. Die Betreuungsverträge werden dann an die Stadt Werdohl weitergeleitet. Da nur ein OGS-Standort eine Warteliste führt, gibt es keine unterschiedlichen Annahmekriterien an den einzelnen OGS-Standorten. Dadurch ist die Entscheidung über die Platzvergabe für die Beteiligten transparent und nachvollziehbar.

Die Stadt Werdohl stellt in Absprache mit den Schulen und den Betreuungsvereinen die für den Betrieb der OGS notwendigen Räume zur Verfügung und trägt deren Betriebskosten. Zur Finanzierung überweist die Stadt Werdohl den Betreuungsvereinen zweimal jährlich einen Betrag. Die Höhe ergibt sich aus den Kooperationsverträgen und den jeweils aktuellen Runderlassen zur OGS. Demnach erhalten die Betreuungsvereine die Landeszuwendung und den kommunalen Pflichtanteil sowie eine später im Bericht ermittelte Mehrleistung. Da sich die Stadt Werdohl bei der OGS-Finanzierung aber im Großen und Ganzen auf den rechtlichen Mindestbetrag beschränkt, wirkt sich das positiv auf die Höhe des Fehlbetrages bei der OGS aus. Wir gehen später im Bericht noch mehrfach darauf ein.

3.5.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl verfügt über keine Gesamtstrategie für die OGS und sie beteiligt sich auch nicht aktiv am OGS-Geschehen. Die Schulleitungen und Betreuungsvereine agierten bei der OGS weitestgehend eigenverantwortlich. Dadurch sind die OGS-Abläufe für die Stadt Werdohl nur wenig transparent.

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

Die **Stadt Werdohl** gibt die Platzzahlen für die OGS fest vor. Darüber hinaus finden sich jedoch keine weiteren von Politik und Verwaltungsführung getragenen Gesamtstrategien für die OGS. In Werdohl obliegen die Entscheidungen und Planungen zu den OGS-Abläufen den jeweiligen Schulleitungen. Durch diesen Zustand sind laut Mitteilung der Fachverantwortlichen die Abläufe in der OGS nur wenig transparent, was aber in Werdohl politischer Wille ist. Grundsätzlich ist aus Sicht der gpaNRW die Aufgabendelegation bei der OGS eine gute und anerkannte Vorgehensweise. Dennoch bleibt die Stadt als Schulträger bei der OGS in der Gesamtverantwortung. Dies kann auch nicht durch Ratsbeschluss übertragen werden. Damit steht der Schulträger aus Sicht der gpaNRW in der Pflicht, sich intensiver in die OGS-Steuerung mit einzubinden. Hinzu

kommt, dass die Stadt Werdohl die OGS bei den Gebäudeaufwendungen über den kommunalen Pflichtanteil hinaus mitfinanziert, woraus sich ebenfalls ein Recht auf Einflussnahme herleiten lässt. Wir gehen später im Bericht im Abschnitt Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler noch genauer darauf ein.

Grundsätzlich sichert sich die Stadt Werdohl ihr Mitspracherecht bei der OGS durch mehrere Einvernehmlichkeitsvorbehalte in den Kooperationsverträgen. Hinzu kommen Regelungen zur Einsichtnahme von Geschäftsunterlagen beim OGS-Träger und Kündigungsklauseln. Eine aktive Teilnahme der Stadt Werdohl an Arbeitstreffen zu OGS-spezifischen Inhalten erfolgte bislang nicht. Regelmäßige Berichterstattungen zur OGS durch die Betreuungsvereine fehlen ebenfalls. Informationen zur OGS und eine aktive Beteiligung an Besprechungen mit OGS-Bezug benötigt die Stadt Werdohl jedoch dringend, um ihrer Gesamtverantwortung als Schulträger gerecht zu werden.

Darüber hinaus sieht die gpaNRW weiteren strategischen Planungsbedarf durch den seit Februar 2018 bestehenden Erlasses des Schulministeriums. Dadurch soll der mehr Flexibilität in die OGS-Nachmittagsbetreuung gebracht werden. Hierzu bedarf es aus Sicht der gpaNRW neuer Strategien, die sowohl einen reibungslosen OGS-Betrieb, aber auch die Erwartungshaltung der Eltern nach mehr Flexibilität in der Nachmittagsbetreuung in Einklang bringen. Zusätzlich sollte in den strategischen Überlegungen berücksichtigt werden, dass es aus Sicht der Landesregierung ab 2025 einen Rechtsanspruch auf einen OGS-Betreuungsplatz geben könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte sich als Schulträger aktiv in die Gestaltung der OGS mit einbringen und sich über das OGS-Geschehen regelmäßig berichten lassen. Hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz sollte die Stadt Strategien entwickeln.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Die OGS wird im Haushalt der Stadt Werdohl beim Produkt Grundschulen abgebildet. Dazu werden die Aufwendungen und Erträge der OGS in den Produkterläuterungen in großen Teilen separat ausgewiesen, was die gpaNRW begrüßt. Jedoch ist diese Vorgehensweise noch nicht konsequent genug umgesetzt.

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 Werdohl** finden sich Informationen zur OGS in den Produktinformationen der Grundschulen, was die gpaNRW grundsätzlich befürwortet. Dazu erfasst die Stadt Werdohl in den Produkterläuterungen eine Reihe von Einzelveranschlagungen für die OGS. Jedoch fehlen die Transferaufwendungen als wichtigster Bestandteil. Es erfolgt nur der Hinweis, dass die Landesmittel und der kommunale Eigenanteil weitergeleitet werden. Damit bleibt die Höhe der Transferaufwendungen für die OGS im Unklaren. Außerdem ist die doppelte Ausweisung von Landesmitteln bei den Einzelveranschlagungen für den Leser irritierend. Hier sollte die Stadt Werdohl eine genauere und vollständige Zuordnung aller OGS-relevanter Ertrags- und Auf-

wandspositionen in den Produkterläuterungen vornehmen. Dazu bietet sich ergänzend die Nutzung von Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung für die OGS an. Bisher hat die Stadt Werdohl keine Kennzahlen für die OGS gebildet. Aus diesem Grund bietet wir der Stadt Werdohl an, dass sie die Kennzahlen zur OGS aus dem Prüfbericht zukünftig weiter fortschreibt. Dann hat sie zusätzliche Instrumente, um die wirtschaftliche Entwicklung bei der OGS noch transparenter zu machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte für die OGS-relevanten Einzelveranschlagungen vollständig im Produkt Grundschulen bei den Produkterläuterungen abbilden. Zusätzlich kann sie die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

→ **Feststellung**

Beding durch die niedrige OGS-Teilnahmequote fällt die Belastung für den städtischen Haushalt durch die OGS absolut gesehen nicht hoch aus. Trotzdem ist der schülerbezogene Fehlbetrag bei der OGS in Werdohl höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen durch Sanierungsarbeiten 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.

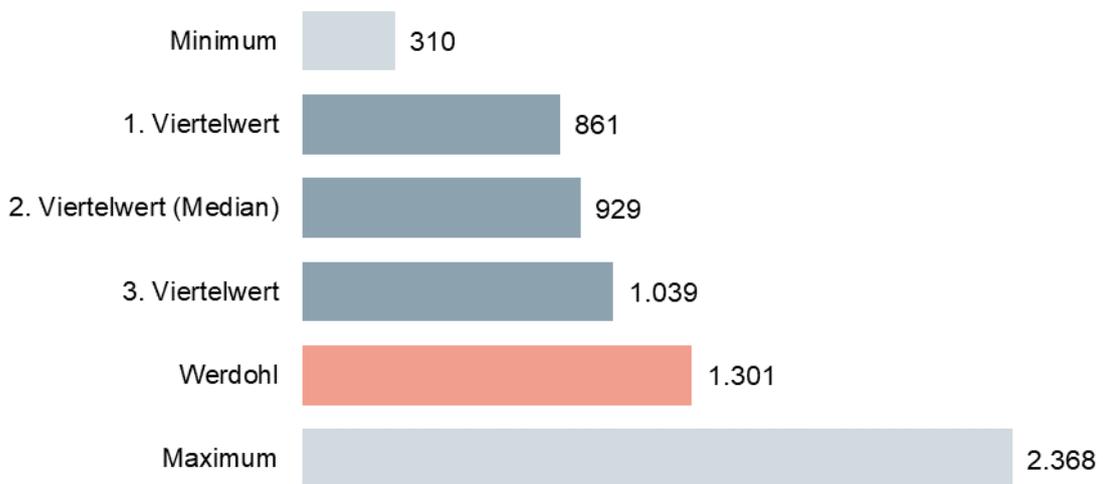
Der Fehlbetrag OGS wird in **Werdohl** im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie drei von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt. Dazu zählen die Elternbeiträge, die Transferaufwendungen an den Betreuungsverein und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren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

In der Stadt Werdohl standen im Jahr 2018 ordentliche Aufwendungen¹² in Höhe von 342.000 Euro Erträge in Höhe von 163.000 Euro gegenüber.

Daraus resultiert ein Ergebnis in Höhe von 179.000 Euro. Bezogen auf 114 OGS-Schüler ergibt das im interkommunalen Vergleich für Oer-Erkenschwick folgendes Bild:

¹² Inklusiv Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler 2018



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



Lediglich eine Kommune wendet zum Prüfungszeitpunkt einen noch höheren schülerbezogenen Fehlbetrag auf. Trotzdem fallen die Gesamtaufwendungen für die OGS in Werdohl absolut gesehen mit am niedrigsten aus, was auf den Minimalwert bei der Teilnahmequote zurückzuführen ist.

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	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	8,32	4,26	5,94	8,32	13,16	26,25	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	219	124	167	251	372	740	15

Bei der einwohner- und altersgruppenbezogenen Betrachtung fällt die Belastung durch den OGS-Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich günstiger aus. Das liegt daran, weil die Stadt Werdohl im Verhältnis zur Einwohnerzahl viel weniger Schüler und Schülerinnen in der OGS betreut als die Vergleichskommunen. Von diesen weisen die meisten höhere OGS-Schülerzahlen auf. Ein hoher Fehlbetrag je Schüler bei nur wenigen OGS-Schülerzahlen bedeutet dann eine niedrige Belastung für den städtischen Haushalt. Dennoch sollte die Stadt Werdohl den schülerbezogenen Fehlbetrag senken.

Hauptgründe dafür sind die sehr 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 die OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/19 und 191 Euro für das Schuljahr 2019/20. Zum Schuljahresbeginn 2020/21 steigt der Höchstbeitrag auf 203 Euro.

→ Feststellung

Die Stadt Werdohl gehört zu den Kommunen, die den Fehlbetrag bei der OGS mit am wenigsten entlasten können. Das ist zwar im Wesentlichen auf die sozioökonomischen Gegebenheiten in Werdohl zurückzuführen. Dennoch zeigt die Elternbeitragssatzung hinsichtlich der Beitragshöhen und Mitwirkungspflichten Optimierungsbedarf.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen bei der 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 Werdohl** erhebt im Vergleichsjahr 2018 Elternbeiträge auf Basis einer Elternbeitragssatzung¹⁴. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt sieben Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von über 72.001 Euro wird der Höchstbeitrag von monatlich 118 Euro erhoben. Bei Einkommen bis 12.000 Euro fallen 5,60

¹³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

¹⁴ „Elternbeitragssatzung in der Stadt Werdohl für den Besuch offener Ganztagsgrundschulen vom 29.06.2010 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 09.10.2017“

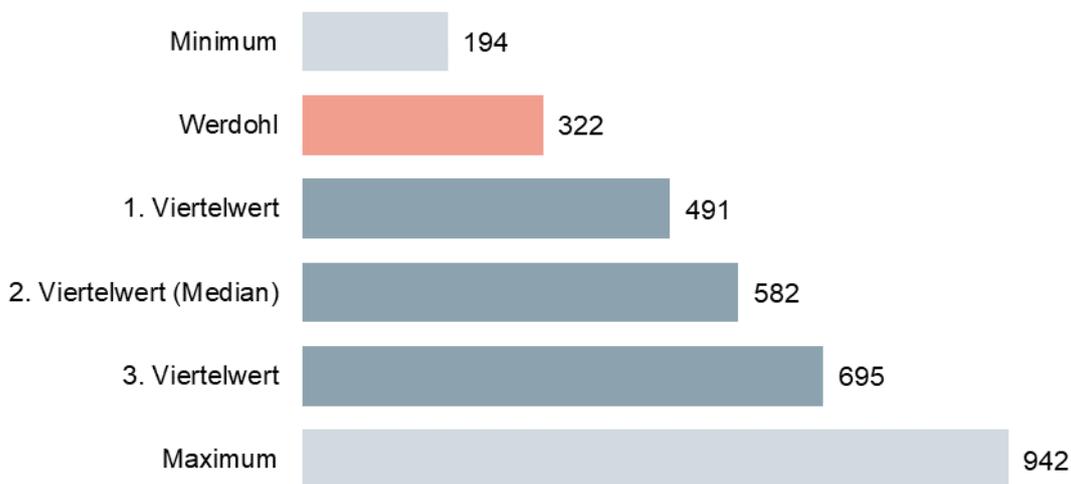
Euro Elternbeitrag an. Bei Geschwisterkindern erhebt die Stadt Werdohl die Hälfte des Elternbeitrages, wenn die Familie oder Sorgeberechtigte gleichzeitig weitere Kinder in der Tagesbetreuung oder OGS untergebracht haben.

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

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	25.294	35.822	36.020	36.672
Anzahl OGS-Schüler	96	99	107	114
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	263	362	337	322
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	229.342	262.088	261.532	300.198
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	1.849	3.083	3.696	6.721
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	10,94	13,51	13,58	11,95

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

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, steht in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Die Festlegung der Elternbeiträge richtet sich regelmäßig nach der Sozialstruktur einer Kommune und den sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen. Insoweit wird hiervon auch mittelbar die Elternbeitragsquote beeinflusst. Sie fällt in Werdohl niedrig aus. Die Verteilung der Beitragspflichtigen auf die Einkommensstufen zum Stichtag 31. Juli 2020 gibt weitere Aufschlüsse.

Verteilung der Elternbeiträge auf die Einkommensstufen

Stufen in Euro	bis 12.000	bis 24.000	bis 36.000	bis 48.000	bis 60.000	bis 72.000	ab 72.001
Anzahl	33	18	10	25	11	9	13

Der größte Anteil der Beitragspflichtigen fällt unter die niedrigsten Einkommensstufen bis 36.000 Euro. Hier wirkt sich die sehr hohe Sozialgesetzbuch II-Quote (SGB II-Quote¹⁵) in Werdohl aus. Die restlichen Beitragszahler der mittleren Einkommensstufe bis 72.000 Euro bilden die zweitstärkste Gruppe. Lediglich rund elf Prozent der Elternbeitragszahler fallen unter die höchste Einkommensstufe ab 72.001 Euro. Inwieweit die einzelnen Beitragszahler in den Einkommensstufen belastet werden zeigt nachfolgende Tabelle:

Bruttojahreseinkommen in Euro	Elternbeitrag in Euro	Elternbeitrag Median in Euro
bis 12.000	5,60	11,00
bis 24.000	24,00	11,00
bis 36.000	36,00	45,00
bis 48.000	55,00	65,50
bis 60.000	80,00	100
bis 72.000	112	125
ab 72.001	118	150

Positiv fällt zunächst auf, dass die Stadt Werdohl auch für die niedrigste Einkommensstufe Elternbeiträge erhebt. Die Elternbeitragszahler der zweitniedrigsten Einkommensgruppe zahlen sogar einen vergleichsweise hohen Elternbeitrag. Ebenfalls hervorzuheben ist der Umstand, dass für Geschwisterkinder die Hälfte des Elternbeitrages fällig wird. Jedoch erhebt die Stadt

¹⁵ 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.

Werdohl ab der Einkommensstufe bis 36.000 Euro weniger Elternbeiträge als die meisten Vergleichskommunen. Das zeigt sich vor allem an der höchsten Einkommensstufe. Hier liegt der Höchstwert der Vergleichskommunen im Mittel bei 150 Euro. Hinzu kommt, dass die Elternbeitragsatzung nicht den rechtlich möglichen Höchstbetrag ausweist. Hier sollte die Stadt Werdohl eruieren, ob eine Auffächerung der Einkommensstufen auf über 80.000 Euro sinnvoll ist. Ab diesem Einkommen setzten im Mittel die Vergleichskommunen den rechtlich möglichen Höchstbeitrag an. Zusätzlich besteht seit dem 01. August 2018 für Kommunen laut aktuellem Runderlass zur OGS¹⁶ die Möglichkeit, den Höchstbeitrag jährlich zum Schuljahresbeginn – kaufmännisch gerundet – um jeweils drei Prozent zu erhöhen. Dazu wäre eine Anpassung der Elternbeitragsatzung notwendig. Immerhin beläuft sich die Differenz zum rechtlich möglichen Höchstbeitrag in Werdohl aktuell auf 85 Euro pro Monat und Kind. Das setzt jedoch voraus, dass es in Werdohl auch Beitragszahler jenseits der 80.000 Euro Einkommensgruppe gibt.

Weiterhin fällt auf, dass die Beitragsanhebung bei der höchsten Einkommensgruppen mit sechs Euro sehr niedrig ausfällt. Das widerspricht dem Prinzip der sozialen Staffelung des OGS-Runderlasses.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Elternbeitragsatzung optimieren, indem sie die Elternbeiträge auf ein mittleres Niveau anhebt. Falls es Elternbeitragszahler in der Einkommensgruppe über 80.000 Euro gibt, dann sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten.

Die Einkommensüberprüfung soll in der Stadt Werdohl grundsätzlich jährlich erfolgen, was aber laut Mitteilung der Fachverantwortlichen oft nicht möglich ist. Daher erfolgt zum Ende der OGS-Betreuung eine Endabrechnung. Immerhin enthält die Elternbeitragsatzung sanktionierende Regelungen hinsichtlich der Mitwirkungspflichten bei den Einkommensnachweisen. Bei Nicht-einreichung der Unterlagen wird der bzw. die Beitragspflichtige auf die höchste Beitragsstufe gesetzt. Darüber hinaus erfolgen die Beitragszahlungen nicht konstant, sodass es Beitragsrückstände gibt. Die genaue Höhe konnte die Verwaltung jedoch nicht beziffern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Einkommensüberprüfung bei der OGS so optimieren, dass sie jährlich stattfinden kann. Dazu bietet es sich an, die Beitragsrückstände bei der OGS mit zu erfassen.

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 Werdohl** erfasst die OGS-Aufwendungen nicht in einem gesonderten Produkt. Sie ordnet die Aufwendungen, wie bereits beschrieben, dem Produkt Grundschulen zu. Um eine vollständige wirtschaftliche Betrachtung der Aufwendungen vornehmen zu können, sind auch die Gebäudeaufwendungen der OGS zu erfassen und einzubeziehen. Die Stadt Werdohl hat

¹⁶Runderlass 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

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 der OGS-Flächenanteil berechnet. Die Berechnung ist mit der Stadt Werdohl abgestimmt. Danach beträgt die durch die OGS mitgenutzte Gebäudefläche an den Grundschulen in Werdohl rund sechs 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 Bild:

Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.719	2.233	2.491	2.792	2.893	4.052	15
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler* in Euro	1.938	1.712	1.929	2.108	2.338	2.454	12
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	635	148	270	347	453	1.035	15

Bei den ordentlichen Aufwendungen entfallen rund 71 Prozent auf die Transferaufwendungen und rund 23 Prozent auf die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Signifikant ist, dass die schülerbezogenen Gebäudeaufwendungen bei den meisten Kommunen niedriger ausfallen. Bei den schülerbezogenen Transferaufwendungen stellt sich die Situation anders da. Hier fällt die Belastung bei annähernd 75 Prozent der Vergleichskommunen höher 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, Personalaufwendungen Betreuung 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.

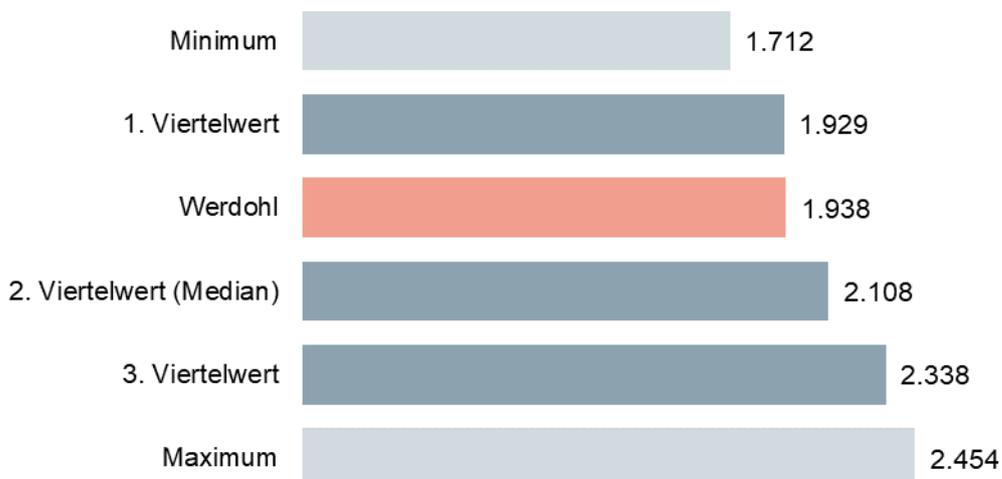
- Die Stadt Werdohl hat die OGS-Betreuung vollständig vergeben und beschränkt sich bei deren Finanzierung im Wesentlichen auf den kommunalen Pflichtanteil. Dadurch wird der Fehlbetrag bei der OGS über die Transferleistungen weit weniger belastet als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die **Stadt Werdohl** hat die OGS-Betreuung - wie bereits beschrieben - auf drei Betreuungsvereine übertragen. An diese leitet die Stadt Werdohl im Jahr 2018 rund 221.000 Euro Transferleistungen weiter. Gemessen an den ordentlichen Aufwendungen zuzüglich interner Leistungsverrechnung ergibt das einen Anteil von rund 71 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 zwölf Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben den Landesmitteln ist die Stadt Werdohl verpflichtet, einen Eigenanteil zu erbringen. Dieser wirkt sich jedoch auf die Höhe der schülerbezogenen Transferleistungen neutral aus, da der zu leistende Eigenanteil pro OGS-Schüler rechtlich vorgegeben und damit für alle Kommunen in NRW gleich ist. Zusätzlich können auf den pflichtigen Eigenanteil die Elternbeiträge angerechnet werden. Dadurch wird der städtische Haushalt entlastet. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil 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 die OGS-Träger weitergeleitet werden muss. In Werdohl setzt sich die OGS-Finanzierung nach Angaben der Fachverantwortlichen aus dem Landeszuschuss und dem kommunalen Pflichtanteil zusammen. Die Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen gibt dazu weitere Aufschlüsse.

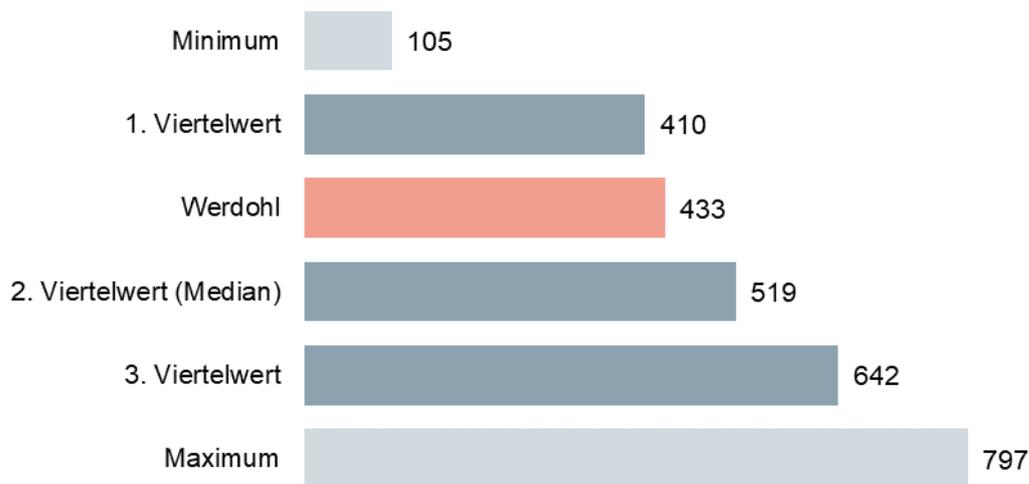
Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	45.095	49.860
Landeszuweisungen in Euro	116.116	121.706
Mindestleistung (gerundet) in Euro	161.211	171.566
Transferleistungen in Euro	207.627	220.976
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	46.461	49.403
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	434	433

In beiden Jahren übersteigen die Transferleistungen die Mindestleistung. In Folge wendet die Stadt Werdohl entgegen ihrer eigenen Annahme 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 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die meisten Vergleichskommunen wenden für die Kooperationspartner höhere freiwillige Leistungen als Werdohl auf. Hier wirkt sich positiv aus, dass die Stadt Werdohl bei der OGS-Finanzierung stringent vorgeht und sich bei der OGS-Finanzierung im Wesentlichen auf das gesetzlich notwendige Maß beschränkt.

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 Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

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

→ **Feststellung**

Durch energetische Sanierungsarbeiten an der Martin-Luther-Grundschule entstehen temporär hohe Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag der OGS 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.

In **Werdohl** ergeben die wesentlichen Gebäudekennzahlen folgendes Bild.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	635	148	270	347	453	1.035	15
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	116	34	48	61	106	165	15
Fläche je OGS-Schüler in qm	5,47	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	15
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	6,26	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	15

Die Gebäudeaufwendungen werden in Werdohl mithilfe des Flächenschlüssels berechnet. Dieser entspricht dem Anteil der OGS-Gesamtfläche an der Bruttogrundfläche (BGF) der kommunalen Grundschulgebäude. In Werdohl ist der Flächenschlüssel am niedrigsten. Das korrespondiert wiederum mit der OGS-Teilnahmequote in Werdohl, die ebenfalls den Minimalwert darstellt.

Insgesamt beläuft sich die OGS-Gesamtfläche an den drei OGS-Standorten im Schuljahr 2018/19 auf 623 m² BGF. Davon werden 4,8 Prozent (Median 5,1 Prozent) gemeinsam durch die Schule und OGS genutzt. An der Gemeinschaftsgrundschule Werdohl Standort Kleinhammer werden jedoch keine Räume zusammen mit der Schule genutzt. Dieser niedrige Anteil an multifunktional genutzten Flächen begünstigt daher nur wenig die Gesamtsituation bei den Gebäudeaufwendungen.

Zur Kosteneindämmung bietet es sich bei den weiteren Planungen für die Stadt Werdohl an, Priorität auf eine multifunktionale Raumnutzung im Schul- und OGS-Betrieb zu legen. Falls das Schulgebäude und Schülerzahlentwicklungen hergeben, sollten zukünftige OGS-Flächenerweiterungen aus dem Bestand heraus erfolgen.

Im interkommunalen Vergleich fallen die Gebäudeaufwendungen recht hoch aus. Das ist im Wesentlichen auf Baumaßnahmen wie der energetischen Sanierung der Martin-Luther-Grundschule im Jahr 2018 zurückzuführen. Der Zeitreihenvergleich bei den Gebäudeaufwendungen macht den Anstieg deutlich.

Entwicklung Gebäudekennzahlen 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	376	419	412	635
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	58	66	71	116

Im Jahr 2018 betrug allein der Anteil der Sanierungskosten an den Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen der Grundschulen rund 48 Prozent. Im Jahr 2017 betrug der Anteil rund zehn und im Jahr 2016 rund 13 Prozent. Im Jahr 2015 viel kein Sanierungsaufwand an den drei Grundschulen an. Entsprechen zeigen sich die Gebäudeaufwendungen in den Vorjahren im interkommunalen Vergleich unauffällig.

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung auch am Standort Kleinhammer priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtliche Grundlagen					
F1	Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl aus dem Jahr 2015 enthält Prognosen zu den Schülerneuzugängen, die jedoch nicht mehr über das aktuelle Schuljahr hinausgehen. Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen gibt es in der Stadt Werdohl nicht.	95	E1.1	Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sollte zeitnah für alle Schulformen und Schüler aktualisiert werden.	98
			E1.2	Die OGS sollten fester Bestandteil der zukünftigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Werdohl sein. So kann die Verwaltung fundierte Erkenntnisse zu Planung, Angebot und Ausbau der OGS an den jeweiligen Standorten gewinnen.	98
F2	Keine andere Kommune weist eine niedrigere Teilnahmequote als die Stadt Werdohl auf. Hier kommt zum Tragen, dass alle Grundschulen zusätzlich eine Vormittagsbetreuung anbieten. Diese wird an der St. Michael Grundschule sogar stärker als die OGS nachgefragt. Infolgedessen geht die gpaNRW hier von einer Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen aus, die sich belastend auf den Fehlbetrag bei der OGS auswirkt.	98	E2	Die Stadt Werdohl sollte klare Vorgaben hinsichtlich des Platzausbaus bei den beiden Betreuungsformen haben. Damit kann sie finanzielle Nachteile bei der Refinanzierung, die sich aus Konkurrenzsituationen der beiden Betreuungsformen ergeben, verhindern.	102
F3	Die Stadt Werdohl setzt bei der OGS aktuell auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Betreuungsvereinen. Die dazu getroffenen Verantwortlichkeiten und Mitwirkungspflichten der Beteiligten sind klar geregelt. Der Kooperationsvertrag bietet der Stadt Werdohl angemessenen Reaktionsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen.	102			
F4	Die Stadt Werdohl verfügt über keine Gesamtstrategie für die OGS und sie beteiligt sich auch nicht aktiv am OGS-Geschehen. Die Schulleitungen und Betreuungsvereine agierten bei der OGS weitestgehend eigenverantwortlich. Dadurch sind die OGS-Abläufe für die Stadt Werdohl nur wenig transparent.	103	E4	Die Stadt Werdohl sollte sich als Schulträger aktiv in die Gestaltung der OGS mit einbringen und sich über das OGS-Geschehen regelmäßig berichten lassen. Hinsichtlich der Flexibilisierung der OGS und des zu erwartenden Rechtsanspruches auf einen OGS-Betreuungsplatz sollte die Stadt Strategien entwickeln.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die OGS wird im Haushalt der Stadt Werdohl beim Produkt Grundschulen abgebildet. Dazu werden die Aufwendungen und Erträge der OGS in den Produkterläuterungen in großen Teilen separat ausgewiesen, was die gpaNRW begrüßt. Jedoch ist diese Vorgehensweise noch nicht konsequent genug umgesetzt.	104	E5	Die Stadt Werdohl sollte für die OGS-relevanten Einzelveranschlagungen vollständig im Produkt Grundschulen bei den Produkterläuterungen abbilden. Zusätzlich kann sie die im Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben.	105
F6	Beding durch die niedrige OGS-Teilnahmequote fällt die Belastung für den städtischen Haushalt durch die OGS absolut gesehen nicht hoch aus. Trotzdem ist der schülerbezogene Fehlbetrag bei der OGS in Werdohl höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Niedrige Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen durch Sanierungsarbeiten sind der Grund dafür.	105			
F7	Die Stadt Werdohl gehört zu den Kommunen, die den Fehlbetrag bei der OGS mit am wenigsten entlasten können. Das ist zwar im Wesentlichen auf die sozioökonomischen Gegebenheiten in Werdohl zurückzuführen. Dennoch zeigt die Elternbeitragssatzung hinsichtlich der Beitragshöhen und Mitwirkungspflichten Optimierungsbedarf.	107	E7.1	Die Stadt Werdohl sollte die Elternbeitragssatzung optimieren, indem sie die Elternbeiträge auf ein mittleres Niveau anhebt. Falls es Elternbeitragszahler in der Einkommensgruppe über 80.000 Euro gibt, dann sollte der rechtlich mögliche Höchstbeitrag bei den Elternbeiträgen gelten.	110
			E7.2	Die Stadt Werdohl sollte die Einkommensüberprüfung bei der OGS so optimieren, dass sie jährlich stattfinden kann. Dazu bietet es sich an, die Beitragsrückstände bei der OGS mit zu erfassen.	110
F8	Durch energetische Sanierungsarbeiten an der Martin-Luther-Grundschule entstehen temporär hohe Gebäudeaufwendungen, die den Fehlbetrag der OGS belasten.	115	E8	Die Stadt Werdohl sollte bei zukünftigen Planungen zur OGS-Flächenerweiterung die multifunktionale Raumnutzung auch am Standort Kleinhammer priorisieren und nach Möglichkeit Bestandsflächen nutzen.	116

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Anzahl der Grundschulen	3	3	3	3
Anzahl der Grundschulstandorte	4	4	4	4
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	3	3	3	3
davon mit OGS-Angebot und andere außerunter- richtliche Ganztags- und Betreuungsformen	3	3	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganz- tags- und Betreuungsangeboten (keine OGS- Schulen)	1	1	1	1
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	3	3	3	3

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	698	706	714	739
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	698	706	714	739
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	518	524	548	567
davon OGS-Schüler	96	99	107	114

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro	876	849	1.028	1.301
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	263	362	337	322
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.408	2.678	2.479	2.719
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.890	2.095	1.941	1.938
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	246	434	433

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Werdohl befindet sich derzeit im Umbruch. Zum einen wurde durch die Abschaffung der Fachbereichsleiterenebene eine gesamte Hierarchieebene aus dem Arbeitsablauf entfernt. Zum anderen erfordert die finanzielle Situation Werdohls als Stärkungspaktkommune bei gleichzeitigem Fachkräftemangel Augenmaß beim Personaleinsatz und der Aufgabenorganisation, um eine rechtskonforme Aufgabenerledigung auch weiterhin garantieren zu können.

Die Bauaufsicht verfügt über straffe Arbeitsabläufe. Allerdings werden wesentliche Grundlagen im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und der Korruptionsprävention außer Acht gelassen, da ein Vieraugenprinzip nicht vorgesehen ist. Verbindliche Regelungen oder Vorgaben für Entscheidungsprozesse und -befugnisse hat die Stadt Werdohl für den Bereich der Bauaufsicht bislang nicht erlassen.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Bearbeitungsdauer bei Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Werdohl weitestgehend ein. Jedoch ist bereits heute erkennbar, dass die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als in Vorjahren, obwohl die Fallzahlen insgesamt sinken. Die Stadt Werdohl gibt hohe, krankheitsbedingte Personalausfälle für diesen Umstand an. Aktuell werden die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung und der damit einhergehenden Synergien in Werdohl nicht effektiv eingesetzt und genutzt.

Die Stadt Werdohl nutzt aktuell keine Kennzahlen zur Steuerung der Bauaufsicht. Damit fehlen wesentliche Grundlagen für personelle und organisatorische Entscheidungen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Werdohl** lebten zum 31. Dezember 2018 nach Angaben von IT NRW 17.737 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine sinkende Tendenz der Einwohnerzahl aus. Demnach wird sich die Bevölkerung Werdohls bis zum 01. Januar 2040 um rund 6,9 Prozent auf 16.523 reduzieren. Die Einwohner verteilen sich auf ein Stadtgebiet von 33,4 qkm. Werdohl positioniert sich im interkommunalen Vergleich sowohl im Hinblick auf die Einwohnerzahl als auch hinsichtlich der Fläche deutlich unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte mehr Einwohner und ein größeres Stadtgebiet haben.

In 2019 wurden in Werdohl 55 Bauanträge (2018: 100) gestellt. Davon wurden 47 Fälle (2018: 83) als einfache Baugenehmigungsverfahren bearbeitet. Vorlagen im Freistellungsverfahren wurden im Jahre 2019 nicht eingereicht (2018: 1). Die Anzahl der Bauanträge 2019 hat sich in Werdohl im Vergleich zum Jahre 2018 annähernd halbiert. Diese Reduzierung könnte auch auf die Einführung der neuen Landesbauordnung 2018 zum 01. Januar 2019 zurückzuführen sein, die in § 62 eine Vielzahl von Baumaßnahmen von der Genehmigungspflicht befreit hat. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung von Garagen und Carports bestimmter Größen, die Erstellung von Terrassendächern oder der Abbruch von Wohngebäuden bestimmter Gebäudeklassen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	31	31	56	67	78	113	37
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	37
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	14,55	2,44	7,77	10,69	14,07	40,94	22
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	85,45	53,54	80,66	82,49	87,71	91,23	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,00	0,00	2,92	5,86	9,33	23,96	37

Die Stadt Werdohl weist im Jahre 2019 einen durchschnittlichen Anteil an einfachen Baugenehmigungsverfahren auf und liegt im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des Medianwertes. Im Vergleich zum Jahre 2018 (79,05 Prozent) ist der Wert leicht angestiegen.

Der Anteil normaler Baugenehmigungsverfahren liegt in Werdohl im Jahre 2019 mit 14,55 Prozent (2018: 20 Prozent) im oberen Bereich. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben weniger normale Genehmigungsverfahren zu bearbeiten. Werdohl ist industriell-gewerblich geprägt und beheimatet im Stadtgebiet zahlreiche Betriebe der metallverarbeitenden Industrie. Deren Bauanträge müssen in der Regel als aufwendigere normale Baugenehmigungsverfahren behandelt werden.

Freistellungsverfahren hatte die Stadt Werdohl im Jahre 2019 nicht zu bearbeiten.

In Werdohl wurden im interkommunalen Vergleich 2019 einwohnerbezogen mit 31 Fällen je 10.000 Einwohner die wenigsten Baugenehmigungen beantragt. Im Jahr 2018 lag der Wert mit rund 56 Fällen ebenfalls im Bereich des Minimalwertes. Beim Vergleich der Fälle im Verhältnis zum Stadtgebiet liegt Werdohl ebenfalls im unteren Bereich. Grund hierfür sind die fehlenden Möglichkeiten, Neubaugebiete auszuweisen. Dabei stellt sich die topographische Lage Werdohls mit der Tal-Lage und den durchkreuzenden Flüssen Verse und Lenne als schwierig dar.

In den letzten beiden Jahren waren jedoch einige sehr komplexe und somit aufwendige Baugenehmigungsverfahren im industriellen Bereich zu bearbeiten. Weiterhin hat die Stadt Werdohl Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zu bearbeiten, die sehr aufwendig sind, jedoch nicht Gegenstand der Betrachtung der gpaNRW sind. Ausführungen zur personellen Ausstattung finden sich unter Ziffer 4.3.7 dieses Berichts.

Neben der Anzahl und der Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau, Naturschutz oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen und Wasserstraßen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden / Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Dieser Verfahrensschritt hat unmittelbar Auswirkung auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

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

Die in Werdohl eingeholten Stellennahmen liegen sowohl für den Bereich der internen, als auch für die extern eingeholten Stellungnahmen beim Medianwert.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW anderer Fachbehörden und Dienststellen holt die Stadt Werdohl in der Regel gleichzeitig ein, wenn die dazu erforderlichen Unterlagen vollständig durch den Bauwilligen eingereicht werden. Da die Beteiligungen ausschließlich in Papierform erfolgen, kommt es gelegentlich zu Engpässen, falls nicht genügend Exemplare der Bauvorlagen vorhanden sind. Die digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren würde zahlreiche Vorteile bieten, insbesondere eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „4.9.2 Digitalisierung“.

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem möglichst frühen Zeitpunkt digitalisieren und das weitere Baugenehmigungsverfahren inkl. der Beteiligungen ausschließlich digital durchführen.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

In Werdohl ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gewährleistet, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich eingehalten werden. Um eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen zu garantieren, sollten interne Handlungsanweisungen erlassen werden.

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 Werdohl** hält die Frist von zwei Wochen aus § 71 Absatz 1 BauO NRW grundsätzlich ein. Gelegentlich wird die Frist überschritten. Die Stadt Werdohl macht hierfür die knappe Personalausstattung verantwortlich.

Im Regelfall entscheidet die Stadt Werdohl innerhalb von sechs Wochen nach Eingang der vollständigen und mängelfreien Bauvorlage über das Baugesuch und hält somit die Vorgaben aus § 64 Absatz 2 BauO NRW ein. Die Verlängerungsoption gemäß § 64 Absatz 2 BauO NRW nimmt sie selten in Anspruch. Die Stadt Werdohl hat sich selbst zum Ziel gesetzt, 80 Prozent der einfachen Baugenehmigungsverfahren innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden. Laut eigener Angabe hält sie diesen Wert ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die gesetzlich normierte maximale Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren vollständig einhalten.

Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung von gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritten reduziert mögliche Angriffspunkte im Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Die Benachrichtigung von Angrenzern gemäß § 72 BauO NRW führt die Stadt Werdohl nur selten durch, z.B. wenn ein Fall besondere rechtliche Schwierigkeiten oder ein bereits erkennbares Konfliktpotential aufweist. Diese Fälle sind jedoch selten.

→ **Empfehlung**

Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Werdohl Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.

Durch ein Wiedervorlagesystem überwacht die Stadt Werdohl gemäß § 75 BauO NRW den Baubeginn, um das etwaige Erlöschen einer Baugenehmigung nachzuhalten. Frühzeitig werden die Bauwilligen schriftlich auf das drohende Erlöschen der Baugenehmigung hingewiesen.

In Werdohl findet die Sachbearbeitung ganzheitlich aus einer Hand statt. Von Antragseingang bis zur endgültigen Entscheidung über einen Bauantrag ist ein Sachbearbeiter eigenverantwortlich zuständig. Eine Überprüfung im Vieraugenprinzip findet nicht statt. Insbesondere die Ent-

scheidung über Baugesuche stellt jedoch einen korruptionsgefährdeten und somit sensiblen Bereich einer Kommunalverwaltung dar. Zum Schutz der Mitarbeiter, aber auch zum Schutz vor Korruptionsgefahren, sollte daher das Vieraugenprinzip eingeführt werden. Gleichzeitig führt dies zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit der Entscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte bei Entscheidungen über Baugenehmigungen das Vieraugenprinzip einführen.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens werden nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben und orientieren sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeiter nicht beeinflusst werden. Die gpaNRW bildet für die Bauaufsicht daher keinen interkommunalen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab.

Die Stadt Werdohl kann jedoch darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Sie sollte in diesem Zusammenhang regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken. Eine jährliche intrakommunale Fortschreibung des Aufwandsdeckungsgrades lässt Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Auf diese kann sie in geeigneter Weise reagieren. Die gpaNRW befürwortet somit die Bildung und regelmäßige Fortschreibung dieser Kennzahl.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Kennzahl zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu prüfen, ob die erhobenen Gebühren aufwandsdeckend sind. Diese Kennzahl sollte regelmäßig fortgeschrieben werden.

Derzeit werden in Werdohl Gebühren erst nach der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung erhoben. Bei Rücknahme eines Baugesuches werden keine Gebühren festgesetzt, obwohl dies möglich wäre. Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages können jedoch bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder Mängelbehebung gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW¹⁷ bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.

¹⁷ Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW)

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In Werdohl werden Bauwillige im Zuge von Bauberatungen umfassend informiert. Der Internetauftritt der Stadt Werdohl bedarf im Hinblick auf das Themenfeld Bauaufsicht der Ergänzung.

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

Kennzahl	Werdohl	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 %	1,82	0,00	2,24	4,76	7,12	20,00	34

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

Im Vergleichsjahr 2019 wurden in der **Stadt Werdohl** keine Bauanträge zugewiesen. Dies liegt daran, dass die am 01. Januar 2019 in Kraft getretene neue Landesbauordnung (BauO NRW 2018) die Möglichkeit der Zurückweisung von unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht mehr kennt. Im Gegensatz zur alten Landesbauordnung (BauO NRW 2000) ist nunmehr keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (so genannte Rücknahmefiktion). Dies bedeutet, dass im Vergleichsjahr nur noch die Bauanträge betroffen sein konnten, die noch im Jahre 2018 gestellt und nach „altem Recht“ zu bearbeiten waren. Dies war in Werdohl jedoch nicht der Fall.

Der Anteil der durch die Bauwilligen zurückgenommenen Bauanträge ist in Werdohl sehr gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben eine höhere Quote aufzuweisen. Dies spricht für gut informierte Bauwillige und damit einhergehend für eine effektive Bauberatung der Stadt Werdohl.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil

der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Beim Internetauftritt bestehen bei der Stadt Werdohl zu diesem Themengebiet noch Optimierungsmöglichkeiten. Ziel sollte es sein, dass Bauwillige nicht nur Formulare online abrufen können, sondern eine umfassende Erläuterung zu einem Bauantragsverfahren abrufbar ist, welches über sämtliche Aspekte eines Baugenehmigungsverfahrens und der dazu benötigten Unterlagen informiert.

→ **Empfehlung**

Der Internetauftritt der Stadt Werdohl sollte im Themenfeld Bauaufsicht aus Sicht der gpaNRW deutlich ergänzt und überarbeitet werden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl hat den Gesamtprozess des Baugenehmigungsverfahrens straff organisiert. Allerdings sind Zuständigkeitsregelungen und Entscheidungsbefugnisse nicht verbindlich geregelt. Ebenso sind keine ermessenslenkenden Vorgaben vorhanden. Das Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen. Für das gesamte Baugenehmigungsverfahren ist die Papierakte das führende Medium.

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.

Bei der **Stadt Werdohl** ist die Bauaufsicht der Abteilung 2.1 Bauen und Immobilienmanagement zugeordnet. Diese Abteilung ist seit einer Organisationsänderung ab dem 01. März 2020 selbstständig. Zuvor war die Abteilung dem Fachbereich 2 zugeordnet, zu dem auch der Bauhof und das Tiefbauamt gehörten. Die Abteilung ist direkt der Bürgermeisterin unterstellt.

Die Stadt Werdohl nutzt für Baugenehmigungsverfahren eine unterstützende Software, die auch für verschiedene Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht Checklisten anbietet. Hierzu gehören das Freistellungsverfahren sowie einfache und normale Baugenehmigungsverfahren. Die Checklisten unterstützen dabei, dass die Sachbearbeiter Fälle sicher abarbeiten können und keine Verfahrensschritte vergessen werden. Parallel führt die Stadt Werdohl eine Papierakte. Nur die Papierakte ist vollständig und daher als Hauptakte zu sehen.

Weiterhin könnte die Software Textbausteine und Vorlagen bereitstellen, die häufig in der Sachbearbeitung benötigt werden. Die Stadt Werdohl nutzt jedoch noch nicht alle technisch möglichen Funktionen, etwa die vollständige digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren.

Auf die vollständige digitale Bearbeitung von Bauanträgen hat die Stadt Werdohl bislang verzichtet, da die hierzu notwendigen technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern regelmäßig nicht vorliegen und Bauvorlagen gemäß § 70 Absatz 3 BauO NRW zu unterzeichnen

sind. Aus Sicht der gpaNRW sollten eingehende Bauvorlagen zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt eingescannt werden, um die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vornehmen zu können. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt trägt diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungsdauer bei.

Für eine einheitliche und gerechte Ermessensausübung sollten objektive Entscheidungskriterien festgelegt werden, beispielsweise in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung. Damit sollen die Rechtssicherheit und die Einheitlichkeit der Sachbearbeitung sichergestellt werden. Dabei sollten neben den gesetzlichen Regelungen auch Erlasse und Ergebnisse von Gerichtsprozessen berücksichtigt werden. Verbindliche Regelungen und Hinweise erzeugen letztlich Rechtssicherheit in der Sachbearbeitung.

Die Stadt Werdohl hat solche Regelungen bisher nicht erlassen. Derzeit entscheiden die Sachbearbeiter alleinverantwortlich über die Genehmigung und Versagung von Baugenehmigungen. Auch Ermessensentscheidungen werden durch die Sachbearbeitung alleine getroffen. Eine Kontrollinstanz, bzw. durch ein Vieraugenprinzip, ist nicht vorgesehen. Dies birgt erhebliche Risiken im Sinne der Korruptionsprävention. Etwaige Fehlerquellen können ohne weitere Kontrolle schnell übersehen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.

Eine Stadt sollte die Verantwortlichkeiten, etwa Unterschriftsbefugnisse, aber auch die Zuständigkeiten im Baugenehmigungsverfahren klar und verbindlich regeln. Dabei sollte das Vieraugenprinzip sichergestellt sein. In der Stadt Werdohl sind Zuständigkeiten und auch Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht nicht verbindlich, etwa in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche im Baugenehmigungsverfahren durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung festlegen.

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 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Werdohl straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen.

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

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

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens ist in der **Stadt Werdohl** durch das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung kompakt organisiert. Zunächst sichtet die Amtsleitung alle eingehende Bauanträge. Anschließend werden die Bauanträge registriert und den jeweiligen Sachbearbeitern zugeordnet. Diese prüfen die Anträge auf Vollständigkeit und Mängelfreiheit. Parallel dazu erhält der Antragsteller eine Eingangsbestätigung. Sofern Mängel des Bauantrages festgestellt werden oder Unterlagen fehlen, fordert die Stadt Werdohl den Antragssteller unter Fristsetzung auf, fehlende Unterlagen nachzureichen, bzw. Mängel auszubessern. Je nach Komplexität des Bauvorhabens wird hierzu eine Frist von zwei bis sechs Wochen gesetzt. Auf Antrag wird diese Frist verlängert. Somit agiert die Stadt Werdohl im Hinblick auf die Fristen sehr großzügig.

Der Zeitpunkt der ersten Antragsprüfung und der etwaigen frühen Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen stellt sicher, dass im Anschluss eine zügige und unterbrechungsfreie Bearbeitung des Antrages erfolgen kann. Werden angeforderte Unterlagen nicht eingereicht, nimmt die Stadt Werdohl Kontakt mit dem Bauwilligen auf und wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht unmittelbar an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerorientiertes Handeln dar, führt jedoch letztlich zu Verzögerungen im Verfahren.

Ist ein Bauantrag vollständig und mängelfrei, erfolgt die bauordnungsrechtliche Prüfung des Antrags. Fälle mit Besonderheiten oder besonderer Komplexität werden in der einer Bauaktenkonferenz besprochen, an der neben den Sachbearbeitern der Bauaufsicht auch die Planungsabteilung und die Amtsleitung teilnehmen.

Anschließend erfolgt die Einholung von internen und externen Stellungnahmen nach § 71 Absatz 2 BauO NRW. Diese werden nach wie vor in Papierform eingeholt, was zu zeitlichen Verzögerungen führen kann. Die Stadt Werdohl legt in jedem Einzelfall fest, welche Beteiligung im konkreten Baugenehmigungsverfahren durchzuführen sind, um die Anzahl möglichst gering zu halten. Abhängig von den eingehenden Stellungnahmen und des Ergebnisses der weiteren Prüfung entscheidet ein einzelner Sachbearbeiter über die Genehmigungsfähigkeit des Antrages. Im Falle einer drohenden Antragsversagung erfolgt eine erneute Beratung in der Bauaktenkonferenz. Weiterhin findet eine Prüfung statt, ob Abweichungen oder Befreiungen möglich sind, um die Genehmigungsfähigkeit des Antrags zu erreichen.

Sofern das Bauvorhaben nicht genehmigungsfähig ist, erfolgt die formale Anhörung des Bauwilligen. Gleichzeitig wird er im Rahmen der Bauberatung auf die Möglichkeit der Antragsrücknahme hingewiesen. Sowohl bei der Baugenehmigung, als auch bei der formalen Ablehnung werden die entsprechenden Gebühren bekannt gegeben und formal festgesetzt.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeit von einfachen Baugenehmigungsverfahren liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medianwertes. Damit wickelt Werdohl die einfachen Baugenehmigungsverfahren schneller ab als die Hälfte der Vergleichskommunen.

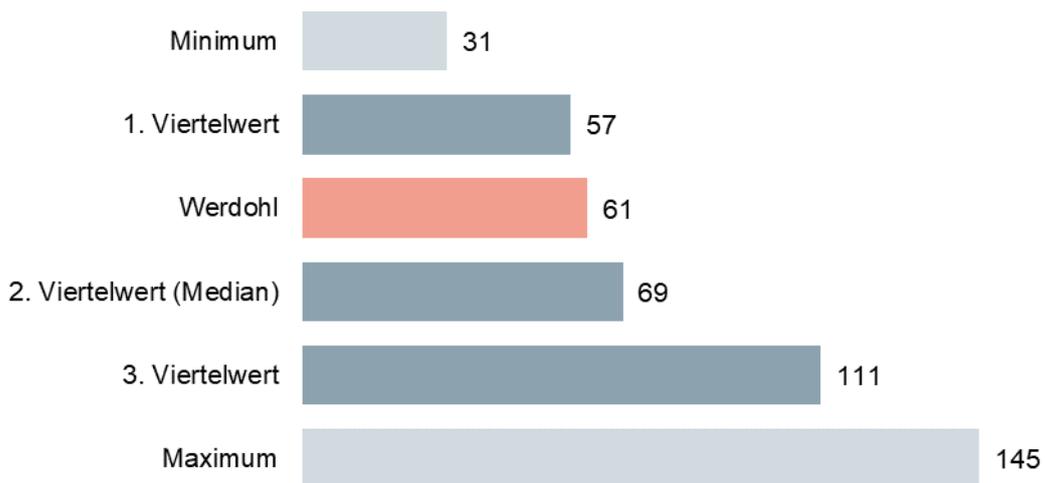
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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

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

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

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Kalendertagen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

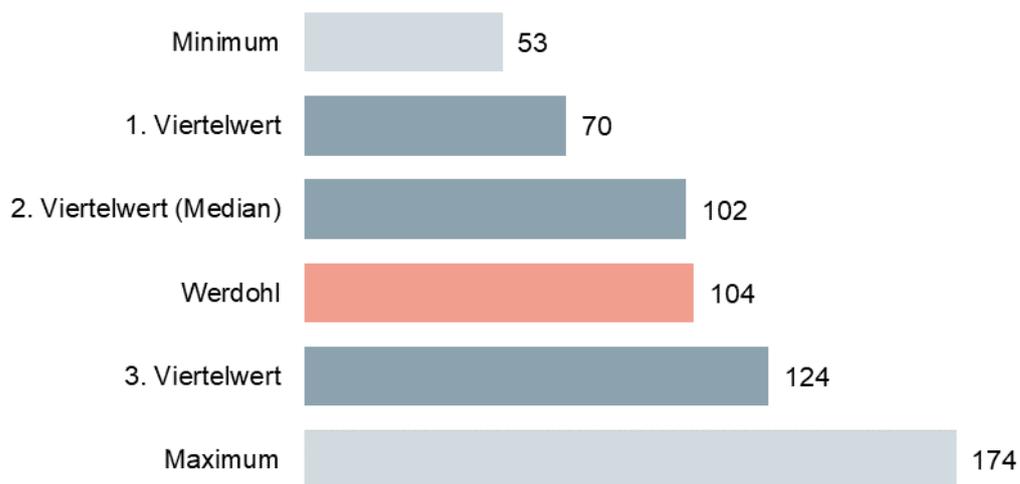


Gemäß § 64 Absatz 2 BauO NRW hat eine Bauaufsichtsbehörde innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages zu entscheiden, wenn das Bauvorhaben im Geltungsbereiches eines gültigen Bebauungsplanes liegt oder bereits ein Vorbescheid erteilt wurde. Aus wichtigen Gründen kann die Bauaufsichtsbehörde diese Frist um sechs Wochen verlängern. Die Stadt Werdohl erreicht bei einfachen Baugenehmigungsverfahren im Jahre 2019 eine Laufzeit, die mit 61 Tagen (2018: 45 Tage) im interkommunalen Vergleich deutlich unterhalb des Medians liegt. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen längere Laufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren aufweisen. Gleichzeitig ist jedoch auch erkennbar, dass die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 BauO NRW regelmäßig nicht eingehalten werden kann. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 16 Tage (rund 36 Prozent) erhöht. Nach Aussage der Stadt Werdohl waren Personalengpässe ursächlich für die Verlängerung der Bearbeitungszeit.

→ **Empfehlung**

Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktive Fristsetzung für die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen weiter gestrafft werden.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Kalendertagen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit von normalen Baugenehmigungsverfahren liegt in Werdohl im Jahre 2019 bei 104 Tagen (2018: 96 Tage) und damit oberhalb des Medians. Dies

bedeutet, dass mehr als die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten Vergleichskommunen eine kürzere Laufzeit aufweisen. In 2019 hat sich die Laufzeit im Vergleich zu 2018 um 8 Tage (rund 8,3 Prozent) erhöht. Die Stadt Werdohl verweist auch für diesen Aufgabenbereich auf Personalengpässe im Jahre 2019.

Sowohl im einfachen als auch im normalen Baugenehmigungsverfahren hat der Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag vollständig und mängelfrei vorliegt, ganz wesentlichen Einfluss auf die Gesamtlaufzeit des Baugenehmigungsverfahrens. Erst ab diesem Zeitpunkt kann das Baugenehmigungsverfahren durch eine Kommune vollständig bearbeitet werden und erst dann liegt die Bearbeitungsdauer im Einflussbereich der Behörden. Aus Sicht der gpaNRW ist die differenzierte Erhebung der Laufzeiten, also Gesamtlaufzeit ab Eintragseingang und Laufzeit ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Antragsunterlagen von besonderer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Um weitere Analysemöglichkeiten und somit steuerungsrelevante Kennzahlen zur Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, sollte die Stadt Werdohl neben den bereits erfassten Gesamtlaufzeiten auch die internen Laufzeiten für das einfache und normale Baugenehmigungsverfahren ab dem Zeitpunkt ermitteln, ab dem der Antrag vollständig und mängelfrei vorliegt.

Laufzeiten von Baugenehmigungen 2019 im Überblick:

Kennzahl	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k.A.	33	36	54	78	113	12
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k.A.	17	35	47	67	108	11
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	104	53	70	102	124	174	17
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	61	31	55	69	111	145	17

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

In der Stadt Werdohl werden im untersuchten Teilbereich Bauaufsicht mehr Fälle pro Vollzeitäquivalent bearbeitet, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

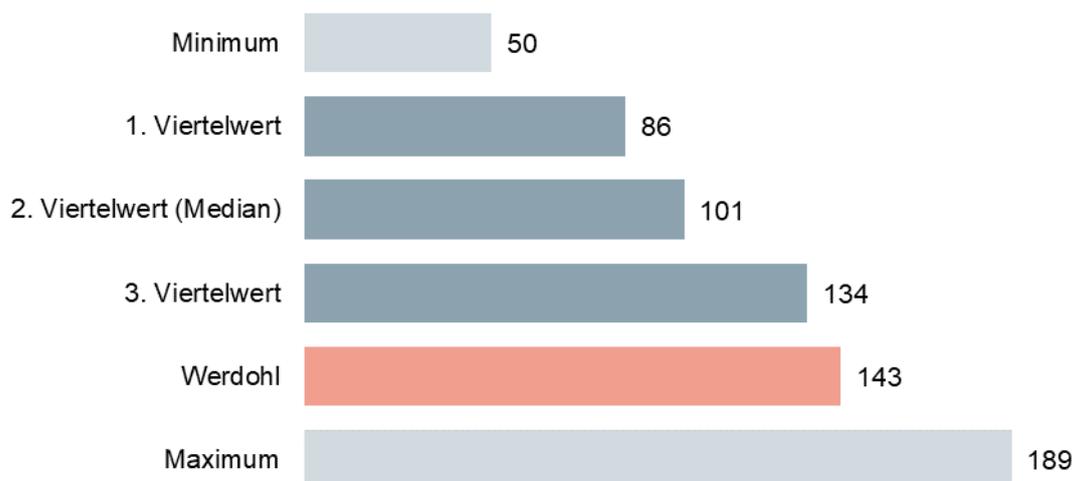
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Bei der **Stadt Werdohl** ist in der Abteilung Bauen und Immobilienmanagement ein Bereich für Baugenehmigungen und Bauaufsicht (im Bericht kurz Bauaufsicht genannt) zuständig. Dort erfolgen die Registratur, die Eingangsbearbeitung, die Bearbeitung von Wiedervorlagen sowie die Archivierung von abgeschlossenen Fällen. Die Abteilung ist ebenfalls zuständig für das Verwaltungs- und Bauordnungsrecht, für Ordnungsverfügungen und Klageverfahren. Laut Aussage der Stadt Werdohl wenden die technischen Sachbearbeiter viel Zeit für die Abnahme von fliegenden Bauten, die Durchführung wiederkehrender Prüfungen und die Bearbeitung von bauordnungsbehördlichen Verfahren auf.

Die technische und baurechtliche Prüfung von Anträgen aller Verfahren erfolgt durch die technischen Sachbearbeiter. Die Abteilungsleitung achtet hierbei auf eine möglichst gleichmäßige Auslastung des verfügbaren Personals.

Die Bauabteilung hat insgesamt vier Mitarbeiter, wobei diese noch weitere der oben beschriebenen Tätigkeiten wahrnehmen. Eine Abgrenzung der von der gpaNRW untersuchten Aufgabenbereiche konnte die Bauaufsicht nur schätzen, da diese Zeitanteile nicht separat erfasst werden. Für die Tätigkeiten Baugenehmigungsverfahren, Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte die Stadt Werdohl 0,44 Vollzeitstellen (2018: 0,44) ein. Enthalten sind darin auch die Zeiteanteile der am Verfahren beteiligten nichttechnischen Verwaltungskräfte.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie bereits unter Kapitel 4.3.6 dieses Berichts beschrieben, hatte die Stadt Werdohl im Jahre 2019 mit hohen Ausfallzeiten des Personals der Abteilung Bauen und Immobilienmanagement umzugehen, die sich auf die bereits bestehende Arbeitsbelastung der Sachbearbeitung auswirkt.

Im Jahre 2019 hat sich die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle (55) im Vergleich zu 2018 annähernd halbiert (2018: 104 Fälle). Dennoch zeigt sich im interkommunalen Vergleich, dass auch die reduzierte Fallzahl im Hinblick auf die Kennzahl „Fälle je Vollzeitäquivalent“ einen Wert im oberen Bereich einnimmt.

Das Jahr 2018 zeigt ein noch deutlicheres Bild. In 2018 lag die Kennzahl „Fälle je Vollzeitäquivalent“ bei einem Wert von 239 Fällen und nähert sich damit im interkommunalen Vergleich dem Maximalwert von 293 Fällen an.

Die Stadt Werdohl teilte mit, dass im ersten Halbjahr 2020 bereits 41 Bauvorlagen eingegangen sind, so dass mit einem höheren Aufkommen von Bauanträgen zu rechnen ist, als dies im Jahre 2019 der Fall war.

Die knappen Ressourcen für den Bereich Baugenehmigungen / förmliche Bauvoranfragen / Vorbescheide dürften sich auch bei den weiteren Aufgaben, beispielsweise bei Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen, widerspiegeln.

Weiterhin hat die Stadt Werdohl darauf hingewiesen, dass durch die Einführung der neuen Landesbauordnung zum 01. Januar 2020 der Beratungsbedarf für die Bauwilligen höher geworden ist. Dies betrifft schwerpunktmäßig die nun genehmigungsfreien Maßnahmen, z.B. der Bau einer Garage oder eines Carports. Diese Beratungen münden somit nur selten in formalen Bauvorlagen, so dass dieser Aufwand in den Fallzahlen nicht erfasst ist.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Fallzahlenentwicklung ständig überprüfen und die Stellenanteile für die Sachbearbeitung anpassen, um eine Überlastung des Personals zu verhindern.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	16,98	2,73	7,61	13,46	16,80	26,47	39

Kennzahl	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	9,09	9,09	26,50	44,57	81,33	450	19

Der Overheadanteil liegt im interkommunalen Vergleich oberhalb des dritten Viertelwertes. Da die Stellenanteile der Sachbearbeitung mit dem Stellenanteil des Overheads miteinander ins Verhältnis gesetzt werden, ist der Grund für den recht hohen prozentualen Overhead im sehr geringen Anteil der Sachbearbeiterstellen zu finden. Der Overheadanteil entspricht weniger als 10 Prozent einer Vollzeitstelle.

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen ist in der Stadt Werdohl sehr gering und somit positiv. Der Kennzahlenwert bildet den Minimalwert ab.

Eine kleinteiligere Erfassung der Tätigkeiten im Hinblick auf einzelne Aufgabenbereiche wird in der Stadt Werdohl nicht vorgenommen, so dass keine weiteren Kennzahlen gebildet werden können. Die nachfolgende Tabelle bietet für die Stadt Werdohl somit nur eine informelle Übersicht des interkommunalen Vergleichs.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die verschiedenen Tätigkeiten in der Bauaufsichtsbehörde zeitlich separat erfassen, um grundlegende Daten für die Personalbemessung und –steuerung zu erhalten.

Weitere Vergleichskennzahlen 2019

Kennzahl	Werdohl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k.A.	62	94	133	154	174	16
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0,00	9,81	18,52	21,58	45,45	15
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	63	92	151	444	15

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt, allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

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

Aktuell arbeitet die **Stadt Werdohl** ausschließlich mit der Papierakte. Eine Softwarelösung ist für den Bereich der Bauaufsicht zwar vorhanden, jedoch wird diese nicht umfangreich genutzt.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichtes ausgeführt, sollte aus Sicht der gpaNRW ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten alle 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, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich und konsequent digital bearbeiten.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl erhebt im Bereich der Bauaufsicht keine Steuerungskennzahlen.

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 Werdohl** hat sich als strategisches Ziel für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht gesetzt, 80 Prozent der Bauanträge innerhalb von sechs Wochen nach Antragseingang zu entscheiden. Diese Zielvorgabe ist im Haushaltsplan festgeschrieben. Eine Auswertung, ob und in welchem Umfang diese Zielvorgabe erreicht wird, führt die Stadt Werdohl jedoch aktuell nicht durch, so dass das vorgegebene Ziel letztlich ins Leere geht. Wie unter Ziff. 4.3.6 dieses Berichtes ausgeführt, lag die durchschnittliche Gesamtlaufzeit bei einfachen Baugenehmigungsverfahren bei 61 Tagen und somit bei mehr als acht Wochen.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der Stadt Werdohl derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer bedarfsgerechten Anpassung der Personalausstattung führt. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten:

Kennzahlenbeispiele für den Bereich Bauaufsicht

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren (wird bereits erfasst) Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren (wird bereits erfasst)
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang (wird bereits erfasst) Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang (wird bereits erfasst) Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren

→ Empfehlung

Die Stadt Werdohl sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Bei der konsequenten Nutzung des bereits zur Verfügung stehenden Softwareprogramms kann eine Vielzahl der vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand ermittelt werden, sofern die notwendige Datengrundlage verlässlich fortgeführt wird.

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

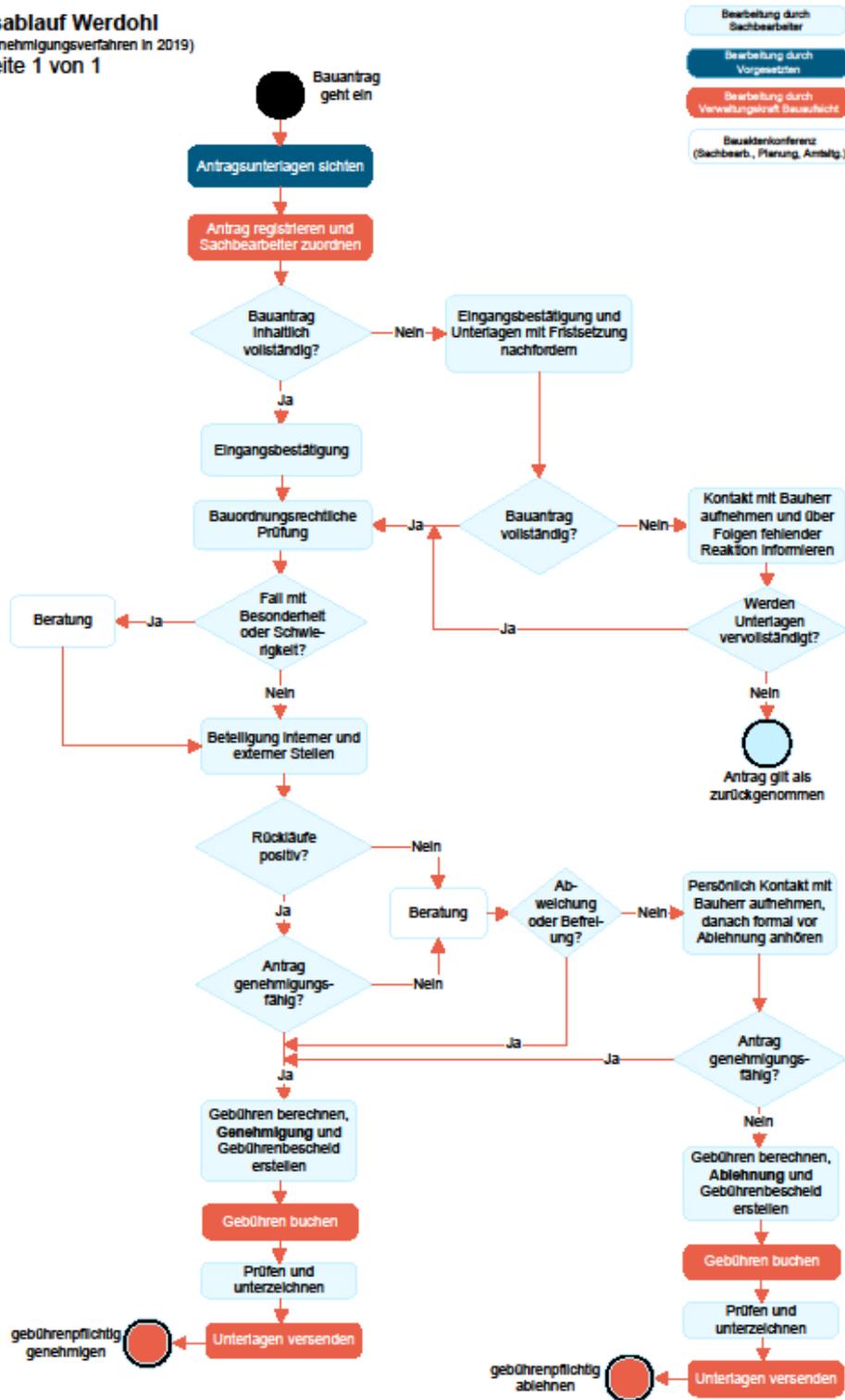
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung				
			E0.1 Die Stadt Werdohl sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem möglichst frühen Zeitpunkt digitalisieren und das weitere Baugenehmigungsverfahren inkl. der Beteiligungen ausschließlich digital durchführen.	124
F1	In Werdohl ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gewährleistet, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich eingehalten werden. Um eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen zu garantieren, sollten interne Handlungsanweisungen erlassen werden.	125	E1.1 Die Stadt Werdohl sollte die gesetzlich normierte maximale Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren vollständig einhalten.	125
			E1.2 Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Werdohl Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.	125
			E1.3 Die Stadt Werdohl sollte bei Entscheidungen über Baugenehmigungen das Vieraugenprinzip einführen.	126
			E1.4 Die Stadt Werdohl sollte die Kennzahl zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu prüfen, ob die erhobenen Gebühren aufwandsdeckend sind. Diese Kennzahl sollte regelmäßig fortgeschrieben werden.	126
			E1.5 Die Stadt Werdohl sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	In Werdohl werden Bauwillige im Zuge von Bauberatungen umfassend informiert. Der Internetauftritt der Stadt Werdohl bedarf im Hinblick auf das Themenfeld Bauaufsicht der Ergänzung.	127	E2	Der Internetauftritt der Stadt Werdohl sollte im Themenfeld Bauaufsicht aus Sicht der gpaNRW deutlich ergänzt und überarbeitet werden.	128
F3	Die Stadt Werdohl hat den Gesamtprozess des Baugenehmigungsverfahrens straff organisiert. Allerdings sind Zuständigkeitsregelungen und Entscheidungsbefugnisse nicht verbindlich geregelt. Ebenso sind keine ermessenslenkenden Vorgaben vorhanden. Das Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen. Für das gesamte Baugenehmigungsverfahren ist die Papierakte das führende Medium.	128	E3.1	Die Stadt Werdohl sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.	129
			E3.2	Die Stadt Werdohl sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche im Baugenehmigungsverfahren durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung festlegen.	129
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Werdohl straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist nicht vorgesehen.	129			
F5	Die Gesamtlaufzeit von einfachen Baugenehmigungsverfahren liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medianwertes. Damit wickelt Werdohl die einfachen Baugenehmigungsverfahren schneller ab als die Hälfte der Vergleichskommunen.	130	E5.1	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktive Fristsetzung für die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen weiter gestrafft werden.	132
			E5.2	Um weitere Analysemöglichkeiten und somit steuerungsrelevante Kennzahlen zur Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, sollte die Stadt Werdohl neben den bereits erfassten Gesamtlaufzeiten auch die internen Laufzeiten für das einfache und normale Baugenehmigungsverfahren ab dem Zeitpunkt ermitteln, ab dem der Antrag vollständig und mängelfrei vorliegt.	133
F6	In der Stadt Werdohl werden im untersuchten Teilbereich Bauaufsicht mehr Fälle pro Vollzeitäquivalent bearbeitet, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.	134	E6.1	Die Stadt Werdohl sollte die Fallzahlenentwicklung ständig überprüfen und die Stellenanteile für die Sachbearbeitung anpassen, um eine Überlastung des Personals zu verhindern.	135
			E6.2	Die Stadt Werdohl sollte die verschiedenen Tätigkeiten in der Bauaufsichtsbehörde zeitlich separat erfassen, um grundlegende Daten für die Personalbemessung und –steuerung zu erhalten.	136

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Werdohl nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt, allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	136	E7	Die Stadt Werdohl sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich und konsequent digital bearbeiten.	137
F8	Die Stadt Werdohl erhebt im Bereich der Bauaufsicht keine Steuerungskennzahlen.	137	E8	Die Stadt Werdohl sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	138

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Werdohl
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werdohl 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

In der **Stadt Werdohl** ist das Vergabewesen insgesamt gut organisiert. Die Stadt Werdohl hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, die der Abteilung 1.2 Schule, Kultur, Sport und Service zugeordnet ist. Durch die zentrale Vergabestelle wird sichergestellt, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Werdohl einheitlich abgewickelt werden. Weiterhin bietet eine zentrale Vergabestelle Vorteile bei der Rechtssicherheit der Aufgabenerledigung, da Fachwissen gebündelt vorhanden ist und aufgrund der dann höheren Fallzahl aktuell gehalten werden kann. Letztlich leistet eine zentrale Vergabestelle einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Vergabedienstanzweisung der Stadt Werdohl stammt aus dem Jahre 1976. Trotz zahlreicher Überarbeitungen sollte diese Dienstanzweisung neu gefasst werden, so dass alle aktuell gültigen Rechtsvorschriften Berücksichtigung finden. Derzeit werden Vergaben noch nicht vollständig elektronisch durchgeführt. Die Vergabeakte liegt ausschließlich in Papierform vor. Aus Sicht der gpaNRW sollte zeitnah die Einführung eines elektronischen Vergabemanagementsystems erfolgen.

Zur Vorbeugung gegen Korruptionsgefahren hat die Stadt Werdohl umfangreiche Verhaltensregeln und Verfahrensanweisungen in der Dienstanzweisung Korruption zusammengefasst. Die wesentlichen Vorgaben aus dem KorruptionsbG¹⁸ finden darin Berücksichtigung. Die gpaNRW empfiehlt zusätzlich in regelmäßigen Abständen unter Beteiligung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und die Bediensteten im Hinblick auf Korruptionsprävention zu schulen.

Das Themenfeld Sponsoring hat die Stadt Werdohl in einer Dienstanzweisung geregelt. Diese Dienstanzweisung sollte in Teilbereichen jedoch nachgeschärft werden, etwa bei Transparenzregeln und bei Haftungsfragen.

Aktuell verfügt die Stadt Werdohl über kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne Baumaßnahmen der Stadt Werdohl zeigen jedoch, dass es mitunter zu erheblichen Abweichun-

¹⁸ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

gen von der Kostenschätzung und somit letztlich zu Mehrkosten kommt, die während der Bauphase entstehen. Um dem Gebot der sparsamen Haushaltsführung auch im Bauinvestitionsbereich verlässlich nachzukommen, sollte die Stadt Werdohl ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und schwerpunktmäßig die Bedarfsermittlung und die Erstellung der Leistungsverzeichnisse sowie die Gründe für hohe Nachträge analysieren.

Die von der gpaNRW durchgeführte Betrachtung einzelner Baumaßnahmen der Stadt Werdohl bestätigt das vermutete Verbesserungspotential bei den Bedarfsermittlungen. Deutlich wird, dass die Stadt Werdohl bei der Bedarfsfeststellung und –planung mehr personelle und zeitliche Ressourcen aufwenden sollte. So könnten hohe Abweichungen von den Kostenschätzungen zukünftig verringert oder gänzlich vermieden werden. Zusammen mit einem zentralen Bauinvestitionscontrolling würden Kosten- und Projektlaufzeiten zudem transparenter.

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 Werdohl 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 Fragestel-

lungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen ist durch interne Dienstanweisungen reglementiert. Allerdings stammt die Dienstanweisung Vergabewesen aus dem Jahre 1976 und bedarf der grundlegenden Neufassung. Die Stadt Werdohl verfügt aktuell noch nicht über ein vollumfängliches Vergabemanagementsystem.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Stabstelle organisiert und wird bei allen Vergabemaßnahmen ab 5.000 Euro eingebunden.

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

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,

- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

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

Die **Stadt Werdohl** hat mit der Dienstanweisung Vergabewesen umfangreiche Regelungen getroffen, die die Vergabe städtischer Aufträge betreffen. Sie beteiligt bei Vergabeverfahren verschiedene Stellen im Hause. Neben der Bedarfsstelle ist dies vorwiegend die zentrale Vergabestelle, die ab einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro netto bei sämtlichen Vergabemaßnahmen zuständig ist.

Die zentrale Vergabestelle hat unter anderem folgende Aufgaben und Kompetenzen:

- Wahl der Vergabeart
- Bieterauswahl auf Vorschlag der Fachabteilung
- Einholung und Verwahrung der Angebote
- Durchführung der Submission
- Prüfung des Vergabevorschlags der Fachabteilung
- Erstellung der erforderlichen Beratungsdrucksachen und Auftragsschreiben
- Überwachung der Einhaltung der Vergabevorschriften

Die Dienstanweisung Vergabewesen der Stadt Werdohl ist bereits älter als 40 Jahre. Trotz der zahlreichen Änderungen und Anpassungen, die vorwiegend redaktionellen Inhalts waren, entspricht die Dienstanweisung nicht mehr dem aktuellen Stand. Regelungen, wie z.B. die UVgO¹⁹, die im Februar 2017 eingeführt wurde und die bislang geltende VOL/A Abschnitt 1²⁰ ersetzt, findet in der Vergabeordnung der Stadt Werdohl keine Berücksichtigung.

¹⁹ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UvgO)

²⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL, Teil A)

Die Dienstanweisung über das Vergabewesen sah unter Ziffer 12.5 die Zuordnung der Abwicklung von Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle ab 5.000 Euro brutto im Baubereich, jedoch erst ab 25.000 Euro brutto im übrigen Verwaltungsbereich vor. Diese unterschiedlichen Wertgrenzen wurden mit der Anpassung der Dienstanweisung Vergabe zum 01. Januar 2019 korrigiert, so dass die zentrale Vergabestelle nunmehr sämtliche Vergabeverfahren ab einer geschätzten Auftragssumme von 5.000 Euro netto bearbeitet.

Gemäß Ziffer 1.5 der Dienstanweisung verstehen sich die in der Dienstanweisung genannten Beträge als Bruttopreise. In der Neuregelung der städtischen Wertgrenzen für die Auftragsvergabe²¹ hat die Stadt Werdohl nunmehr geregelt, dass die festgelegten Wertgrenzen Nettowerte darstellen.

Die Dienstanweisung Vergabewesen der Stadt Werdohl stammt aus Dezember 1976. Sie wurde inzwischen 16 Mal ergänzt, bzw. angepasst, zuletzt 2019. Sie bedarf aus Sicht der gpaNRW zeitnah einer Neufassung, da sie nicht mehr den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen entspricht.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung sollte zeitnah neu erstellt werden und dabei die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen, z.B. die UVgO²² berücksichtigen.

Die Stadt Werdohl gibt an, dass sie eine neue Vergabedienstanweisung erstellt hat. Diese wurde bereits im Vergabeausschuss der Stadt vorberaten. Die endgültige Beschlussfassung wird noch im 2. Quartal 2021 erwartet, so dass die neue Regelung danach zeitnah in Kraft treten kann.

Durch die Zentralisierung der Vergabe und die damit einhergehenden höheren Fallzahlen ist gewährleistet, dass spezielles Fachwissen und Erfahrung im komplexen Themenbereich Vergabe gebündelt vorhanden sind. Durch standardisierte Vergabeprozesse entsteht ein hohes Maß an Rechtssicherheit im täglichen Handeln. Voraussetzung dafür ist, dass die internen Vergaberegeln stets aktuell gehalten und konsequent angewandt werden.

Für den Vergabebereich sollte eine Kommune eine Softwarelösung einsetzen, die es ermöglicht Vergabeverfahren vollständig digital durchzuführen. Weiterhin sollte die Software das Führen einer vollständigen Vergabeakte ermöglichen. In der Software sollten Berechtigungen für die am Vergabeverfahren beteiligten Beschäftigten entsprechend ihrer Funktion vergeben werden. Ein hinterlegter Workflow sollte technisch sicherstellen, dass zwingend zu beteiligende Stellen oder die Einhaltung des Vieraugenprinzips nicht übergangen werden können.

Darüber hinaus unterstützt ein Vergabemanagementsystem insgesamt bei der sehr komplexen Thematik des Vergabewesens, da sie die Sachbearbeiter „Schritt für Schritt“ durch den hinterlegten Workflow leiten. So ist technisch sichergestellt, dass kein notwendiger Arbeitsschritt übersehen wird und Fristen korrekt vorgegeben werden. Insbesondere EU-weite Vergabeverfahren sind besonders anspruchsvoll und fehleranfällig, aufgrund ihres regelmäßigen Auftragsvolu-

²¹ Rundschreiben der Stadt Werdohl Nr. 04/2019 vom 09. Januar 2019

²² Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO)

mens jedoch gleichzeitig von hoher Bedeutung. Die EU-Vergaben führen die zentrale Vergabestelle, die in Werdohl mit lediglich einer Verwaltungskraft besetzt ist, an die Belastungsgrenze. Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit ist die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle beim Märkischen Kreis geplant (vgl. Vorbericht, Abschnitt interkommunale Zusammenarbeit). Die Stadt Werdohl hat daher vorab eine Vereinbarung mit dem Märkischen Kreis geschlossen, wonach sie anlassbezogen bei Bedarf, etwa bei besonders komplexen Vergabeverfahren, die Unterstützung der dortigen Vergabestelle in Anspruch nehmen kann.

Die Stadt Werdohl verfügt aktuell noch nicht über ein vollumfängliches elektronisches Vergabemanagementsystem. Allerdings nutzt sie einen webbasierten Dienst zur Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen, zur Bereitstellung von Vergabeunterlagen sowie zur elektronischen Bieterkommunikation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte ein vollständiges Vergabemanagementsystem einführen und Vergaben künftig ausschließlich und vollständig elektronisch durchführen.

→ **Empfehlung**

Bis zur Einführung einer entsprechenden Softwarelösung sollte bei hochkomplexen EU-Vergaben weiterhin Fachexpertise unterstützend zur Anwendung kommen, um die Überforderung der zentralen Vergabestelle zu verhindern.

Die Betrachtung von drei Vergabemaßnahmen der Stadt Werdohl erfolgt im Abschnitt 5.7 dieses Teilberichts.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Korruptionsprävention wird in der Stadt Werdohl ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen.

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 zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,

- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

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

Die **Stadt Werdohl** verfügt über eine umfassende Dienstanweisung „Korruption“, die zuletzt im Jahre 2014 aktualisiert wurde. In der Dienstanweisung regelt die Stadt Werdohl Ethik- und Verhaltensregeln für die Annahme von Belohnungen und Geschenken, definiert besonders korruptionsgefährdete Bereiche im Sinne von § 19 Absatz 2 KorruptionsbG und gibt konkret vor, wie sich Beschäftigte bei einem Korruptionsverdacht zu verhalten haben. Weiterhin wird den Führungskräften der Stadt Werdohl im Zuge ihrer Führungs- und Fachaufsicht eine besondere Kontrollfunktion im Hinblick auf die Korruptionsprävention übertragen. Die Dienstanweisung „Korruption“ enthält darüber hinaus weitere Ausführungen zum Vieraugenprinzip bei Entscheidungen und Vergaben.

Die Stadt Werdohl hat bislang jedoch noch keine Schwachstellenanalyse zur Korruption in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere auf folgende Fragestellungen eingehen:

- 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 Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)
- 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)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.

Das Thema Korruptionsprävention sollte in einer Kommune präsent gehalten werden. Auch neue Beschäftigten sollten sich möglichst frühzeitig und regelmäßig mit der Thematik beschäftigen.

→ Empfehlung

Die Sensibilisierung der Beschäftigten kann auch durch eine regelmäßige Informationsveranstaltung, etwa im jährlichen Rhythmus stattfinden, damit das Thema Korruptionsprävention stets präsent bleibt.

Die Dienstanweisung „Korruption“ enthält keine Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 KorruptionsbG²³. Die Stadt Werdohl veröffentlicht üblicherweise eine detaillierte Auflistung im Zuge ihrer jährlichen Gesamtabschlüsse. Allerdings stammt der letzte Gesamtabchluss aus dem Jahre 2014, so dass sie den Bestimmungen des § 95 Absatz 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zuletzt nicht nachgekommen ist. Darüber hinaus veröffentlichte sie die Angaben gemäß § 16 KorruptionsbG auf ihrer Internetseite und aktualisierte diese Angaben einmal jährlich. Diese waren jedoch nicht vollständig. So fehlen beispielsweise die Informationen über die Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie Angaben über die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Noch während dieser Prüfung nahm die Stadt Werdohl die Hinweise der gpaNRW auf. Sie aktualisierte nach der Kommunalwahl 2020 die entsprechende Internetseite und kommt ihren Veröffentlichungspflichten nunmehr vollumfänglich nach nach.

Der Rat der Stadt Werdohl wird jährlich durch die Verwaltung mittels Ratsvorlage gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz über Nebentätigkeiten der Hauptverwaltungsbeamtin informiert. Die Aufstellung umfasst die Funktion der Nebentätigkeit, den Namen der Gesellschaft oder des Vereins o.ä., bei dem die Nebentätigkeit ausgeführt wird sowie die Höhe der Vergütung.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich geregelt. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Werdohl gemäß der Dienstanweisung Korruption von der zentralen Vergabestelle gestellt.

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.

²³ veröffentlichungspflichtige Angaben der Mitglieder von Organen und Ausschüssen von Gemeinden und Gemeindeverbänden

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl hat den Umgang mit Sponsoring und Spenden in einer Dienstanweisung geregelt. Insgesamt gehen die Regelungen auf die wesentlichen Punkte rund um das Sponsoring ein und sind somit gut geeignet Sponsoring rechtskonform abzuwickeln. Die Dienstanweisung sollte jedoch in einigen Punkten ergänzt werden.

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 Sponsorgeber 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.

Ziel einer Kommune sollte es sein, dass das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert geregelt ist. Hierzu gehören verbindliche Leitlinien, die folgenden Punkte festlegen:

- Wer entscheidet grundsätzlich über die Annahme / Ablehnung von Sponsor-Angeboten?
- Wer darf Sponsor werden?
- Was darf gesponsert werden?
- Wie hoch darf eine Sponsorenleistung sein?
- Welche Gegenleistungen darf und möchte die Kommune erbringen?
- Wer trägt entstehende Kosten und (Haftungs-)Risiken, die (ggf. später) durch Sponsoring entstehen können?
- Steuerliche und haushaltsrechtliche Bewertung von Sponsoring
- Grundsätzliche Fixierung in Form von Verträgen
- Veröffentlichung von Sponsoring-Fällen im Rahmen einer Berichtspflicht

Darüber hinaus ist es für eine Kommune von Bedeutung, dass der Bereich Sponsoring transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestaltet wird.

Die **Stadt Werdohl** hat im Jahre 2014 eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring und Spenden erlassen, die detaillierte Regelungen enthält.

Neben grundsätzlichen Leitsätzen und Begriffsdefinitionen werden u.a. auch das Verfahren bei der Einwerbung von Sponsorleistungen, das Führen eines Zuwendungsregisters und die steuerliche und haushaltsrechtliche Behandlung von Sponsorleistungen geregelt. In § 5 der Dienstanweisung Sponsoring ist aufgeführt, dass über Leistungen eines Sponsors ein schriftlicher Vertrag geschlossen werden sollte.

→ **Empfehlung**

Sponsorleistungen sollten ausnahmslos in einem schriftlichen Vertrag geregelt werden, so dass die Soll-Vorschrift in der Dienstanweisung durch eine Muss-Vorschrift ersetzt werden sollte.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von (Neben-)Kosten nicht vermieden werden können, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies gilt ebenso für etwaige Haftungsrisiken, was insbesondere auch dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung dienen soll. Es sollte gewährleistet sein, dass Ersatzansprüche des Sponsors oder etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar. Der o.g. Dienstanweisung der Stadt Werdohl ist ein Mustervertrag zum Sponsoring beigelegt. Diesem ist zu entnehmen, dass zwar entstehende (Neben-)Kosten dem Sponsorgeber auferlegt werden, jedoch enthält der Vertrag keine Regelung zur Haftungsübernahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte die Dienstanweisung Sponsoring überarbeiten und künftig ausnahmslos einen schriftlichen Vertragsschluss bei Sponsoringleistungen festschreiben. Weiterhin sollte die Haftung aus dem Sponsoring grundsätzlich dem Sponsorgeber übertragen werden.

Die Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung ist von besonderer Bedeutung. Daher muss auch schon der Anschein vermieden werden, dass Sponsoren durch Zahlung von Geld Einfluss auf das Handeln einer Kommunalverwaltung nehmen kann. Ein wesentlicher Schlüssel hierzu ist Transparenz. Die Stadt Werdohl hat in ihrer Dienstanweisung zwar das Führen eines so genannten Zuwendungsregisters vorgesehen, jedoch wird dieses Register nur intern geführt und kann von Dritten nicht eingesehen werden. Darüber hinaus sieht Ziffer VIII des Sponsor-Mustervertrages der Stadt Werdohl vor, dass über den Inhalt des Sponsoringvertrages Stillschweigen vereinbart wird. Es ist jedoch von Bedeutung, dass sich jedermann öffentlich darüber informieren kann, wer, zu welchem Zweck und in welcher Höhe der Stadt finanzielle Unterstützung zur Verfügung gestellt hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte regelmäßig, z.B. einmal jährlich, sämtliche Sponsoren, den Sponsorzweck sowie die Art und Höhe der Zuwendung öffentlich bekannt machen.

Die Dienstanweisung Sponsoring der Stadt Werdohl enthält weitreichende Regelungen zum Verfahren bei der Einwerbung von Sponsorenleistungen. So ist vorgesehen, dass sämtliche Projekte, für die Sponsoren geworben werden sollen oder auch aktive Angebote von Sponsoren beim Bürgermeisterbüro anzumelden und detailliert zu beschreiben sind. Weiterhin ist die Beteiligung des Fachbereichs Finanzen zwingend vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Regelungen der Dienstanweisung Sponsoring dienen der Korruptionsprävention und stellen gleichzeitig sicher, dass die haushalts- und steuerrechtlichen Aspekte des Sponsoring Beachtung finden.

Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Unterstützungen. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren anzustreben. Sollten dennoch

unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten, welche neben der Vertragsbeendigung auch die Möglichkeit bietet, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte im Zuge der Überarbeitung der Dienstanweisung Sponsoring die grundsätzliche zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen vorsehen.

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 Werdohl betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen im Bereich der investiven Maßnahmen sind in Werdohl in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben deutlich von den Kostenschätzungen ab.

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 KomHVO²⁴ hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Werdohl** investiert jährlich hohe Beträge in bauliche Maßnahmen. Diese reichen von einfachen Sanierungsmaßnahmen bis zu komplexen Neubauvorhaben. Aber auch Unterhaltungsmaßnahmen für städtische Gebäude gehören zu formalen Verfahren im Baubereich.

Das Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für eine Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung

²⁴ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW)

weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kommunen sollten Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen²⁵

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits im Zuge der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitenplan beigelegt ist.

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine ausreichend umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann. Auch die Erstellung eines detaillierten Leistungsverzeichnisses kommt eine große Bedeutung zu, da dies eine wesentliche Vertragsgrundlage der späteren Bauausführung ist.

²⁵ Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

Insbesondere unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich häufig in vermeidbaren Mehrkosten.

Ein Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In einer Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie
- Informationsbündelung.

Bei größeren Baumaßnahmen setzt die Stadt Werdohl Steuerungsgruppen ein, die unter Beteiligung der Bürgermeisterin und der Fachabteilungen, ggf. unter Hinzuziehung von externen Fachbüros, größere Baumaßnahmen begleiten. Jedoch gibt es kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches fest in der Verwaltung implementiert und ab der „Stunde null“ eines Bauprojektes zuständig bzw. beteiligt ist. Die drei von der gpaNRW betrachteten Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 weisen deutliche Abweichungen von den ursprünglichen Kostenschätzungen auf. Weiterhin waren zahlreiche im Verhältnis zum Gesamtauftrag hohe Nachträge erforderlich. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt 5.7 des Berichts.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werdohl sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben in einer Dienstanweisung regeln.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

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

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

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die durchschnittliche Abweichung vom Auftragswert liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Abweichungen sind ein Indiz dafür, dass bei der Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen, schwerpunktmäßig bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen und die darauf aufbauende Kostenschätzung, Verbesserungspotential besteht.

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

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

Die **Stadt Werdohl** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 insgesamt 41 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen²⁶ angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.652.872	
Abrechnungssummen	3.779.447	
Summe der Unterschreitungen	212.646	5,8
Summe der Überschreitungen	339.221	9,3

Im Zeitraum 2017 – 2019 kam es bei 20 von 41 gemeldeten Vergabemaßnahmen zu Nachträgen. Bei nur zwei der 41 Maßnahmen entsprach die Abrechnungssumme dem ursprünglichen Auftragswert. Bei allen anderen Maßnahmen fielen die Abrechnungssummen höher oder niedriger als die Auftragssummen aus.

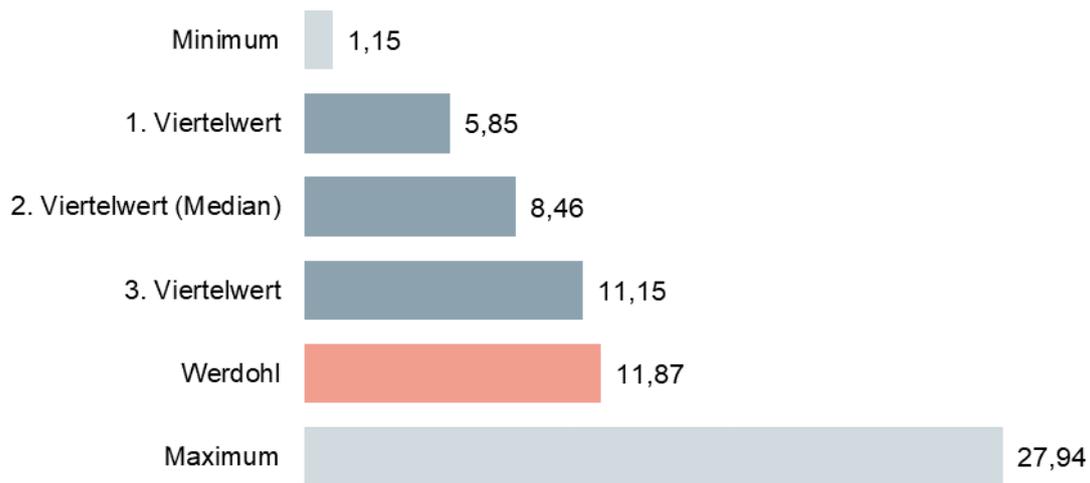
Auffällig ist, dass auch zahlreiche Unterschreitungen der Auftragssummen festzustellen sind. Zwar ist es grundsätzlich erfreulich für eine Kommune, wenn die tatsächlichen Kosten unterhalb des eigentlichen Auftragswertes liegen, dennoch weist auch dieser Umstand darauf hin, dass die Projektvorbereitung inkl. der Kostenschätzung verbesserungswürdig ist.

Da für das Jahr 2019 noch nicht genügend schlussgerechnete Maßnahmen gemeldet werden konnten, wählt die gpaNRW 2018 als Vergleichsjahr. Im Jahre 2018 hat die Stadt Werdohl 21 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto und einem Gesamtvolumen von rund 2.138.000

²⁶ ohne Unterscheidung zwischen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

Euro netto schlussgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte von rund 254.000 Euro (rund 11,87 Prozent). In diese Berechnungen bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abrechnungen als absolute Beträge ein. Dies bedeutet, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Werdohl damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



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



Die Stadt Werdohl liegt im interkommunalen Vergleich oberhalb des 3. Viertelwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen geringere Abweichungen aufweisen.

Auch im Jahre 2017 waren hohe Abweichungen zu verzeichnen. Bei 13 gemeldeten Maßnahmen mit einem Volumen von rund 867.000 Euro netto kam es zu Abweichungen von rund 183.000 Euro (rund 21 Prozent), wobei die Kostenüberschreitungen einen Betrag von rund 171.000 Euro (rund 19,7 Prozent) ausmachen.

Abweichungen vom Auftragswert haben bei der Stadt Werdohl einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen und stellen ein finanzielles Risiko dar.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann eine 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. Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen für die am Projekt Beteiligten. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Werdohl hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Einige Aspekte sind jedoch unübersichtlich.

→ **Feststellung**

Die Beteiligung der zentralen Vergabestelle ist bei Nachträgen gemäß Dienstanweisung nicht vorgesehen.

→ **Feststellung**

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

Die **Stadt Werdohl** hat zum Nachtragswesen Regelungen in ihrer Dienstanweisung Vergabe aufgenommen. Demnach bedarf eine jede Auftragerhöhung oder –erweiterung einem schriftlichen Nachtragsauftrag und einer entsprechenden ausführlichen schriftlichen Begründung. Die Zuständigkeit für Nachaufträge liegt bei den Fachämtern, die über die Vergabe des Ursprungs-auftrags entschieden haben. Weiterhin sind Wertgrenzen sowie weitere Voraussetzungen vorgesehen, ab derer die Baukommission zu beteiligen und die Bürgermeisterin nachträglich zu

unterrichten sind. Insgesamt erscheinen die Regelungen zum Nachtragswesen jedoch sehr unübersichtlich.

Die Dienstanweisung sieht vor, dass das Rechnungsprüfungsamt zu beteiligen ist, wenn sich Auftragserhöhungen abzeichnen. Allerdings ist diese Regelung nur für Bauleistungen vorgeschrieben und mit keiner Wertgrenze versehen. Weiterhin sehen die internen Regelungen die Beteiligung der zentralen Vergabestelle nicht vor.

→ **Empfehlung**

Wie bereits unter Ziff. 5.3.1 des Berichts angedeutet, sollte die Vergabedienstanweisung neu gefasst und auch der Themenkomplex „Nachträge“ aktualisiert werden. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Werdohl Regelungen zu einem strukturierten Nachtragsmanagement einführen, welches eine systematische Auswertung von Nachträgen und den zugrundeliegenden Ursachen beinhaltet.

Die Gründe für Nachträge können sehr unterschiedlich sein. Häufig liegt die Ursache in der mangelhaften Erstellung der der Maßnahme zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse oder in der späteren Änderung in der Bauausführung. Die systematische Auswertung von Nachträgen ermöglicht es der Kommune, Schwachstellen zu erkennen und entgegenzusteuern.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen ist durch interne Dienstanweisungen reglementiert. Allerdings stammt die Dienstanweisung Vergabewesen aus dem Jahre 1976 und bedarf der grundlegenden Neufassung. Die Stadt Werdohl verfügt aktuell noch nicht über ein vollumfängliches Vergabemanagementsystem.	145			
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Stabstelle organisiert und wird bei allen Vergabemaßnahmen ab 5.000 Euro eingebunden.	145	E2.1	Die Dienstanweisung sollte zeitnah neu erstellt werden und dabei die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen, z.B. die UVgOberücksichtigen.	147
			E2.2	Die Stadt Werdohl sollte ein vollständiges Vergabemanagementsystem einführen und Vergaben künftig ausschließlich und vollständig elektronisch durchführen.	148
			E2.3	Bis zur Einführung einer entsprechenden Softwarelösung sollte bei hochkomplexen EU-Vergaben weiterhin Fachexpertise unterstützend zur Anwendung kommen, um die Überforderung der zentralen Vergabestelle zu verhindern.	148
F3	Korruptionsprävention wird in der Stadt Werdohl ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen.	148	E3.1	Die Stadt Werdohl sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.	149
			E3.2	Die Sensibilisierung der Beschäftigten kann auch durch eine regelmäßige Informationsveranstaltung, etwa im jährlichen Rhythmus stattfinden, damit das Thema Korruptionsprävention stets präsent bleibt.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Werdohl hat den Umgang mit Sponsoring und Spenden in einer Dienstanweisung geregelt. Insgesamt gehen die Regelungen auf die wesentlichen Punkte rund um das Sponsoring ein und sind somit gut geeignet Sponsoring rechtskonform abzuwickeln. Die Dienstanweisung sollte jedoch in einigen Punkten ergänzt werden.	151	E4.1	Sponsorleistungen sollten ausnahmslos in einem schriftlichen Vertrag geregelt werden, so dass die Soll-Vorschrift in der Dienstanweisung durch eine Muss-Vorschrift ersetzt werden sollte.	151
			E4.2	Die Stadt Werdohl sollte die Dienstanweisung Sponsoring überarbeiten und künftig ausnahmslos einen schriftlichen Vertragsschluss bei Sponsoringleistungen festschreiben. Weiterhin sollte die Haftung aus dem Sponsoring grundsätzlich dem Sponsorgeber übertragen werden.	152
			E4.3	Die Stadt Werdohl sollte regelmäßig, z.B. einmal jährlich, sämtliche Sponsoren, den Sponsorzweck sowie die Art und Höhe der Zuwendung öffentlich bekannt machen.	152
F5	Die Regelungen der Dienstanweisung Sponsoring dienen der Korruptionsprävention und stellen gleichzeitig sicher, dass die haushalts- und steuerrechtlichen Aspekte des Sponsorings Beachtung finden.	152	E5	Die Stadt Werdohl sollte im Zuge der Überarbeitung der Dienstanweisung Sponsoring die grundsätzliche zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen vorsehen.	153
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Die Stadt Werdohl betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.	153			
F7	Die Bedarfsfeststellungen im Bereich der investiven Maßnahmen sind in Werdohl in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben deutlich von den Kostenschätzungen ab.	153			
Nachtragswesen					
F8	Die durchschnittliche Abweichung vom Auftragswert liegt in der Stadt Werdohl im interkommunalen Vergleich etwas oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Abweichungen sind ein Indiz dafür, dass bei der Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen, schwerpunktmäßig bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen und die darauf aufbauende Kostenschätzung, Verbesserungspotential besteht.	156			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Stadt Werdohl hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Einige Aspekte sind jedoch unübersichtlich.	158			
F10	Die Beteiligung der zentralen Vergabestelle ist bei Nachträgen gemäß Dienstanweisung nicht vorgesehen.	158			
F11	Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	158	E11	Wie bereits unter Ziff. 5.3.1 des Berichts angedeutet, sollte die Vergabedienstanweisung neu gefasst und auch der Themenkomplex „Nachträge“ aktualisiert werden. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Werdohl Regelungen zu einem strukturierten Nachtragsmanagement einführen, welches eine systematische Auswertung von Nachträgen und den zugrundeliegenden Ursachen beinhaltet.	159

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 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 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 Werdohl

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-240	69,09	-200	3,55	50,22	118	732	71	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	43,0	11,12	-29,11	13,25	26,35	42,34	74,35	71	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	57,0	29,37	-11,32	39,85	53,37	69,14	89,03	71	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro	k. A.	5.632	117	1.723	3.030	3.977	5.670	51	2014	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-51	333	-330	78,56	177	270	2.263	71	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	8,98	10,80	4,23	7,39	8,22	9,47	13,80	63	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	6,10	7,46	4,17	5,25	5,73	6,57	8,25	63	2018	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	3.569	2.565	3.717	4.559	5.076	7.136	56	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.442	4.749	2.157	3.230	3.614	4.113	7.141	55	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.363	2.239	933	1.637	1.778	2.014	2.475	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	304	309	0	110	177	228	391	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	k. A.	235	62	132	196	296	724	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	301	393	150	244	293	361	552	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	207	199	5	106	144	177	272	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	354	280	40	142	215	281	726	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	71	283	53	143	239	318	481	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	181	0	47	111	204	3.802	55	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	584	632	54	186	278	527	1.130	56	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.284	2.710	997	1.808	2.235	2.650	4.462	54		./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	127	120	87	140	158	184	325	54		./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Offene Ganztagschulen (OGS)										
Fehlbetrag Offene Ganztagschulen je OGS-Schüler in Euro	k. A.	1.301	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.	1.938	1.712	1.929	2.108	2.338	2.454	12	2018	Offene Ganztagschulen
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	k. A.	322	194	491	582	695	942	15	2018	Offene Ganztagschulen
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	389	378	234	319	350	378	620	58	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	407	./.	204	392	457	608	1.606	29	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	437	456	0	309	351	444	1.770	42	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	299	372	409	546	15	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	./.	./.	190	279	321	371	491	55	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	373	452	124	315	404	453	707	31	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	9,12	12,44	7,55	10,35	12,27	16,28	29,10	57	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,66	25,16	4,15	17,28	23,57	26,06	60,54	37	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,32	9,84	7,55	9,78	10,93	12,00	16,10	53	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	18,32	16,95	0,00	0,00	6,40	43,53	100	58	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,29	4,17	0,15	6,71	7,86	9,27	24,99	57	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	141	118,5	61,44	89,91	103	117	163	57	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	18,20	13,0	9,98	12,93	14,56	18,00	27,14	58	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	134	128	98,98	114	135	162	342	58	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	294	255	42,65	139	193	283	578	59	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	k. A.	666	305	488	546	634	800	59	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	k. A.	468	334	469	531	633	1.019	59	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	463	87	308	393	502	884	101	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Hilfe zur Erziehung***										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	771	899	331	552	691	839	1.155	52	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	13.623	23.216	16.039	20.732	22.801	25.632	32.501	54	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	71,0	48,48	34,75	48,54	55,52	60,46	72,85	54	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zu Erziehung gesamt in Prozent	40,30	49,77	23,21	40,87	49,05	52,88	66,16	54	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	52,40	35,37	13,51	24,22	32,52	38,34	63,22	54	2018	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder²⁷										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	1.576	k. A.	1.490	2.312	2.522	2.833	3.996	70	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	k. A.	3	12	14	16	20	70	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	k. A.	2.101	3.139	3.390	3.800	4.731	70	2018	./.

²⁷ Werte der Stadt Werdohl nicht valide

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	99	111	55	73	85	98	141	58	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	458	514	235	335	386	425	562	58	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	2,74	2,81	1,40	2,77	3,79	5,20	11,57	35	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,27	1,31	0,54	1,21	1,51	2,38	5,44	36	2018	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	143	50	86	101	134	189	36	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	1,82	0,00	2,24	4,76	7,12	20,00	34	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	104	53	70	102	124	174	17	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	61	31	57	69	111	145	17	2019	Bauaufsicht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	3,74	4,03	1,99	2,69	3,08	3,69	4,76	22	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	332	217	208	323	389	458	558	20	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werdohl 2012	Werdohl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro****	151	91	91	163	244	289	417	19	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro****	40,26	22,61	22,61	51,36	68,42	93,30	133	23	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	977	592	316	283	593	730	997	21	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	261	147	138	161	191	238	346	27	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k.A.	k.A.	0,32	1,53	3,51	7,74	22,62	30	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,52	1,07	1,74	2,48	5,97	26	2018	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	12	13,23	5,04	10,55	13,20	17,45	24,88	34	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,5	5,26	1,14	2,62	3,03	4,25	8,90	30	2018	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	4,43	1,83	4,24	6,89	17,48	59,48	29	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	2,84	0,29	1,29	1,94	3,30	8,06	24	2018	./.

*EW = Einwohner

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

***Hilfe zur Erziehung: wegen zeitgleicher externer Beratung keine Vollprüfung, sondern nur Berechnung und Darstellung der Kennzahlen.

****Die Kennzahlen der letzten Prüfrunde sind nach der neuen Berechnungsmethodik mit Berücksichtigung der Personalaufwendungen Verwaltung neu berechnet.

→ 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