

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Espelkamp im Jahr  
2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Espelkamp	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Espelkamp	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	9
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Espelkamp	17
0.4 Überörtliche Prüfung	18
0.4.1 Grundlagen	18
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	20
0.5.1 Kennzahlenvergleich	20
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	21
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>32</b>
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4 Fördermittelmanagement	63
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	67

<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>75</b>
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Beteiligungsportfolio	76
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	79
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	80
2.4	Beteiligungsmanagement	82
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
2.4.2	Berichtswesen	83
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	84
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	86
<b>3.</b>	<b>Offene Ganztagschulen</b>	<b>87</b>
3.1	Managementübersicht	87
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Rechtliche Grundlagen	88
3.4	Strukturen der OGS	89
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	90
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	91
3.5	Organisation und Steuerung	92
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	92
3.5.2	Steuerung	93
3.5.3	Datentransparenz	94
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	95
3.6.1	Fehlbetrag OGS	95
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	96
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>108</b>
4.1	Managementübersicht	108
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
4.3	Baugenehmigung	110
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	110
4.3.2	Rechtmäßigkeit	113
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	114
4.3.4	Geschäftsprozesse	115
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	116
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	117
4.3.7	Personaleinsatz	119
4.3.8	Digitalisierung	122
4.3.9	Transparenz	123

4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>128</b>
5.1	Managementübersicht	128
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	129
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	130
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	130
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	133
5.4	Sponsoring	135
5.5	Bauinvestitionscontrolling	137
5.6	Nachtragswesen	139
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	139
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	142
5.7	Maßnahmenbetrachtung	143
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
<b>6.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>148</b>
6.1	Managementübersicht	148
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	149
6.3	Steuerung	149
6.3.1	Datenlage	150
6.3.2	Straßendatenbank	152
6.3.3	Kostenrechnung	153
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	153
6.4	Prozessbetrachtung	154
6.4.1	Aufbruchmanagement	154
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	158
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	161
6.5.1	Strukturen	161
6.5.2	Bilanzkennzahlen	162
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	163
6.6.1	Alter und Zustand	164
6.6.2	Unterhaltung	166
6.6.3	Reinvestitionen	170
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	172
	<b>Kontakt</b>	<b>176</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Espelkamp

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Espelkamp 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.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Espelkamp hat sich im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung weiter verbessert. In den Jahren 2013 bis 2016 konnte die Kommune ihre Haushalte durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. 2017 bis 2019 hat sie hohe Überschüsse erzielt und konnte die Ausgleichsrücklage dadurch wieder auf 18,9 Mio. Euro aufstocken. Damit hat sie eine vergleichsweise gute Ausgangsbasis zur Bewältigung der coronabedingten Ergebnisbelastungen.

Die Stadt Espelkamp verfügt über eine gute **Eigenkapitalausstattung**, die sich gegenüber der Eröffnungsbilanz sogar erhöht hat. Weitere positive Aspekte sind die aktuell gute Liquiditätslage sowie die interkommunal niedrige **Verschuldung**. Die Finanzierung erforderlicher Investitionen ist dadurch sichergestellt.

Die **Haushaltsplanung** weist ab 2020 allerdings Defizite aus. Diese könnte die Stadt durch ihre Ausgleichsrücklage decken. Von 2021 bis 2024 weist die Stadt zudem fast 25 Mio. Euro als außerordentliche Erträge für coronabedingte Schäden aus. Diese werden ab 2025 zu einer zusätzlichen Haushaltsbelastung führen. Um hierfür gerüstet zu sein, sollte die Stadt vorsorglich Konsolidierungspotenziale identifizieren.

Die Stadt Espelkamp hat eine **Beteiligungsstruktur** von mittlerer Komplexität. Sie ist an 16 Unternehmen beteiligt, auf acht davon kann sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausüben. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergab sich 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsbelastung von 4,9 Mio. Euro. Von wirtschaftlicher Bedeutung ist dabei insbesondere die Stadtwerke Espelkamp AöR.

Das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Espelkamp hält die Unternehmensdaten sowie Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen Beteiligungen vor. Ein Beteiligungsbericht wurde allerdings letztmalig für das Jahr 2016 aufgestellt. Zukünftig sollte die Stadt ihre Beteiligungsberichte bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen und darin bisher fehlende Angaben ergänzen. Für ihre bedeutenden Beteiligungen sollte sie dem Rat auch unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien könnte die Stadt verbessern, indem sie zu Anfang einer Legislaturperiode eine Schulung anbietet, in der diese über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Zudem könnte sie Stellungnahmen zu bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen vorbereiten.

Bei den **Offenen Ganztagschulen** (OGS) der Stadt Espelkamp hat sich die Teilnahmequote in den letzten Jahren entgegen der Entwicklung in den meisten Vergleichskommunen leicht verringert. Interkommunal liegt sie dadurch auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist in Espelkamp überdurchschnittlich hoch. Begründet ist dies durch geringe Elternbeiträge und hohe Gebäudeaufwendungen. Obwohl die Transferleistungen an die Kooperationspartner bei sinkenden Schülerzahlen kontinuierlich angestiegen sind, stellen sich diese unter den Vergleichsstädten unauffällig dar. Um den Fehlbetrag zu verringern, sollte die Stadt Espelkamp die Elternbeiträge anheben und das Raumangebot in den Schulen möglichst effizient nutzen.

Bei den **Verkehrsflächen** hat die Stadt Espelkamp mit der vorhandenen Straßendatenbank und den durchgeführten Zustandserfassungen eine gute Basis für das Erhaltungsmanagement aufgebaut. Dennoch konnte sie nicht verhindern, dass sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen bis 2018 gegenüber der Eröffnungsbilanz um rund 30 Prozent (ca. 15,9 Mio. Euro) verringert hat. Obwohl die Straßen rund ein Viertel ihres Wertes verloren haben, hat sich ihr tatsächlicher Zustand nach einer im Jahr 2020 durchgeführten Zustandserfassung kaum verschlechtert. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn die Stadt weiterhin nur wenig für die Erhaltung der Straßen aufwendet. Kritischer ist die Situation bei den Wirtschaftswegen, die bereits bei der letzten Zustandserfassung im Jahr 2014 einen tendenziell schlechten Zustand aufwiesen. Deren Bilanzwert hat sich um mehr als die Hälfte verringert, weil die Stadt bei den Wirtschaftswegen in den letzten Jahren fast keine Reinvestitionen vorgenommen hat. Dafür hat die Stadt die Erhaltungsaufwendungen für die Wirtschaftswege ab 2015 deutlich erhöht. Sie sollte durch eine erneute Zustandserfassung- und bewertung überprüfen, ob dies ausreicht, den Wegezustand zu verbessern und ihre im Wirtschaftswegekonzept gesetzten Ziele zu erreichen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Espelkamp arbeitet gut strukturiert. Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse sind klar geregelt, vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben werden weitestgehend eingehalten. Die Beschäftigten hatten im Vergleichsjahr 2019 ein relativ geringes Fallaufkommen zu bearbeiten. Aufgrund erhöhter Antragszahlen hat sich die Fallbelastung 2020 deutlich erhöht. Durch ein umfangreiches Informationsangebot und eine intensive Bauberatung gelingt es der Stadt, den Anteil zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Anträge gering zu halten. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotenzial, da steuerungsrelevante Informationen wie Laufzeiten von Bauanträgen oder die Zahl der unerledigten Fälle bisher nicht zu ermitteln sind. Zur Verbesserung der Steuerung sollte die Stadt Espelkamp diese und weitere Kennzahlen regelmäßig erheben und hierfür Zielwerte festlegen. Außerdem kann eine stärkere Digitalisierung das Antragsverfahren weiter beschleunigen.

Auch das **Vergabewesen** ist in Espelkamp gut organisiert. Die wesentlichen Regelungen sind in einer Vergabedienstanweisung zusammengefasst. Die Aufgaben der Zentralen Submissionsstelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung werden vom Kreis Minden-Lübbecke übernommen. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Eine Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Espelkamp noch nicht erlassen. Zum Prüfungszeitpunkt war ein Entwurf in Arbeit. Die gpaNRW empfiehlt, diese zeitnah fertigzustellen und regelmäßig Schwachstellenanalysen hinsichtlich korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete vorzunehmen. Der Entwurf der Dienstanweisung enthält auch Regelungen zum **Sponsoring**, die noch ergänzt werden sollten.

Grundzüge eines systematischen **Bauinvestitionscontrollings** sind in Espelkamp bereits vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und dieses weiter optimieren. Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in Espelkamp unauffällig. Gleichwohl empfiehlt die gpaNRW, ein Nachtragsmanagement einzurichten und Nachträge systematisch hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen auszuwerten. Die stichprobenhaft durchgeführte **Betrachtung einzelner Maßnahmen** zeigt an einzelnen Stellen noch Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

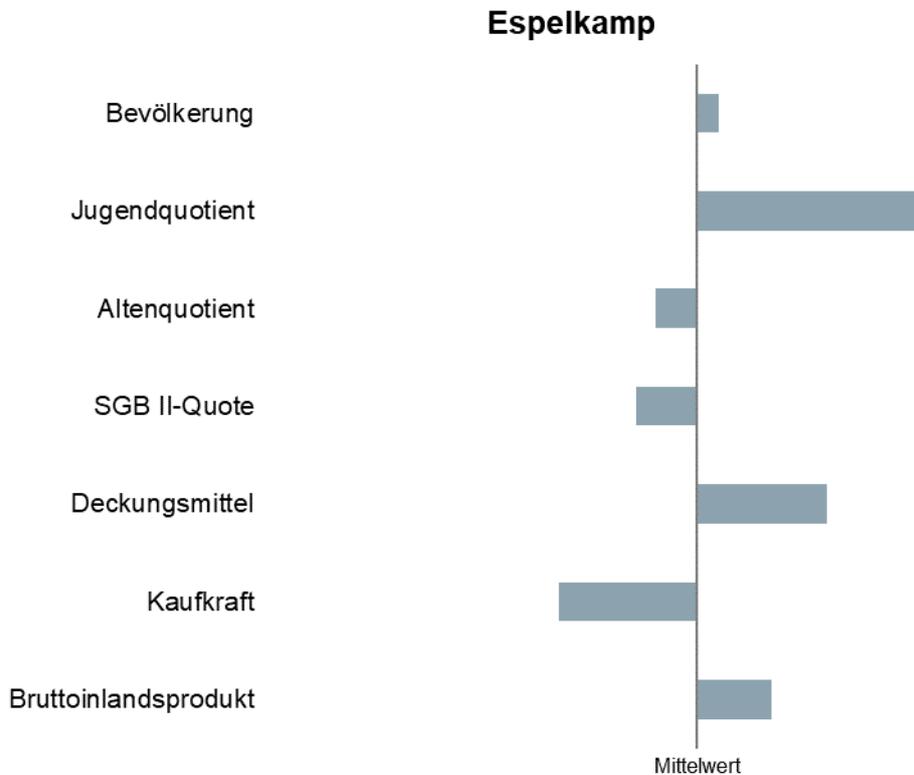
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Espelkamp

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

## Strukturmerkmale Stadt Espelkamp 2018



Die Bevölkerung der Stadt Espelkamp erreichte mit über 27.000 Einwohnern Mitte der 90er Jahre ihren Höchststand. Danach war bis zum Jahr 2012 ein deutlicher Rückgang auf ca. 24.600 Einwohner zu verzeichnen. In den letzten Jahren hat sich die Einwohnerzahl stabilisiert und ist wieder leicht angestiegen auf ca. 24.800 zum Jahresende 2019. Im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen gehört Espelkamp damit zu den Städten mit den geringsten Einwohnerzahlen. Die Prognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass es bis 2040 weiterhin moderate Zuwächse geben wird.

Espelkamp gliedert sich in den Bereich Espelkamp-Zentrum, in dem mit rund 60 Prozent der Großteil der Bevölkerung lebt, und acht weitere Ortsteile. Das Gemeindegebiet ist mit 84 qkm unter den mittleren kreisangehörigen Kommunen relativ groß, die Einwohnerdichte mit 294 Einwohnern je qkm gering.

Die Altersstruktur der Bevölkerung zeigt einen auffällig hohen Jugendanteil und relativ wenig Senioren in Relation zur werktätigen Bevölkerung. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind daher in Espelkamp noch nicht so ausgeprägt wie in vielen anderen Regionen.

Eine Besonderheit in der Bevölkerungsstruktur ist auch der hohe Migrantenanteil. Fast die Hälfte der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund. Dies ist historisch bedingt. Nach dem 2. Weltkrieg wurden viele Flüchtlinge und Vertriebene auf dem Gelände einer im Zentrum von Espelkamp gelegenen Munitionsfabrik untergebracht. Später, seit den 1970er Jahren, sind vor allem Spätaussiedler aus Osteuropa zugezogen.

Die Stadt Espelkamp bietet als Technologiestandort über 12.000 Arbeitsplätze. Dies trägt dazu bei, dass in Espelkamp relativ wenig Personen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dennoch ist die Kaufkraft in der Bevölkerung unterdurchschnittlich.

Für den Haushalt der Stadt wirkt sich ihr hohes Steueraufkommen positiv aus. Obwohl die Stadt in den letzten Jahren keine Schlüsselzuweisungen bekommen hat, weist sie deutlich höhere Deckungsmittel (Summe aus Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner) auf als die meisten Vergleichsstädte. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region zeigt sich auch im hohen Bruttoinlandsprodukt, das in der obigen Grafik für den Kreis Minden-Lübbecke insgesamt ausgewiesen ist.

Insgesamt haben sich die strukturellen Rahmenbedingungen damit gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 nur geringfügig verändert.

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

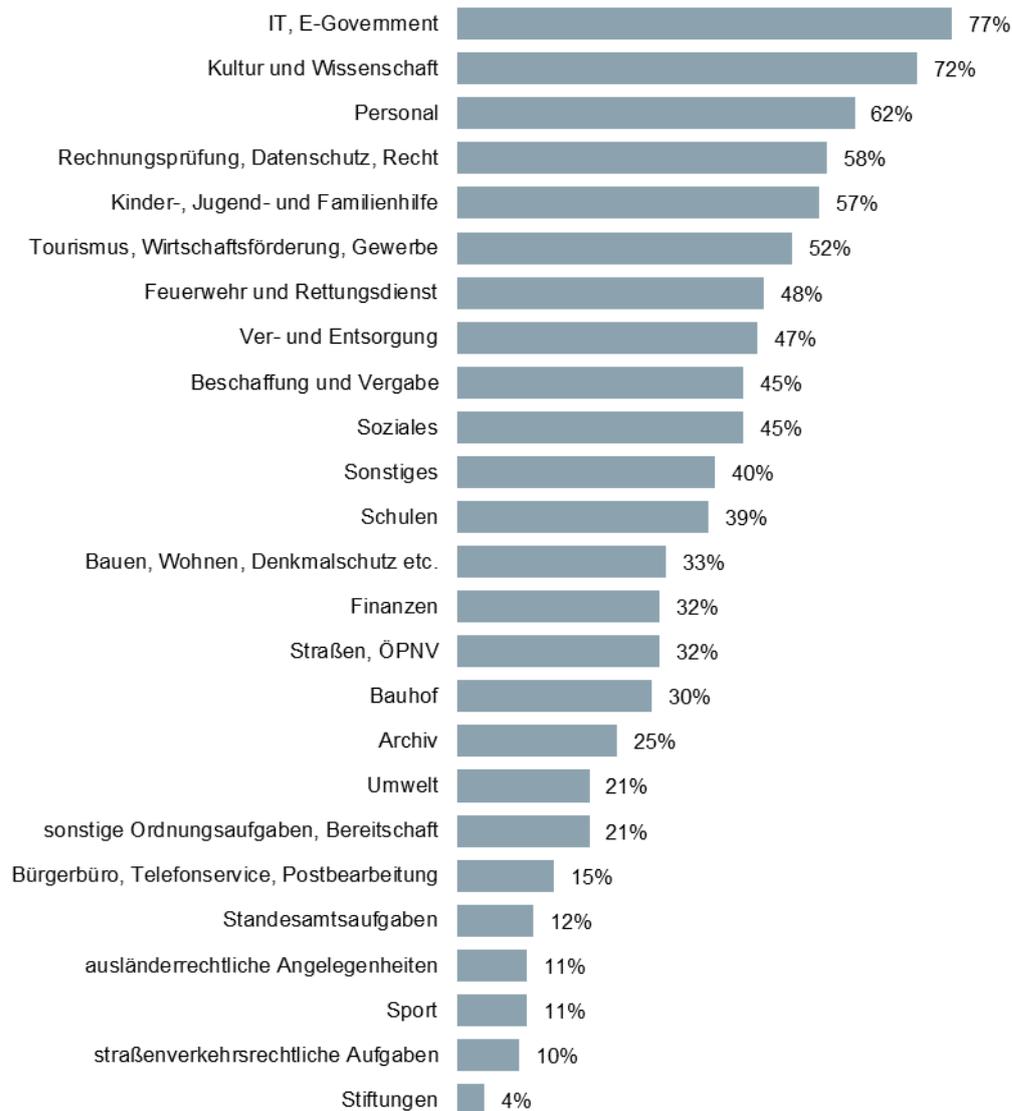
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 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



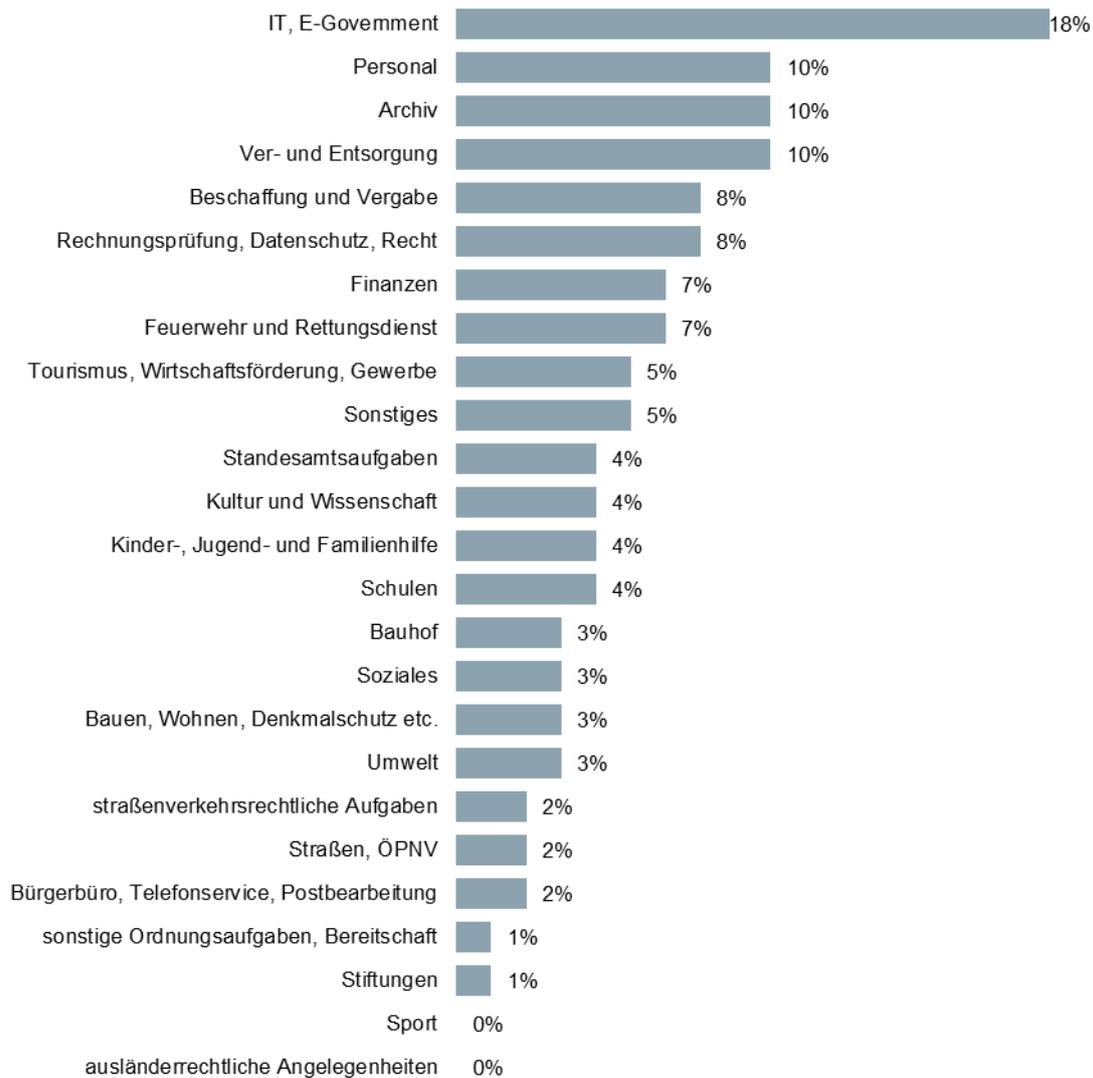
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche

Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch.

Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

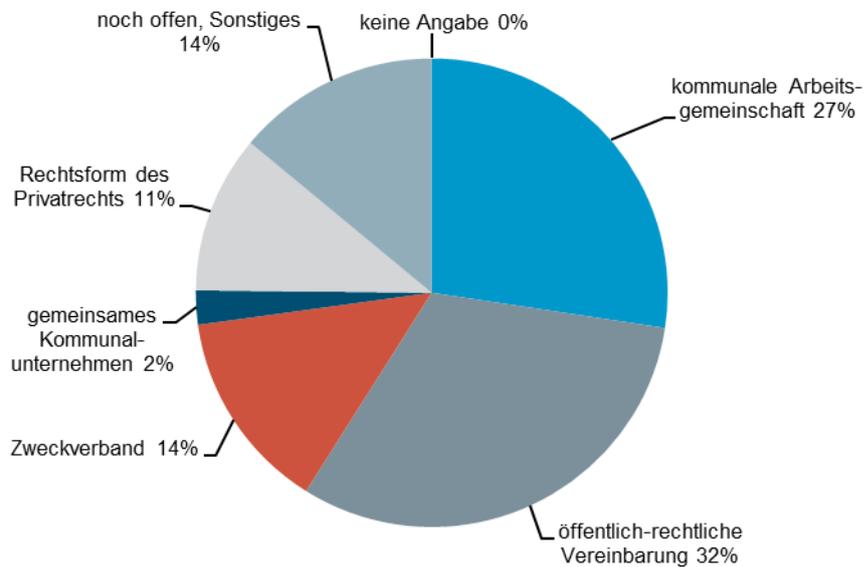


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

## Rechtsformen IKZ 2020

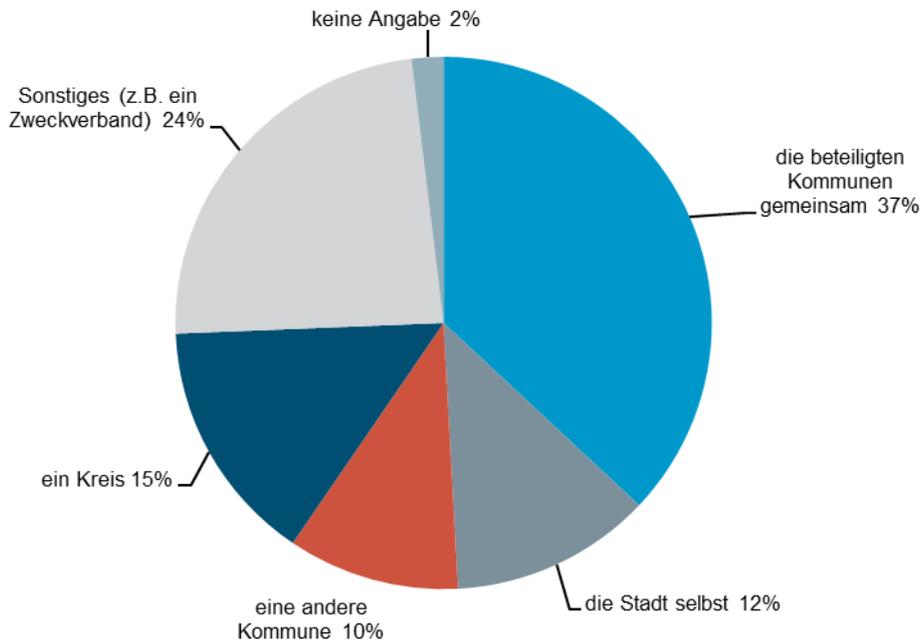


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

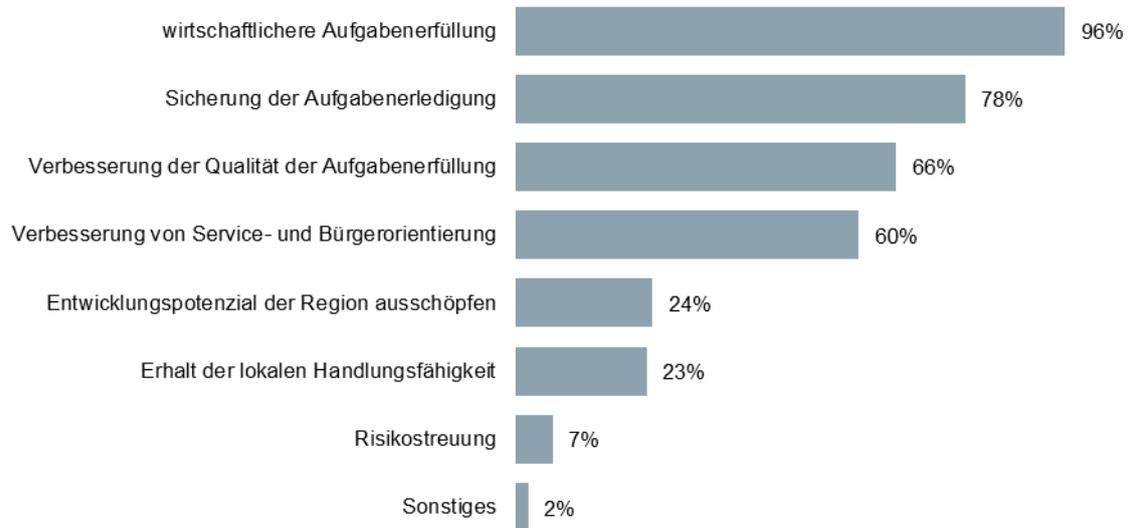


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

#### **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, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

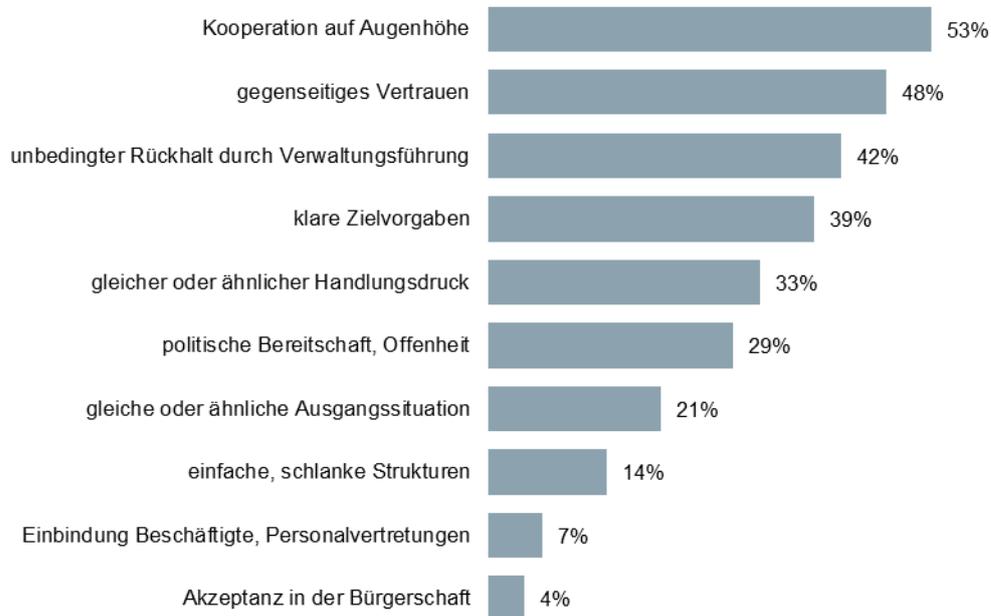
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **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



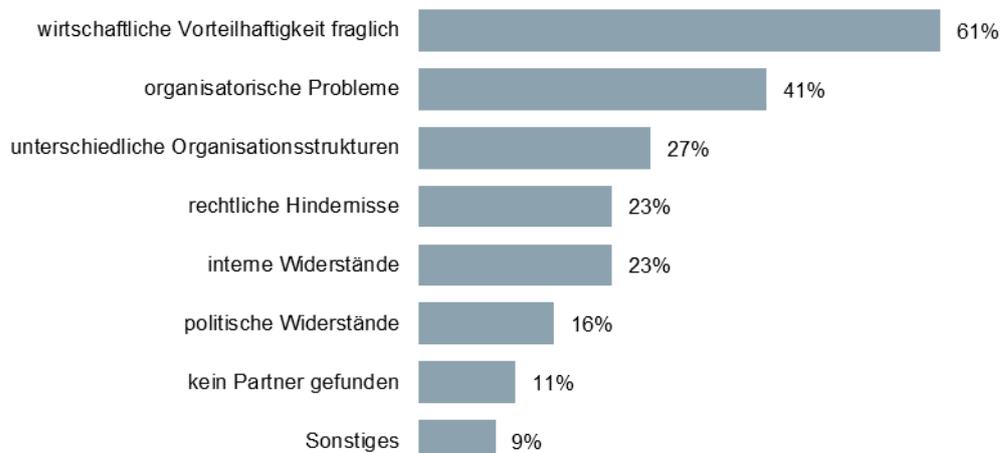
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

Die Stadt Espelkamp arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen zehn interkommunale Kooperationen, von denen sechs in Form eines Zweckverbands ausgeführt werden.

Dabei deckt die Stadt Espelkamp zahlreiche Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So ist sie wie viele andere Kommunen hinsichtlich der Versorgung mit IT-Dienstleistungen einem kommunalen Rechenzentrum angeschlossen. Sie ist Mitglied im Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Lemgo.

Ebenfalls weit verbreitet ist der gemeinsame Betrieb einer Volkshochschule. Um ihren Bürgerinnen und Bürgern ein breit gefächertes und bedarfsgerechtes Weiterbildungsangebot bieten zu können, betreibt die Stadt Espelkamp zusammen mit den Städten Lübbecke, Preußisch Oldendorf und Rahden sowie den Gemeinden Hüllhorst und Stemwede den Zweckverband Volkshochschule Lübbecke Land. Auch für die Musikschule unterhalten Espelkamp, Rahden und Stemwede einen gemeinsamen Zweckverband.

In mehreren Aufgabenfeldern erbringt der Kreis Minden-Lübbecke Leistungen für die Stadt Espelkamp. So nimmt der Kreis die Aufgaben des Jugendamtes für die Kommune wahr. Von den 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW haben 28 kein eigenes Jugendamt eingerichtet. Auch die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung hat die Stadt Espelkamp dem Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Zusätzlich besteht eine Vereinbarung, die allen kreisangehörigen Kommunen eine Inanspruchnahme der zentralen Submissionsstelle des Kreises ermöglicht.

Gemeinsam mit dem Kreis unterhält die Stadt Espelkamp den Zweckverband „Erholungsbe-  
reich Große Aue“. Dessen Aufgabe ist es, die ab 1979 in Espelkamp angelegte Seen- und Er-  
holungslandschaft unter besonderer Berücksichtigung der Landschaftspflege zu unterhalten.  
Für die Gewässerunterhaltung ist die Stadt Espelkamp zusätzlich Mitglied des Wasserverbands  
Große Aue, dem auch die Städte Rahden, Lübbecke, Preußisch Oldendorf und Petershagen  
sowie die Gemeinden Stemwede und Hille angehören.

Für die Wasserversorgung haben die Städte Lübbecke und Espelkamp den Wasserbeschaf-  
fungsverband „Gehlenbeck“ gegründet. Dessen Aufgabe ist die Beschaffung und Bereithaltung  
von Trink- und Brauchwasser, das zur Weiterverteilung an die jeweiligen Stadtwerke übergeben  
wird.

Im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist die Stadt Espelkamp gemeinsam mit den Krei-  
sen Herford und Minden-Lübbecke sowie den kreisangehörigen Kommunen Gesellschafterin  
bei der Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft (mhv). Die mhv koordiniert seit 1995 den ÖPNV  
in der Region.

Eine weitere Kooperation ist im August 2020 hinzugekommen. Mit der Gründung des Vereins  
„Tourismusverband Sieben“ wollen die Städte Espelkamp, Lübbecke, Rahden, Preußisch  
Oldendorf sowie die Gemeinden Hille, Hüllhorst und Stemwede künftig gemeinsames Touris-  
musmarketing betreiben und das Lübbecke Land zu einer Ausflugs- und Wochenenddestina-  
tion entwickeln. Das Land NRW fördert den Verein im Rahmen des Programms „Vital.NRW“ bis  
zum 31. Dezember 2022 mit rund 200.000 Euro. Zum Ablauf des Förderzeitraums soll eine Be-  
wertung vorgenommen werden, ob mit den gemeinsamen Bemühungen ein dauerhafter Effekt  
für die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung der Region erzielt werden kann. Daraufhin  
kann über eine eigenfinanzierte Fortführung entschieden werden.

Die Auflistung macht deutlich, dass die Stadt Espelkamp der interkommunalen Zusammenarbeit  
aufgeschlossen gegenübersteht und deren Vorteile bereits in mehreren Aufgabenfeldern nutzt.  
Nach Einschätzung des Kämmerers haben sich die Kooperationen an allen Bereichen bewährt.  
Die Vorteilhaftigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit könnte in einzelnen Bereichen aller-  
dings durch die Änderung des Umsatzsteuergesetzes (UStG) beeinträchtigt werden, wenn die  
erbrachten Leistungen steuerpflichtig werden.

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

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 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.

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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 Espelkamp hat die gpaNRW von August 2020 bis Juni 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Espelkamp überwiegend das Jahr 2019, im Handlungsfeld Offene Ganztagschule das Jahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2019 sowie die Haushaltsplanung 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Holger Pohl
Beteiligungen	Thomas Malek
Offene Ganztagschule	Thomas Hartmann
Bauaufsicht	Marion Engbers
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann

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

Am 01. Juli 2021 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Espelkamp im Rahmen eines Abschlussgesprächs über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 30. August 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Espelkamp hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Gleiches gilt für die Beteiligungsberichte.		
F2	Die Stadt Espelkamp schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt beeinflussbaren Haushaltspositionen.	E2	Die Stadt Espelkamp sollte Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Bereiche stärker zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse beitragen.
F3	Die Stadt Espelkamp überträgt in hohem Umfang nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.	E3	Die Stadt Espelkamp sollte den eingeschlagenen Weg fortsetzen und ihre Ermächtigungsübertragungen weiter reduzieren. Dadurch kann sie die Transparenz ihrer Haushaltsplanung verbessern.
F4	Die Stadt Espelkamp verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.	E4.1	Die Stadt Espelkamp sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.
		E4.2	Die Stadt Espelkamp sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp ergeben.	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte die fehlenden Beteiligungsberichte ab 2017 kurzfristig erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.
		E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp ergeben.	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Espelkamp sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.
<b>Offene Ganztagschule</b>			
F1	Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Espelkamp bei Bedarf ein flexibles Agieren.	E1	Die Stadt Espelkamp sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung, soweit notwendig, aktualisieren.
F2	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Espelkamp für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Es erfolgt jedoch ein regelmäßiger Austausch mit den drei Trägern der OGS.	E2.1	Die Stadt Espelkamp sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.
		E2.2	Die Stadt Espelkamp sollte zur Erhöhung der Steuerungsqualität einen organisierten, regelmäßigen Austausch aller beteiligten Akteure initiieren.
F3	Im Haushaltsplan der Stadt Espelkamp werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.	E3.1	Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Espelkamp zumindest entsprechende Kennstellen für diesen Bereich bilden.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Espelkamp sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling/Berichtswesen einfließen lassen.
F4	Die unterdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen zu dem überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler bei.	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Weiterhin könnte die Stadt Espelkamp von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.
F5	Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sind in Espelkamp höher als in den meisten Vergleichskommunen.	E5	Die Stadt Espelkamp sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Espelkamp kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	E1	Die Stadt Espelkamp sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.
F2	Die Stadt Espelkamp weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein geringeres Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf als die meisten Vergleichsstädte. Im Folgejahr verzeichnet die Stadt eine deutliche Steigerung der Fallzahlen zu den Bauanträgen.	E2	Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz setzen und beobachten. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F3	Die Stadt Espelkamp nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	E3	Die Stadt Espelkamp sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.
F4	Die Stadt Espelkamp hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Espelkamp hat Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention bisher nicht in einer Dienstanweisung festgelegt. Allerdings hat sie begonnen, einen Entwurf einer Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zu erstellen.	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte ihre Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zeitnah fertigstellen und erlassen.
		E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.
F2	Die Stadt Espelkamp hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie regelmäßig in Sponsoringverträgen fest.	E2.1	Die Stadt Espelkamp sollte die entworfenen Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen und verbindlich machen.
		E2.2	Die Stadt Espelkamp sollte die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen behält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.
F3	Die Stadt Espelkamp hat einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu verschiedenen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotential.	E3.1	Die Stadt Espelkamp sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren.
		E3.2	Die Stadt Espelkamp sollte entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling in einer Dienstanweisung festschreiben.
F4	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Espelkamp in 2018 und 2020 gering. Die erhöhte Abweichung im Vergleichsjahr 2019 ist auf zusätzliche Leistungen bei einer einzelnen Baumaßnahme zurückzuführen.	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F5	Die Stadt Espelkamp hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Espelkamp nicht vorhanden.	E5	Die Stadt Espelkamp sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Espelkamp zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E6.1	Die Stadt Espelkamp sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Außerdem sollte sie sämtliche Bieter, die für eine Auftragserteilung in Betracht kommen, bei der Verhandlung über eine Verlängerung der Bindefrist miteinbeziehen. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die weiteren Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.
		E6.2	Die Stadt Espelkamp sollte in ihrem Vergabevermerk die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen umfassend dokumentieren. Dazu gehört auch die Eignungsprüfung von interessierten Unternehmen aus dem Vorabveröffentlichungsverfahren und die Prüfung der Angemessenheit der Preise.
		E6.3	Die Stadt Espelkamp sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.
		E6.4	Die Stadt Espelkamp sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.
		E6.5	Die Stadt Espelkamp sollte den Unternehmen sämtliche Gründe für die Nichtberücksichtigung ihres Angebotes mitteilen. Sind Bietern die Mängel bekannt, werden sie diese bei nachfolgenden Angeboten vermeiden. Damit erreicht die Stadt, dass sie zukünftig vermehrt wertbare Angebote erhält.
		E6.6	Die Stadt Espelkamp sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert die Stadt wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Datenlage zu den Verkehrsflächen ist in Espelkamp grundsätzlich gut. Sie bietet bereits eine gute Grundlage für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Lediglich die Datengrundlagen zu den Nutzungsdauern und den Flächendaten im Zeitverlauf sollte die Stadt noch verbessern.	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte die Straßendatenbank dahingehend optimieren, dass die Entwicklung des Flächenbestandes darstell- und auswertbar ist. Solange dies noch nicht möglich ist, sollte sie den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswegen einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.
		E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte die tatsächlichen Gesamtnutzungsdauern der einzelnen Abschnitte in der Anlagenbuchhaltung hinterlegen.
		E1.3	Die Stadt Espelkamp sollte den noch ausstehenden Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank auch dazu nutzen, die Nutzungsdauern stadtweit einheitlich in beiden Systemen zu hinterlegen.
F2	Die Stadt Espelkamp nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen hinterlegt sind. Die Datenbank und die Zustandserfassung bilden die Basis für das Erhaltungsmanagement, das die Stadt gemeinsam mit einem Ingenieurbüro aufgebaut hat.	E2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Espelkamp sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbau- und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.
F3	Über das systematische Erhaltungsmanagement und das Straßen- und Wegekonzzept hat die Stadt Espelkamp den Werterhalt des Verkehrsflächennetzes als strategisches Ziel formuliert.	E3	Aus der strategischen Zielvorgabe des Werterhalts sollte die Stadt Espelkamp Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F4	Die Stadt Espelkamp kann das Aufbruchmanagement in einigen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	E4.1	Die Stadt Espelkamp bzw. die Stadtwerke Espelkamp sollten das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E4.2	Die Stadt Espelkamp sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.3	Die Stadtwerke Espelkamp sollten die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.
		E4.4	Eine Abnahme sollten die Stadtwerke Espelkamp für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.
		E4.5	Die Stadtwerke Espelkamp sollten auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.
		E4.6	Zum Ende der Gewährleistung sollten die Stadtwerke Espelkamp regelmäßige Kontrollen durchführen und die Gewährleistungsabnahme der Aufbrüche dokumentieren. Mögliche Schäden und Ansprüche kann die Stadt auf Grundlage dieser Dokumentation geltend machen.
F5	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung bedient die Stadt Espelkamp über eine enge persönliche Abstimmung. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	E5	Die Stadt Espelkamp sollte das Verfahren und die Zuständigkeiten für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren.
F6	Die Stadt Espelkamp ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	E6	Die zuletzt im Jahr 2020 beauftragte Zustandserfassung und –bewertung für die Straßen sollte die Stadt Espelkamp als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Die Erfassung der Wirtschaftswege liegt inzwischen einige Zeit zurück. Sie sollte daher zeitnah wiederholt werden, um dann auch für die körperliche Inventur genutzt werden zu können. So wird sich ein einheitliches und vollständiges Bild sowohl aus technischer als auch aus bilanzieller Sicht ergeben.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Restnutzungsdauern von 23 Jahren bei den Straßen und zehn Jahren bei den Wirtschaftswegen indizieren bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand bei den Straßen zeigt sich nach der Zustandserfassung 2020 demgegenüber deutlich positiver. Bei den Wirtschaftswegen bestätigt die Zustandserfassung aus dem Jahr 2014 tendenziell das bilanzielle Alter.	E7	Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen. So kann sie aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten oder soweit erforderlich frühzeitig gegensteuern.
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Espelkamp auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu weniger als 30 Prozent ab.	E8.1	Die Stadt Espelkamp sollte im Rahmen ihres systematischen Erhaltungsmanagements und mit regelmäßigen Zustandserfassungen überprüfen, ob die für die Straßen eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen langfristig eine angemessene Erhaltung sicherstellen können.
		E8.2	Die Stadt Espelkamp sollte über eine erneute Zustandserfassung und –bewertung auch für die Wirtschaftswege überprüfen, ob mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen die als erhaltungswürdig eingestuft Flächen tatsächlich entsprechend erhalten bzw. angemessen verbessert werden konnten. Dies dient letztlich auch der Überprüfung, inwieweit die im Wirtschaftswegekonzept gesetzten Ziele bisher erreicht werden konnten oder ob ggf. nachgesteuert werden muss.
F9	Die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen für die Reinvestitionen sind in Espelkamp in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 43 Prozent. Dies erscheint aufgrund des weiterhin noch guten Zustandes des Straßennetzes angemessen. Eine Reinvestitionsquote von fast null Prozent bei den befestigten Wirtschaftswegen erscheint trotz steigender Instandsetzungsaufwendungen aber bei einem tendenziell schlechten Zustand und eines bilanziellen Werteverzehrs von mehr als 50 Prozent risikobehaftet.	E9	Die Stadt Espelkamp sollte überprüfen, ob es ihr ohne Reinvestitionen – nur mit verstärkt durchgeführten Instandsetzungsmaßnahmen – gelingt, die als erhaltungswürdig definierten Flächen auch tatsächlich langfristig in ihrem Wert zu erhalten.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Espelkamp 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.

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Haushaltssituation der Stadt Espelkamp weiter verbessert. Sie erreicht durchgehend zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte. Seit 2017 sind die Jahresergebnisse positiv. Die Stadt ist damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Die gute Haushaltssituation spiegelt sich auch bei der Eigenkapitalausstattung wider. Diese ist konstant deutlich überdurchschnittlich. Espelkamp gehört zu den wenigen mittleren kreisangehörigen Kommunen, deren Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz angestiegen ist. Die Stadt verfügt dadurch über eine wirksame Ausgleichsrücklage. Die positiven Jahresergebnisse führen auch zu einer guten Liquiditätslage. Dank einer hohen Selbstfinanzierungskraft musste Espelkamp in den letzten Jahren keine neuen Darlehen aufnehmen. Die Verschuldung ist deutlich unterdurchschnittlich.

Die Stadt hat damit eine vergleichsweise gute Ausgangsbasis zur Bewältigung der coronabedingten Ergebnisbelastungen. In ihrer Haushaltsplanung bildet sie diese bis 2024 in Höhe von insgesamt fast 25 Mio. Euro als außerordentliche Erträge ab. Die verbleibenden erwarteten Fehlbeträge kann sie durch die Ausgleichsrücklage decken. Angesichts einer hohen verfügbaren Liquidität ist die Finanzierung des laufenden Geschäfts und der erforderlichen Investitionen sichergestellt. Aufgrund der geringen Verschuldung wären auch neue Darlehen für die Stadt verkraftbar.

Handlungsdruck zur Verbesserung der Haushaltssituation ergibt sich vornehmlich aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Espelkamp ist stärker als die meisten anderen Kommunen von den Steuern und ähnlichen Erträgen abhängig. Es wird daher wesentlich darauf ankommen, wie schnell und umfassend sich die Konjunktur erholt. Diese Entwicklung kann die Stadt nur sehr begrenzt beeinflussen. Sie sollte daher unterstützend Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Espelkamp verfügt über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Wesentliche Grundlage dafür ist das seit 2019 eingeführte Berichtswesen. Zweimal jährlich erstellt die Kämmerei einen Bericht zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung. Dabei erfolgt jeweils auch eine Prognose zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres. Dies ermöglicht es den Entscheidungsträgern in Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Die Berichte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung.

Die Wirkung der Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse. Diese verschlechtern sich in den letzten Jahren. Die Stadt schafft es nicht, Aufwandssteigerungen in Gänze durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Trotzdem ist der städtische Haushalt strukturell ausgeglichen.

Die städtische Haushaltswirtschaft wird stark von den in Folgejahre übertragenen Ermächtigungen beeinflusst. Diese haben in Espelkamp einen größeren Umfang als in den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Darunter leidet die Transparenz des Haushaltsplans. Dieser kann nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und der Investitionstätigkeit liefern. Die Stadt sollte daher Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungstragungen an strengere Voraussetzungen knüpfen.

Die Akquise von Fördermitteln führt die Stadt dezentral in den Fachbereichen durch. Dazu hat sie bisher keine strategischen Vorgaben entwickelt. Durch die regelmäßige Beteiligung der Kämmerei bei geplanten Maßnahmen hat die Stadt dennoch einen zentralen Überblick über mögliche Förderprojekte. Diesen sollte sie durch die Einführung einer Fördermitteldatenbank systematisieren.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Espelkamp ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Espelkamp 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2020	bekannt gemacht			HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung standen die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2012 zur Verfügung. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Espelkamp erreicht ausgeglichene Haushalte. Ab 2020 plant sie dafür die Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen.

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

### Haushaltsstatus Espelkamp 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ausgeglichener Haushalt					X	X	X		
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X				X	X

Der **Stadt Espelkamp** gelingt es in den vergangenen Jahren regelmäßig, den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Sie unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Ab 2020 rechnet die Stadt mit durchgängig negativen Ergebnissen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Espelkamp 2013 bis 2019 (IST)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-991	-5.552	-487	-1.753	2.109	5.517	8.546
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.522	4.970	4.483	2.730	4.838	10.356	18.902
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	68.663	68.522	69.118	69.394	70.407	70.388	70.448
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-991	-5.552	-487	-1.753	2.109	5.517	8.546
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-258	-141	596	276	1.349	-19	60
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	1,2	7,0	0,7	2,4	pos. Ergebnis		

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Espelkamp 2020 bis 2024 (PLAN)

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.137	-661	-2.086	-2.150	-2.252
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	17.765	17.104	15.018	12.868	10.616
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	70.448	70.448	70.448	70.448	70.448
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.137	-661	-2.086	-2.150	-2.252
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	1,3	0,7	2,4	2,5	2,7

Die Stadt kann die in den kommenden Jahren geplanten Defizite durch ihre Ausgleichsrücklage decken. Sie erreicht damit jeweils einen fiktiven Haushaltsausgleich. Dabei greift die Stadt auf die Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF CIG)<sup>3</sup> zurück. Von 2021 bis 2024 weist sie dementsprechend rund 24,9 Mio. Euro coronabedingte Schäden aus. Diese ge-

<sup>3</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

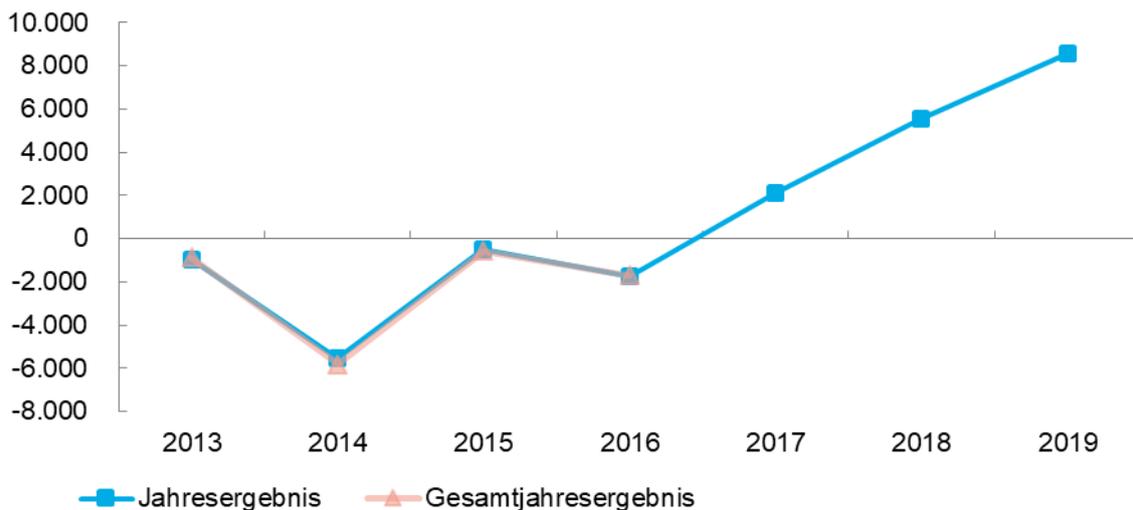
hen als außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnungen ein und verbessern die Jahresergebnisse. Ab 2025 kann die Stadt auf diese Haushaltsentlastung nicht mehr zurückgreifen. Zudem ist die Bilanzierungshilfe weiterhin im Haushalt zu berücksichtigen. Nach dem NKF-CIG hat Espelkamp die Möglichkeit, diese 2025 ganz oder in Teilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Dies würde die allgemeine Rücklage reduzieren. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe linear über 50 Jahre abschreiben. Dies hätte entsprechende Aufwendungen zur Folge. In beiden Fällen ergibt sich eine Belastung der Haushaltssituation.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Espelkamp hat ihre Jahresergebnisse in den letzten Jahren deutlich verbessert. Dies führt 2019 zu einer strukturell ausgeglichenen Haushaltssituation.

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

#### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019



In der letzten überörtlichen Prüfung haben wir deutlich schwankende Jahresergebnisse in der **Stadt Espelkamp** festgestellt. Diese Entwicklung setzt sich bis 2016 fort. Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die Erträge aus den Steuern und ähnlichen Abgaben. Ab 2017 zeigt sich eine stetig positive Ergebnisentwicklung. Dazu haben verschiedene Faktoren beigetragen:

- Die Stadt hat durch Konsolidierungsmaßnahmen ihre Haushaltssituation verbessert. Dazu zählt insbesondere die Anhebung der Steuerhebesätze in 2015 und 2017.
- Espelkamp ist steuerstark – die Stadt zählt zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Netto-Steuerquote. Sie profitiert daher überdurchschnittlich stark von der positiven konjunkturellen Entwicklung.
- Positive Einmal- oder Sondereffekte haben die guten Ergebnisse in letzten Jahren unterstützt.

Die Ergebnisentwicklung auf Konzernebene folgt dabei im Wesentlichen dem Trend im Kernhaushalt.

Im Betrachtungszeitraum waren die Jahresergebnisse stets deutlich besser als ursprünglich geplant. Durchschnittlich beträgt die jährliche Verbesserung rund 5,4 Mio. Euro. Den größten Anteil daran haben die Erträge. In sechs der sieben betrachteten Jahre fielen diese höher als erwartet aus. Im Durchschnitt lagen sie jährlich um rund 5,3 Mio. Euro über den Planansätzen. Zudem unterstützen regelmäßig Einsparungen bei den Aufwendungen die Ergebnisverbesserungen. Lediglich 2015 fielen die Aufwendungen höher als ursprünglich geplant aus.

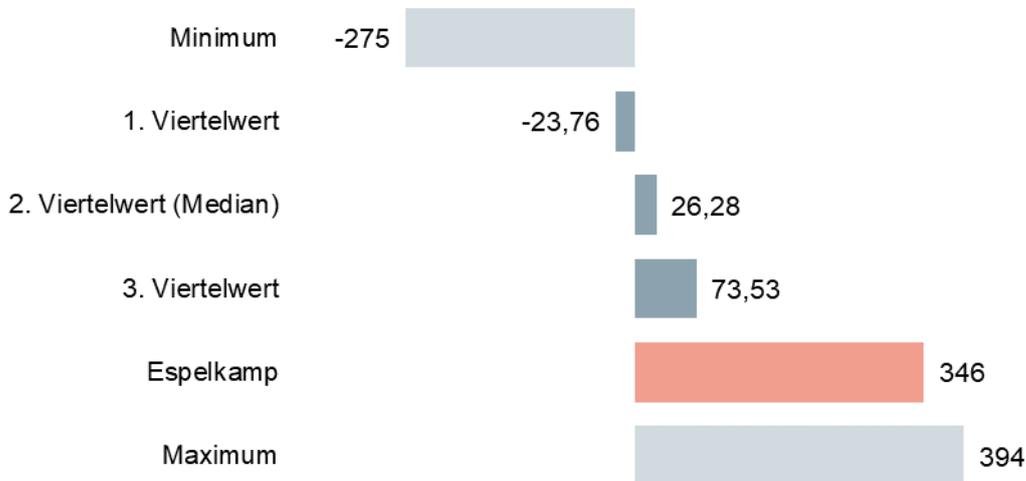
Aufgrund der Corona-Pandemie rechnet die Stadt 2020 mit einem schlechteren Jahresergebnis. Dafür sind insbesondere Ausfälle bei der Gewerbesteuer verantwortlich (rund 11,0 Mio. Euro). Diese werden gem. dem GewStAusgleichsG NRW<sup>4</sup> nur in Höhe von rund 8,6 Mio. Euro ausgeglichen. Genaue Zahlen liegen der Stadt zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Sie geht allerdings davon aus, dass das ursprünglich geplante Defizit von ca. 1,1 Mio. Euro deutlich überschritten wird.

In den Jahren 2013 bis 2016 schwankte mit den Jahresergebnissen auch die Einordnung derselben in den interkommunalen Vergleich. 2013 und 2015 erzielte die Stadt relativ geringe Defizite. Sie gehörte damit zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den weniger schlechten Jahresergebnissen. 2014 und 2016 dagegen erzielten mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen bessere Jahresergebnisse je Einwohner als Espelkamp. Auf Konzernebene deckt sich die Positionierung im interkommunalen Vergleich mit der des Kernhaushalts.

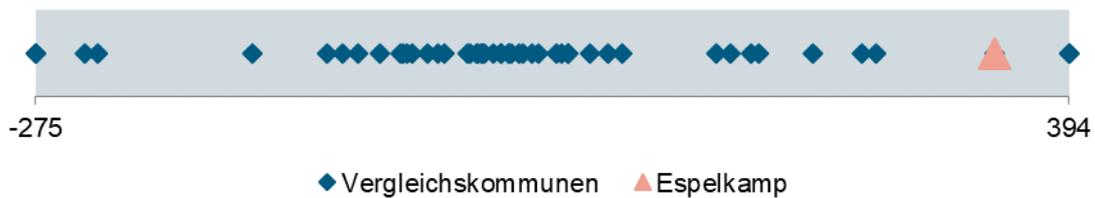
Ab 2017 verläuft die Ergebnisentwicklung in Espelkamp deutlich dynamischer als in den meisten anderen Kommunen. Die Stadt gehört ab diesem Jahr regelmäßig zu den Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner. 2019 erreicht Espelkamp in unserem Vergleich den zweithöchsten Wert.

<sup>4</sup> Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW) vom 01. Dezember 2020, GV.NRW.S.1111

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



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 diesen hohe Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, 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 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Dabei handelt es sich insbesondere um

- Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen,
- andere sonstige ordentliche Erträge,
- Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen sowie

- Aufwendungen aus der Niederschlagung von Forderungen.

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 2019“

Espelkamp	
Jahresergebnis	8.546
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-29.620
Bereinigungen Sondereffekte *)	-1.276
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-22.350</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	24.964
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>2.614</b>

\*) Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Kämmerei abgestimmt. Nähere Angaben macht die gpaNRW im Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

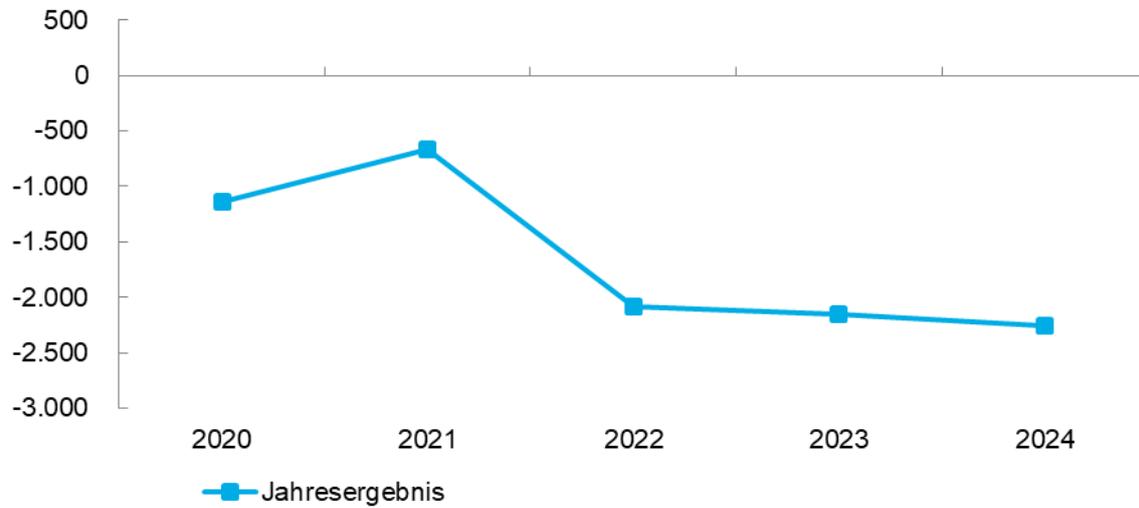
Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt in der Modellrechnung um rund 5,9 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es ist aber immer noch deutlich positiv. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass sich die Stadt Espelkamp 2019 in einer strukturell ausgeglichenen Haushaltssituation befindet.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Espelkamp plant vorsichtig. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erreicht sie allerdings keinen ausgeglichenen Haushalt. Insbesondere die Ertragsseite bietet Chancen, die Defizite zu verringern. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ab 2023 in der sehr optimistischen Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen.

*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 Espelkamp in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Espelkamp** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von ca. 2,3 Mio. Euro.

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

### Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019	2024	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer*)	38.715 (32.629)	31.500	-7.215 (-1.129)	-4,0 (-0,7)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.965	4.288	-2.677	-9,2
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*)	12.406 (10.327)	13.500	1.094 (3.173)	1,7 (5,5)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.590	4.083	493	2,6
Sonstige ordentliche Erträge	4.945	2.170	-2.774	-15,2
Übrige Erträge	9.082	7.082	-2.000	-4,9
<b>Aufwendungen</b>				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	10.606	13.966	3.360	5,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11.274	8.720	-2.554	-5,0
Allgemeine Kreisumlage *)	17.941 (15.107)	20.000	2.059 (4.893)	2,2 (5,8)
Jugendamtsumlage	7.855	8.840	985	2,4
Übrige Transferaufwendungen	10.471	7.208	-3.263	-7,2
Übrige Aufwendungen	7.583	8.053	470	1,2

\*) Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 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 **Gewerbsteuer** ist die mit Abstand wichtigste Ertragsposition für die Stadt Espelkamp. 2019 erzielt die Stadt daraus mehr als die Hälfte ihrer ordentlichen Erträge. In 2020 führt die Corona-Pandemie zu deutlichen Einbußen. Diese negative Entwicklung berücksichtigt die Stadt in ihrer Haushaltsplanung. Mit 19 Mio. Euro erreicht der Planansatz 2021 weniger als die Hälfte des Ist-Ergebnisses 2019. Der erwartete Gewerbesteuerertrag ist zudem niedriger als das vo-

raussichtliche Ergebnis 2020. Die Stadt plant damit vorsichtiger als es die in den Orientierungsdaten des Landes<sup>5</sup> veröffentlichten Steigerungsraten vorsehen. Diese gehen 2021 von einer Verbesserung von 17,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr aus. In den beiden Folgejahren liegen dafür die städtischen Steigerungsraten oberhalb der Orientierungsdaten. Die Stadt berücksichtigt mit dieser Planung ihre individuelle Gewerbesteuersituation. Aufgrund der besonderen Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung ist der Planung der Gewerbesteuer ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko immanent. Ein darüber hinaus gehendes zusätzliches Risiko ist nicht ersichtlich. Sollte sich das allgemeine Planungsrisiko realisieren, wäre Espelkamp allerdings, aufgrund seiner starken Abhängigkeit von der Gewerbesteuer, stärker als andere Kommunen davon betroffen. Im Gegenzug könnte die Stadt bei einer schnelleren konjunkturellen Erholung stärker profitieren.

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** erwartet die Stadt bis 2024 einen deutlichen Rückgang. Diese Entwicklung beruht insbesondere auf den Erträgen aus der Abrechnung des Einheitslastengesetzes. 2019 erzielte die Stadt daraus rund 2,5 Mio. Euro. Ab 2022 entfällt diese. Ohne Berücksichtigung dieser Ertragsposition gehen die geplanten Zuwendungen und allgemeinen Umlagen um rund 210.000 Euro zurück. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist damit nicht gegeben.

Die zweithöchsten Erträge erzielt die Stadt aus den **Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern**. Diese nehmen im Vergleich zum Jahresergebnis 2019 mit einer Verbesserung von rund 1,1 Mio. Euro einen positiven Einfluss auf die geplante Ergebnisentwicklung. Die Steigerungsraten liegen dabei weitestgehend auf dem Niveau der Orientierungsdaten – bei den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer teilweise auch darunter. Insofern unterliegen die Planannahmen keinem zusätzlichen Risiko.

Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** leisten nur einen geringen Beitrag zur Ergebnisentlastung. Drei Viertel davon machen die Benutzungsgebühren und ähnlichen Entgelte aus. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist in der Planung dieser Ertragsposition nicht ersichtlich.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** rechnet die Stadt mit einem deutlichen Rückgang. Diese belasten damit die Ergebnisentwicklung. Dabei sind jedoch zwei Sondereffekte zu berücksichtigen: 2019 erzielte die Stadt rund 1,4 Mio. Euro aus der Veräußerung von Grundstücken. Zudem profitierte der Haushalt von anderen sonstigen ordentlichen Erträgen in Höhe von ca. 1,3 Mio. Euro. Derartige Geschäftsvorfälle hat die Stadt in den Folgejahren nicht bzw. in deutlich geringerem Umfang eingeplant. Seit 2013 sind die sonstigen ordentlichen Erträge in den meisten Jahren deutlich höher ausgefallen als zunächst geplant. Durchschnittlich erzielte Espelkamp dadurch jährlich eine Ergebnisverbesserung von rund 1,7 Mio. Euro. Der deutliche Rückgang dieser Ergebnisposition ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung. Es kann damit gerechnet werden, dass die Erträge auch künftig besser ausfallen als geplant. Die Stadt hätte dadurch die Chance, eintretende Risiken in anderen Ergebnispositionen auszugleichen.

<sup>5</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020; Az. 304-46.05.01-264/20

Der geplante Anstieg der **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stellt mit rund 3,4 Mio. Euro die größte Ergebnisbelastung dar. Die Zunahme entspricht dabei einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,7 Prozent. Dabei ist allerdings eine Besonderheit zu berücksichtigen: Die Stadt plant 2022 die Beschäftigten des Bauhofs von der Stadtwerke AöR in den Kernhaushalt zurückzuführen. In diesem Jahr erhöhen sich die Personal- und Versorgungsaufwendungen deshalb um fast 15 Prozent. In den Folgejahren rechnet die Stadt dagegen mit deutlich geringeren Steigerungsraten (2023: 0,6 Prozent, 2024: 1,0 Prozent). Von 2013 bis 2019 haben diese Aufwendungen durchschnittlich um 1,2 Prozent pro Jahr zugenommen. Konkrete Beschlüsse, wie die niedrigeren Steigerungsraten ab 2023 zu erreichen sind, liegen bisher nicht vor. Dies könnten beispielsweise Maßnahmen wie Personaleinsparungen sein, die ansonsten zu erwartende Aufwandssteigerungen kompensieren könnten. Die gpaNRW sieht daher ein zusätzliches Planungsrisiko, dass die Stadt insbesondere 2023 mit höheren Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnen muss.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** leisten einen deutlichen Beitrag zur Ergebnisentlastung. Die Stadt plant 2024 rund 2,6 Mio. Euro niedrigere Aufwendungen als 2019 ein. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass ab 2022 die Leistungen des Bauhofs für die Gebäude und Liegenschaften der Stadt nicht mehr der Stadtwerke AöR zuzuordnen sind. Mit der Rückführung des Bauhofs in den Kernhaushalt entfallen die entsprechenden Kostenerstattungen. Aufgrund dieses Sondereffekts sinken die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 2022 um mehr als ein Fünftel im Vergleich zum Vorjahr. Auch danach rechnet die Stadt mit weiter sinkenden Aufwendungen. Dies liegt insbesondere daran, dass Espelkamp 2023 und 2024 für die Instandsetzung der Verkehrsinfrastruktur sowie der Grundstücke und Gebäude weniger Mittel einplant. In den vergangenen Jahren ist es der Stadt regelmäßig gelungen, bei den Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen Einsparungen zu erzielen. Im Durchschnitt lagen die Ergebnisse 2013 bis 2019 rund 1,8 Mio. Euro unterhalb der ursprünglichen Planwerte. Ein zusätzliches Risiko ist daher bei dieser Haushaltsposition nicht ersichtlich.

Bei der Planung der **allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Stadt die Entwicklung der Umlagegrundlagen und den voraussichtlichen Finanzbedarf des Kreises Minden-Lübbecke. Dieser geht 2021 zunächst von einem sinkenden Umlagebedarf aus. In den Folgejahren ist mit einer wieder steigenden allgemeinen Kreisumlage zu rechnen. Die Planung wird der Kreis in einem Nachtragshaushalt konkretisieren. Die Ergebnisplanung der Stadt Espelkamp bildet diese grundsätzliche Tendenz bereits ab. Ein zusätzliches Risiko ist bei diesen Ergebnispositionen daher nicht ersichtlich.

Die **übrigen Transferaufwendungen** gehen bis 2024 deutlich zurück. Mit rund 3,3 Mio. Euro tragen sie wesentlich zur Ergebnisentlastung bei. Dieser Effekt beruht im Wesentlichen auf zwei Positionen: der niedrigeren Gewerbesteuerumlage sowie der ab 2020 nicht mehr zu leistenden Finanzierungsbeteiligung an den Fonds deutsche Einheit. Ohne Berücksichtigung dieser beiden Positionen steigen die übrigen Transferaufwendungen um durchschnittlich 4,7 Prozent pro Jahr. Somit besteht in dieser Aufwandsposition kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

In ihrer Ergebnisplanung hat die Stadt zudem die aufgrund der Corona-Pandemie entstehenden Mehrbelastungen abgebildet. Gem. dem NKF-CIG<sup>6</sup> weist sie dazu in den Jahren 2021 bis 2024

<sup>6</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29.09.2020

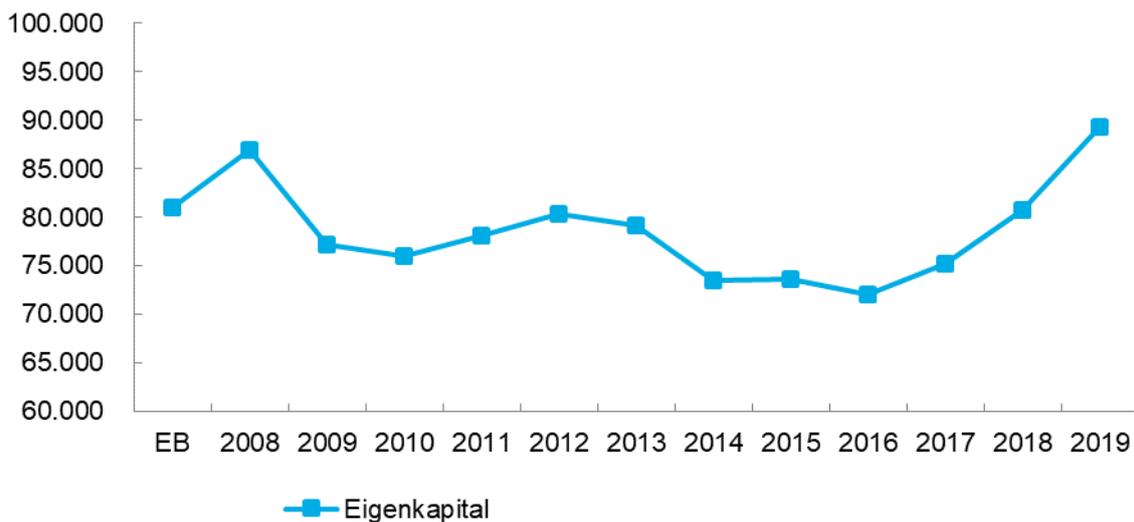
insgesamt rund 24,9 Mio. Euro aus. Diese bildet sie als außerordentliche Erträge ab, welche jeweils die Jahresergebnisse verbessern. Ab 2025 steht der Stadt dieses Instrument nicht mehr zur Verfügung.

### 1.3.4 Eigenkapital

→ Die Stadt Espelkamp verfügt über eine konstant gute Eigenkapitalausstattung.

*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 Espelkamp in Tausend Euro Eröffnungsbilanz bis 2019



EB = Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008

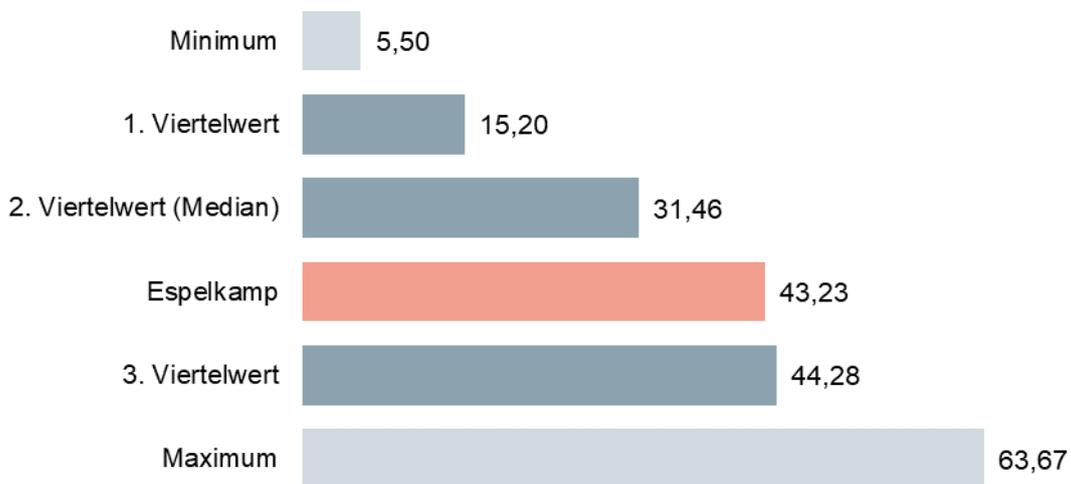
Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz ist es der **Stadt Espelkamp** gelungen ihr Eigenkapital zu erhöhen. Dies ist insbesondere auf die positive Ergebnisentwicklung seit 2017 zurückzuführen. Der dadurch dokumentierte Substanzzuwachs beruht dabei vor allem auf deutlich höheren liquiden Mitteln. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz haben sich diese mehr als verdreifacht. Die langfristigen Bilanzpositionen des Anlagevermögens sind dagegen zurückgegangen.

#### Eigenkapital Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019

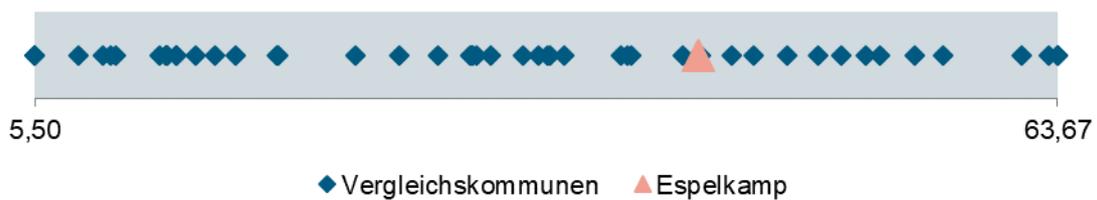
Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	79.185	73.492	73.601	72.124	75.246	80.743	89.350
Eigenkapital 2	154.926	148.411	147.421	146.027	146.781	149.347	159.039

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

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Im Betrachtungszeitraum gehört die Stadt Espelkamp durchgehend zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der höheren Eigenkapitalausstattung. Dies gilt auch unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2).

Positiv hervorzuheben ist die Ausgleichsrücklage. 2019 steht diese in Höhe von rund 18,9 Mio. Euro zur Verfügung. Sie kann damit die gesetzlich vorgesehene Pufferfunktion wirkungsvoll ausfüllen.

Die Entwicklung des Gesamteigenkapitals im Konzern Stadt Espelkamp verläuft ähnlich wie im städtischen Kernhaushalt. Das im aktuellsten Gesamtabschluss 2016 dokumentierte Eigenkapital beläuft sich auf ca. 83 Mio. Euro. Es ist damit um rund 3,4 Mio. Euro (3,9 Prozent) niedriger als im ersten aufgestellten Gesamtabschluss 2010. Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme (Gesamteigenkapitalquote 1) liegt dabei nahezu konstant bei 37,3 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein:

### Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2016 und 2018

Jahr	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	37,36	-28,20	10,84	22,98	34,44	63,63	40
2018	k.A.	-4,12	20,98	33,77	43,25	62,23	20

Für die Jahre nach 2016 hat die Stadt Espelkamp noch keine Gesamtabchlüsse aufgestellt. Weitere Vergleichszahlen stellen wir dar, um der Stadt für die Folgejahre eine Einordnung zu ermöglichen.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

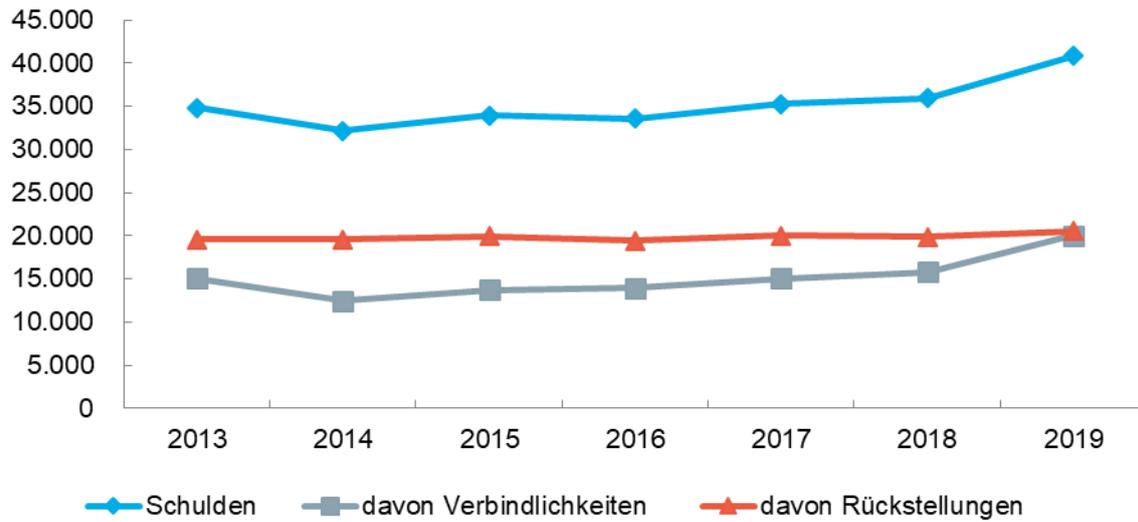
- Die Stadt Espelkamp ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene unterdurchschnittlich verschuldet. Sie verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Schulden und Verbindlichkeiten werden in den nächsten Jahren tendenziell ansteigen.
- Zur Aufrechterhaltung der erforderlichen kommunalen Infrastruktur hat die Stadt Espelkamp in den kommenden Jahren Investitionsbedarfe. Die daraus erwachsenden Finanzierungserfordernisse sind nach derzeitigem Planungsstand für die städtische Haushaltswirtschaft tragbar.

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

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

Die Stadt Espelkamp verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Deshalb stellen wir zunächst die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt dar.

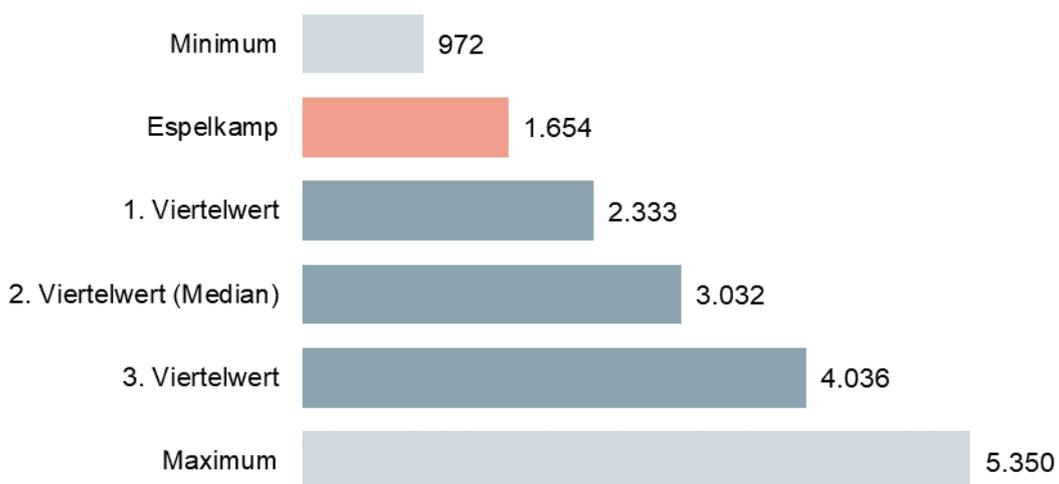
### Schulden Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019



Bis 2018 bleiben die Schulden nahezu konstant. Im letzten Betrachtungsjahr steigen sie um rund 4,9 Mio. Euro an. Dies liegt an den erhaltenen Anzahlungen. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Zuwendungen. Diese bilanziert die Stadt bis zur zweckentsprechenden Verwendung unter den Verbindlichkeiten. Die Investitionskredite hat Espelkamp seit 2013 um mehr als ein Drittel reduziert. Liquiditätskredite werden nicht benötigt. Von daher ist der Anstieg der Verbindlichkeiten zu relativieren. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf das Kapitel „1.3.5.3 Effektivverschuldung“.

Im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen stellt sich die Verschuldung der Stadt folgendermaßen dar:

### Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Bezogen auf den Kernhaushalt gehört die Stadt im Betrachtungszeitraum durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung.

Diese positive Einordnung gilt auch für die Betrachtung auf Konzernebene. In absoluten Werten weist Espelkamp 2016 das Minimum der Gesamtschulden aus. Davon sind rund 70 Prozent dem Kernhaushalt zugeordnet.

### Gesamtschulden Espelkamp je Einwohner in Euro

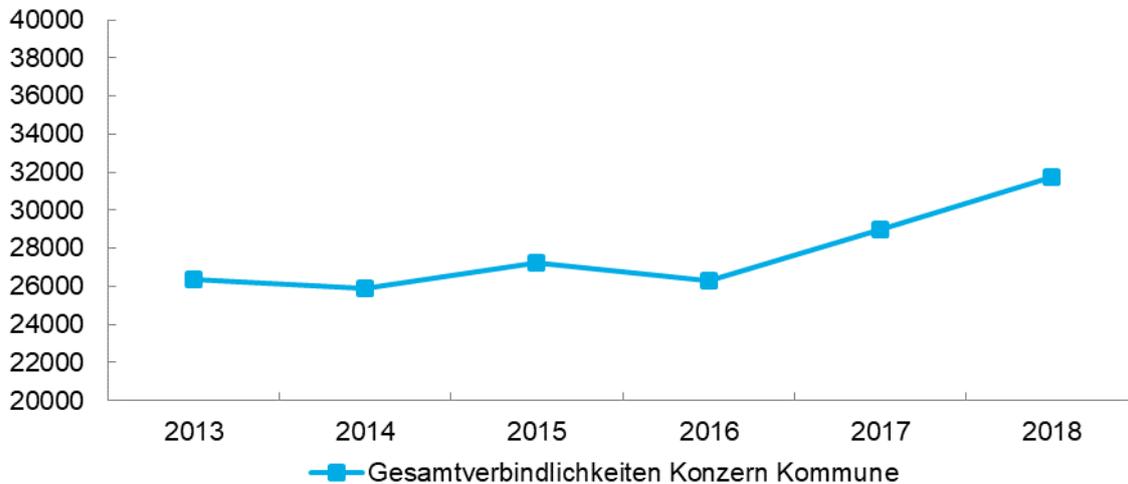
Jahr	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	1.913	1.771	2.810	3.985	5.543	7.410	40
<b>nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)</b>							
2016	1.348	1.059	2.295	3.016	4.179	7.527	99

Mehr als die Hälfte der Gesamtschulden bestehen aus Verbindlichkeiten. Auf diese geht die gpaNRW im folgen Kapitel näher ein.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Unter Einbeziehung der Beteiligungen entwickeln sich die Verbindlichkeiten Espelkamps wie folgt:

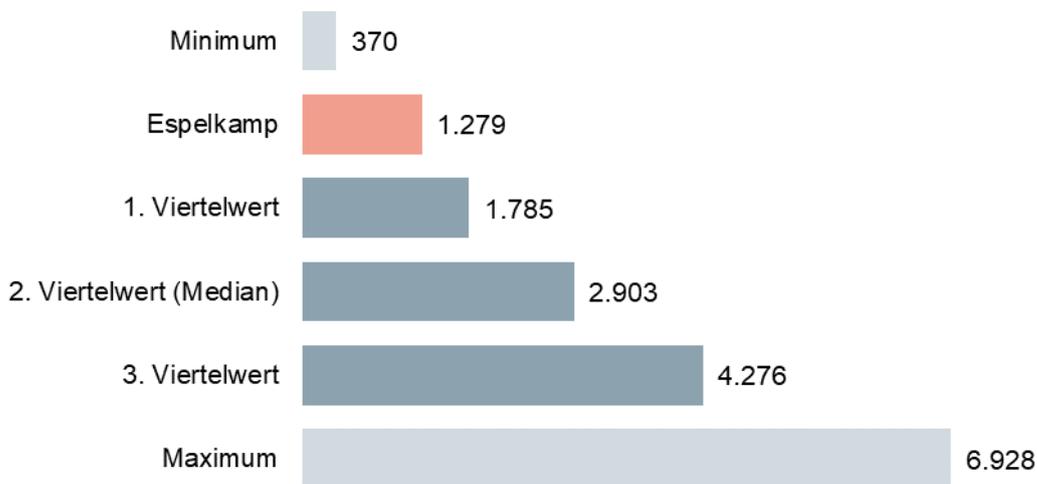
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2018**



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2016 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen der Stadt Espelkamp verwendet. Für die Jahre 2017 und 2018 haben wir die Ver- bindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichti- gung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten haben wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum steigen die Gesamtverbindlichkeiten an. Dies liegt insbesondere an der Entwicklung ab 2017. In diesem Jahr steigen die städtischen Verbindlichkeiten aus Liefe- rungen und Leistungen deutlich an (um rund 800.000 Euro). Zudem nehmen die erhaltenen An- zahlungen, wie bereits dargelegt, zu. Diese Entwicklung setzt sich 2018 fort. Hinzu kommt die Neugründung der Netzgesellschaft Espelkamp mbH & Co. KG. Mit der Übernahme der Strom- und Gasnetze geht ein Anstieg der Verbindlichkeiten einher. Diese erhöhen sich dadurch um rund 2,1 Mio. Euro.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 90 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diese Positionierung deckt sich mit dem interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für die vorliegenden Gesamtabschlüsse. Von 2013 bis 2016 gehört Espelkamp durchgehend zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten teilen sich dabei nahezu zu gleichen Teilen auf den Kernhaushalt und die Beteiligungen auf.

Die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten wird von dem künftigen Finanzierungsbedarf bestimmt. Dieser ist wesentlich von der städtischen Selbstfinanzierungskraft und der Investitionsplanung abhängig. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

#### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2014 bis 2019 erzielt die Stadt Espelkamp einen Finanzmittelüberschuss von fast 17 Mio. Euro. Die Stadt profitiert dabei von einer überdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft. 2018 und 2019 gehört Espelkamp zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. In den Folgejahren plant die Stadt ab 2021 durchgehend Fehlbeträge aus dem laufenden Geschäft. Wesentlicher Grund dafür sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie.

### Salden der Finanzrechnung Espelkamp in Tausend Euro 2020 bis 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	273	-10.342	-7.995	-3.510	-2.114
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.306	1.434	-1.982	-2.508	-424
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>-7.033</b>	<b>-8.908</b>	<b>-9.977</b>	<b>-6.018</b>	<b>-2.537</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-472	-711	-618	2.418	2.548
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-7.505</b>	<b>-9.619</b>	<b>-10.595</b>	<b>-3.601</b>	<b>11</b>

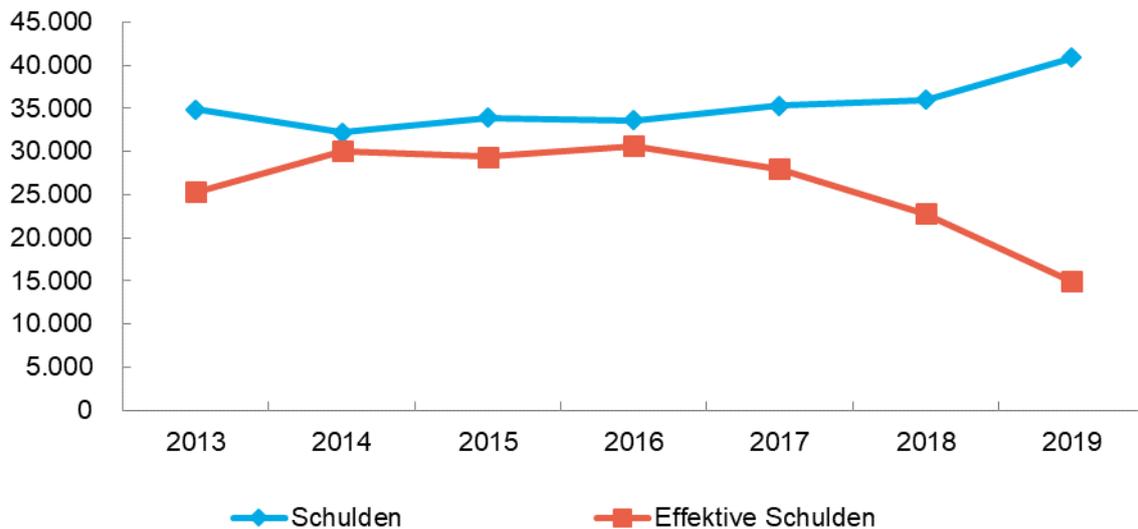
Zusammen mit den ebenfalls meist negativen Salden aus Investitionstätigkeit führt dies zu stetigen Finanzmittelfehlbeträgen. Nach dem vorläufigen Ergebnis entwickelt sich der Bestand an eigenen Finanzmitteln 2020 entgegen der Planung positiv. Die Stadt rechnet mit einem Überschuss von rund 1,5 Mio. Euro. Zum Ende des Jahres stehen damit liquide Mittel von fast 24 Mio. Euro zur Verfügung. Die erwarteten Finanzmittelfehlbeträge werden diese spätestens 2023 vollständig aufbrauchen. Die Stadt plant daher 2023 und 2024 erstmals seit Jahren wieder neue Investitionsdarlehen ein. Sie rechnet zudem in diesen Jahren mit einem Bedarf an Liquiditätskrediten.

Der künftige Finanzierungsbedarf hängt wesentlich davon ab, wie schnell und in welchem Umfang sich die coronabedingt zurückgegangenen Einzahlungen wieder normalisieren. Dies betrifft insbesondere die Steuern und ähnlichen Abgaben. Die Stadt plant diesbezüglich ab 2022 jährliche Verbesserungen ein. Ob sich diese wie erwartet realisieren bleibt abzuwarten. Der dargestellte steigende Finanzierungsbedarf und die damit einhergehende tendenziell steigende Verschuldung erscheinen nach jetzigem Kenntnisstand plausibel. Aufgrund der guten Ausgangsposition könnte die Stadt eine solche Entwicklung verkraften.

#### 1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die unmittelbar zu deren Rückführung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie liquide Mittel und kurzfristige Forderungen. Die Effektivverschuldung weist die um die liquiden bzw. schnell liquidierbaren Mittel bereinigte Verschuldung der Stadt aus.

### Schulden und effektive Schulden Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019



Das innerhalb eines Jahres liquidierbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Besonderen Einfluss nehmen dabei die liquiden Mittel. Seit 2017 steigen diese an. Gleiches gilt für die Forderungen. Zusammen reduzieren die beiden Bilanzpositionen die effektiven Schulden spürbar. 2019 führt dies zu einer Entlastung von rund 25,9 Mio. Euro. Darüber hinaus stehen der Stadt weitere kurzfristig liquidierbare Vermögenspositionen zur Verfügung. Dabei handelt es sich um die Wertpapiere des Umlauf- und des Anlagevermögens sowie Ausleihungen. 2019 machen diese zusammen rund fünf Mio. Euro aus. Bezieht man diese in die Betrachtung ein, ergibt sich eine weitere Reduzierung der effektiven Schuldenlast. 2019 beträgt die so ermittelte erweiterte Effektivverschuldung rund 9,9 Mio. Euro. Die detaillierten Berechnungen dazu stellt die gpaNRW im Anhang in Tabelle 8 dar.

Die Schulden der Stadt Espelkamp sind damit eine vergleichsweise geringe Belastung für die Haushaltswirtschaft. Dies zeigt sich auch an der niedrigen Zinslastquote. 2019 beläuft sich diese auf 0,35 Prozent. Die zusätzlichen Belastungen aus den Finanzaufwendungen sind damit im Verhältnis zu den Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gering. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt in den letzten Jahren durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten.

### Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2019

Espekkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
605	-30,99	1.605	2.549	3.499	4.931	37

Der Stadt bieten sich dadurch günstige Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für ihre Haushaltswirtschaft. Dies gilt auch für die Investitionstätigkeit. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

### 1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. 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.

Die **Stadt Espelkamp** verfügt über vergleichsweise geringes Vermögen. Im Verhältnis zu den gesamten Vermögenswerten hat die Stadt das niedrigste Anlagevermögen (die Anlagenintensität ist das Minimum im interkommunalen Vergleich). Auf den Einwohner bezogen haben mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen höheres Anlagevermögen. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt ihre Abwasserbeseitigungsanlagen in die Stadtwerke Espelkamp AöR ausgegliedert hat. Dies trifft auch auf die Bäder zu. Folgerichtig besteht das Anlagevermögen zu rund einem Viertel aus Finanzanlagen. Das Sachanlagevermögen besteht hauptsächlich aus den Gebäuden sowie der Straßen- und Wegeinfrastruktur.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Diese 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 Espelkamp in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro
Wohnbauten	80	36	55	2.237.640
Verwaltungsgebäude	80	37	54	6.575.333
Feuerwehrgerätehäuser	60	17	71	1.853.119
Schulen	70	25	65	13.854.606
Sporthallen	50	8	84	2.104.267
Tageseinrichtungen für Kinder	60	25	59	6.815.463
Straßen	50	22	57	32.025.112

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Bei den Gebäuden weisen einzelne Nutzungsarten eine hohe rechnerische Abnutzung auf. Dies trifft insbesondere auf die Sporthallen und die Feuerwehrgerätehäuser zu. Eine Erklärung dafür

liefert die niedrige Investitionsquote. Espelkamp gehört durchgängig zu den Vergleichskommunen mit deutlich unterdurchschnittlichen Werten. Bei den Gebäuden beträgt die Quote im Durchschnitt der letzten Jahre rund 30 Prozent. D.h. die Stadt konnte weniger als ein Drittel des Vermögensverzehrs (aufgrund von Abschreibungen und Abgängen) durch Investitionen ausgleichen. Folgerichtig ist der Wert des Gebäudevermögens zurückgegangen. 2019 ist dieser ca. 8,9 Mio. Euro (15,6 Prozent) niedriger als noch 2013. Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie den Wohnbauten hat die Stadt dabei neue Vermögenswerte geschaffen. Ein deutlicher Rückgang ist dagegen bei den Schulen zu verzeichnen. Deren Wert nimmt in den betrachteten sechs Jahren um rund 14,1 Mio. Euro (42 Prozent) ab. Dabei sind allerdings zwei besondere Geschäftsvorfälle in 2017 zu berücksichtigen: Der Verkauf der Ernst-Moritz-Arndt-Schule sowie die Auflösung der Grundschule „Schule am Erlengrund“. Dieses Gebäude nutzt die Stadt seitdem u.a. für Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit. Die niedrige Investitionsquote ist damit zumindest teilweise zu relativieren.

Trotzdem besteht – auch nach Einschätzung des zentralen Gebäudemanagements – bei einzelnen Gebäuden Handlungsbedarf. Der Stadt hat bereits entsprechende Baumaßnahmen vorgesehen und im Haushaltsplan abgebildet. Die Herausforderung besteht dabei weniger in der Bereitstellung finanzieller Mittel. So plant die Stadt für 2021 und die Folgejahre Baumaßnahmen von rund 25,3 Mio. Euro. Dies umfasst auch die Neuerrichtung der Stadtsporthalle und Investitionen in die Feuerwehrgerätehäuser. Problematisch kann vielmehr die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind zum einen die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Stadt. Zum anderen sind die ausführenden Unternehmen derzeit gut ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass die Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen. Insofern besteht bei den Gebäuden kein zusätzliches Risiko für Haushaltsbelastungen aus unvorhergesehenem Finanzierungsbedarf für Investitionen oder größere Unterhaltungsmaßnahmen.

Eine ähnliche Einschätzung gilt auch für das Straßenvermögen. Die Stadt realisiert in diesem Bereich in den letzten Jahren eine durchschnittliche Investitionsquote von 58 Prozent. Trotzdem bleibt der Wert des Straßenvermögens von 2013 bis 2019 nahezu erhalten. Ursächlich dafür ist eine Besonderheit im Jahresabschluss 2013: Die Stadt hat darin u.a. Festwerte dem Straßennetz neu zugeordnet. Der Wert des Straßennetzes erhöht sich dadurch um rund 4,9 Mio. Euro. Um diesen Betrag hat das Straßenvermögen seit 2014 wieder abgenommen.

Im aktuellen Haushaltsplan sieht die Stadt bis 2024 Investitionen in ihr Infrastrukturvermögen von rund 12,4 Mio. Euro vor. Damit ergeben sich auch für das Straßenvermögen keine zusätzlichen Risiken für kurzfristige Refinanzierungsbedarfe.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Espelkamp 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 Espelkamp hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Gleiches gilt für die Teilteilungsberichte.
- Die Stadt Espelkamp verfügt über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Berichte über die wirtschaftliche Situation der Stadt und der Stadtwerke Espelkamp AöR.

*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 Espelkamp** beschließt ihre Haushaltssatzung regelmäßig im Dezember des jeweiligen Vorjahres. Sie kann damit die gesetzliche Frist für die Anzeige bei der Kommunalaufsicht (30. November) nicht einhalten. Für die Haushaltssatzung 2021 hat das Land die Anzeigefrist bis zum 01. März 2021 verlängert. Auch diese Terminvorgabe hat die Stadt um wenige Tage nicht eingehalten.

Auch bei der Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat ist die Stadt im Verzug. § 95 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) schreibt vor, dass dies innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zu erfolgen hat. In den letzten Jahren hat der Bürgermeister dem Rat den bestätigten Entwurf regelmäßig erst im Juni bzw. Juli vorgelegt. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt dagegen seit der Jahresrechnung 2017 fristgerecht bis zum 31. Dezember. Die Stadt kann dadurch die Daten des Vorjahres in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigen und abbilden.

Die Gesamtabstchlüsse hat die Stadt bis einschließlich 2016 festgestellt. Für 2017 und 2018 sind die Abstchlüsse in Bearbeitung. Espelkamp greift dafür auf externe Unterstützung zurück. Ab 2019 stellt die Stadt keinen Gesamtabstchluss mehr auf. Sie nutzt die mit dem 2. NKFVG NRW<sup>7</sup> eingeführte Befreiungsregelung gem. § 116a GO NRW. Allerdings sieht die Gemeindeordnung weiterhin die Pflicht zur Aufstellung eines Beteiligungsberichtes vor. Einen solchen hat die Stadt zuletzt für 2016 erstellt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Analyse und Empfehlungen im Berichtsteil „Beteiligungen“.

Trotz der nicht fristgerechten Anzeige der Haushalte und Aufstellung der Jahresabstchlüsse verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür ist das städtische Berichtswesen. Seit 2019 fasst der Fachbereich 2 Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung in einem Bericht zusammen. 2020 erfolgte dies coronabedingt lediglich zum Stichtag 30. Juni. Künftig sind zwei Stichtage (30. April und 31. August) vorgesehen. Die Berichte beinhalten auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Einzahlungen und Auszahlungen zum Jahresende. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Die Stadt gibt den Bericht dem Hauptausschuss zur Kenntnis.

Bei den städtischen Beteiligungen ist insbesondere die Stadtwerke Espelkamp AöR von wirtschaftlicher Bedeutung für den Kernhaushalt. Die Stadtwerke erstellen quartalsweise einen Bericht über die wirtschaftliche Situation. Dieser wird im Verwaltungsrat vorgestellt. Die Stadt erhält dadurch frühzeitig Einblick in Entwicklungen, die Auswirkungen auf die eigene Haushaltswirtschaft haben können.

Den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik stehen damit die relevanten Informationen, welche sie zur Haushaltssteuerung benötigen, zeitgerecht zur Verfügung.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt beeinflussbaren Haushaltspositionen.

*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

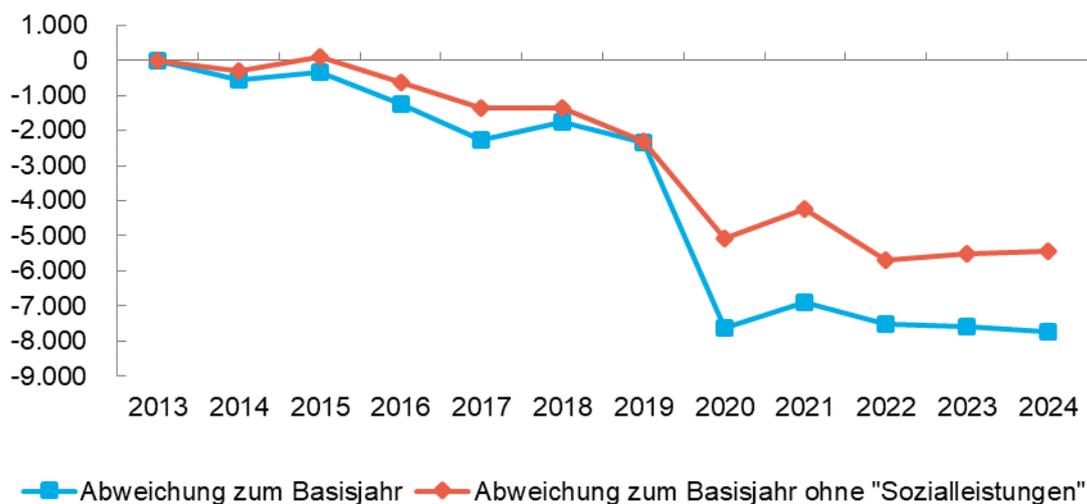
<sup>7</sup> Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) vom 28. Dezember 2018; GV.NRW.2018 S.759

wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs, der Solidarumlage sowie um Sondereffekte.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Gleiches gilt für die an den Kreis zu zahlenden Jugendamtsumlage. 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. Ab 2021 haben wir zudem die außerordentlichen Erträge bereinigt. Diese gleichen die coronabedingten Ergebnisbelastungen gem. dem NKF-CIG aus.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Espelkamp** ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2024



2013 bis 2019 Ist-Ergebnisse, danach Planwerte

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushalts durch die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder- Jugend- und Familienhilfe sowie die differenzierte Kreisumlage (Jugendamtsumlage)

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt seit 2015 einen negativen Verlauf. Von 2015 bis 2019 verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse um rund zwei Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich im gleichen Zeitraum deutlich. 2019 schließt im Ist rund neun Mio. Euro besser ab als 2015. Die positive Entwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen.

Espelkamp hat es nicht geschafft, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig aus der allgemeinen Preissteigerung oder Besoldungs- und Tariferhöhungen.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse liegt daran, dass die Aufwendungen stärker als die Erträge ansteigen. Letztere nehmen von 2015 bis 2019 um rund 500.000 Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere die Grundsteuer B sowie die Finanzerträge. Die Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um fast sieben Prozent (2,5 Mio. Euro) an. Großen Anteil daran haben

- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 555.000 Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 1,7 Mio. Euro).

Den größten Einfluss auf die Entwicklung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen nehmen dabei die von der Stadt zu leistenden Erstattungen für Aufwendungen anderer. Dies betrifft insbesondere die Aufgabenerledigung durch die Stadtwerke Espelkamp AöR.

Die „Sozialleistungen“ haben an der Entwicklung dagegen keinen entscheidenden Einfluss. Auch ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden Belastungen, verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis ab 2015 stetig. Durchschnittlich betragen die zusätzlich herausgerechneten Positionen jährlich rund 10,2 Mio. Euro. 2018 und 2019 geht die Belastung aus den „Sozialleistungen“ sogar zurück. Dies liegt insbesondere an der Ergebnisentwicklung im Produktbereich Soziale Leistungen. Hier reduziert sich das Defizit bis 2019 um rund 2,1 Mio. Euro. Ursächlich dafür ist insbesondere die Redelelegation der Aufgaben zur Grundsicherung für Arbeitssuchende an den Kreis Minden-Lübbecke. Zudem sind die Aufwendungen für Flüchtlinge deutlich rückläufig.

Von 2019 auf 2020 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2020 wird voraussichtlich besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Die weitere Entwicklung verläuft ab 2021 zunächst schwankend mit leicht negativem Trend. In der Haushaltsplanung geht die Stadt von einer ähnlichen Entwicklung der Jahresergebnisse aus. Die bereinigten Positionen nehmen damit auf die Haushaltsplanung einen geringeren Einfluss als in den Jahren mit vorliegenden Ist-Ergebnissen. Daneben zeigt die negative Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse, dass die Stadt auch künftig nicht davon ausgeht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen zu können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Bereiche stärker zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse beitragen.

### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Die **Stadt Espelkamp** hat ihre Steuermöglichkeiten bei den Realsteuern in den vergangenen Jahren genutzt, um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. In 2015 hat sie dazu die Grundsteuerhebesätze auf das Niveau der fiktiven Hebesätze angehoben. Diesen Schritt hat sie 2017 wiederholt. Die jährlichen Erträge aus den Grundsteuern haben sich dadurch nachhaltig um rund 510.000 Euro erhöht. 2017 hat sie zudem die Gewerbesteuerhebesätze angehoben. Auch hier erreichte sie damit – erstmals wieder seit 2010 – das Niveau der fiktiven Hebesätze.

Im Haushaltsplan 2021 sieht die Stadt keine weitere Anhebung der Hebesätze vor. Sie weist darauf hin, dass den Einwohnern und Gewerbetreibenden in Espelkamp keine zusätzlichen Belastungen aufgebürdet werden sollen.

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

#### Hebesätze 2020 in von Hundert

	Espelkamp	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbe- zirk Detmold	gleiche Größen- klasse	fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	217	266	259	285	223
Grundsteuer B	429	484	484	527	443
Gewerbesteuer	417	431	426	443	418

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp überträgt in hohem Umfang nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.

*Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune 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 Espelkamp** überträgt regelmäßig Ausgabeermächtigungen in Folgejahre. Grundlage dafür ist eine Dienstanweisung. In dieser hat sie generelle Regelungen zu Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen getroffen.

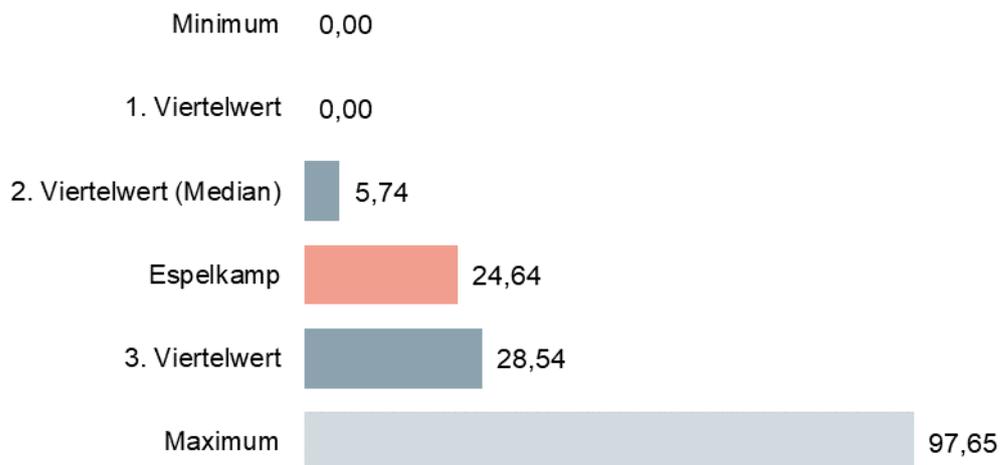
### Ordentliche Aufwendungen Espelkamp 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	54.725	55.192	65.094	63.401	62.415	65.666
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	695	661	875	2.490	462	608
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>3,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	55.822	57.351	65.975	65.885	62.846	66.218
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>3,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	54.372	58.478	61.837	61.471	62.637	65.500
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>97,4</b>	<b>102,0</b>	<b>93,7</b>	<b>93,3</b>	<b>99,7</b>	<b>98,9</b>

Den größten Umfang haben die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen 2017. Hier kommt es insbesondere bei der Grundstücks- und Gebäudeunterhaltung zu umfangreichen Aufwandsverschiebungen. Diese Sachverhalte nehmen in den weiteren betrachteten Jahren einen geringeren Einfluss. In diesen überträgt die Stadt durchschnittlich rund 660.000 Euro ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze erhöhen sich dadurch um ca. 1,1 Prozent. Die dadurch zur Verfügung stehenden fortgeschriebenen Haushaltsansätze hat die Stadt allerdings nur 2015 vollständig in Anspruch genommen.

Im interkommunalen Vergleich gehört Espelkamp durchgehend zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Werten. Dies gilt sowohl für den Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz als auch für den Ansatzerhöhungsgrad. Der einwohnerbezogene Vergleich unterstreicht die überdurchschnittliche Positionierung:

### Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Der Vergleich enthält Werte von 37 Städten.

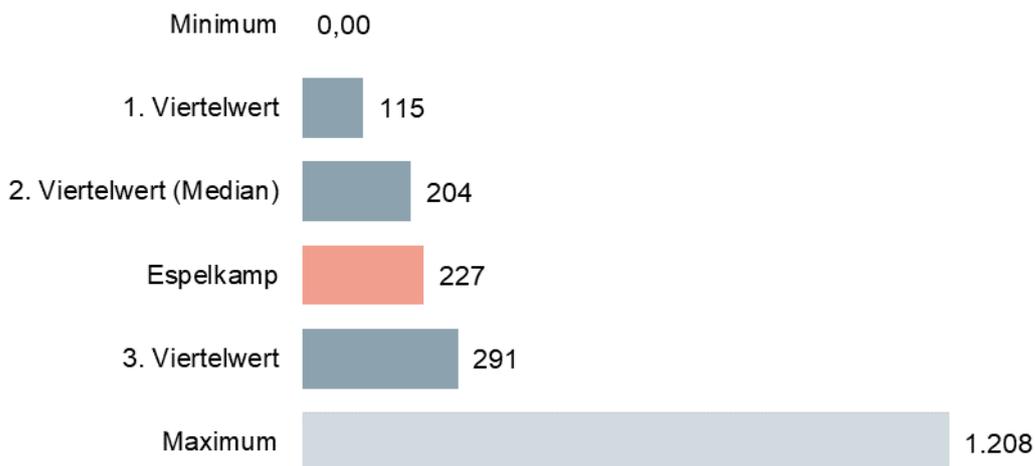
Auch bei den investiven Auszahlungen überträgt die Stadt regelmäßig hohe Beträge ins Folgejahr.

**Investive Auszahlungen Espelkamp 2014 bis 2019**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.727	7.579	14.379	8.548	11.234	10.259
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.205	4.812	7.763	15.482	5.636	5.612
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>158,0</b>	<b>81,9</b>	<b>54,0</b>	<b>181,2</b>	<b>50,2</b>	<b>54,8</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	8.500	10.683	22.126	24.025	16.870	15.845
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>61,2</b>	<b>45,0</b>	<b>35,1</b>	<b>64,4</b>	<b>33,4</b>	<b>35,4</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.034	4.782	4.882	7.551	8.642	9.204
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>82,8</b>	<b>44,8</b>	<b>22,1</b>	<b>31,4</b>	<b>51,2</b>	<b>58,1</b>

Im Betrachtungszeitraum gehört Espelkamp durchgehend zu den Städten mit den höheren Kennzahlen. Beim Ansatzerhöhungsgrad und dem Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent bildet die Stadt 2017 das Maximum. Regelmäßig erhöhen die Übertragungen die Ansätze der Folgejahre um mindestens die Hälfte. Die Stadt betreibt damit einen investiven „Nebenhaushalt“, der nicht im Haushaltsplan dargestellt wird.

**Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen.

Die im Betrachtungszeitraum zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (Haushaltsansätze + Ermächtigungsübertragungen) konnte die Stadt regelmäßig nicht zeitnah verausgaben. Im

Durchschnitt beträgt der Grad der Inanspruchnahme 48,4 Prozent. D.h. mehr als die Hälfte der Investitionen konnte Espelkamp nicht in dem ursprünglich geplanten Zeitrahmen realisieren. Allerdings gelingt es der Stadt seit 2017, die Quote stetig zu verbessern. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sie die Voraussetzungen für die Mittelübertragung in der Dienstanweisung deutlich enger gefasst hat. Dies schlägt sich auch im Vergleich mit den mittleren kreisangehörigen Kommunen nieder. Seit 2018 gehört Espelkamp zu der Hälfte mit dem höheren Grad der Inanspruchnahme.

**Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019**

Espekkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
58,09	19,11	34,39	41,66	45,75	90,38	30

Trotzdem überträgt sie weiterhin investive Auszahlungsermächtigungen in relevantem Umfang. Die Stadt führt dies auf verschiedene Gründe zurück. Zum einen ist es aufgrund der guten Auftragslage zunehmend schwierig, Unternehmen zeitgerecht für eine Planungs- und Bautätigkeit zu gewinnen. Zum anderen sind auch die städtischen Kapazitäten für eine qualifizierte Maßnahmenplanung und –begleitung nicht immer ausreichend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte den eingeschlagenen Weg fortsetzen und ihre Ermächtigungsübertragungen weiter reduzieren. Dadurch kann sie die Transparenz ihrer Haushaltsplanung verbessern.

Zur Finanzierung der geplanten investiven Auszahlungen hat die Stadt Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie seit 2017 Investitionskredite lediglich aus dem Programm „Gute Schule 2020“ in Anspruch genommen hat. Die Investitionen konnte sie darüber hinaus vollständig aus investiven Einzahlungen und liquiden Mitteln finanzieren.

**1.4.4 Fördermittelmanagement**

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Espelkamp hat ihre Fördermittelakquise nicht in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet. Die Zuständigkeiten sind dezentral organisiert. Die Stadt hat dabei eine standardmäßige Überprüfung von Investitionsmaßnahmen auf Fördermöglichkeiten etabliert. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei.

*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 Espelkamp** hat bisher keine strategischen Vorgaben zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festgelegt. Sie verfügt über keine Richtlinien oder eine Dienstanweisung. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den einzelnen Fachbereichen. Diese greifen bei der Recherche nach möglichen Förderprogrammen auf verschiedene Quellen zurück. Neben diversen Webseiten der Bundes- und Landesministerien oder Förderdatenbanken ist dabei die Bezirksregierung ein wichtiger Ansprechpartner.

Nach Auskunft der Stadt prüft sie bei der Planung von Investitionen regelmäßig auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Ggf. richtet sie die geplante Maßnahme konkret nach den Förderbestimmungen aus. Im Fachbereich 3 und in den Stadtwerken sind jeweils einzelne Beschäftigte dafür zuständig. Zudem überwacht die Kämmerei bereits bei der Haushaltsplanung die Prüfung einer möglichen Förderung von beabsichtigten Maßnahmen. Insofern besteht an dieser Stelle ein Überblick über die in Frage kommenden Projekte.

In der Vergangenheit sind einzelne Fördermittelanträge gescheitert. Dies lag daran, dass Förderprogramme überzeichnet waren und Espelkamp deswegen nicht zum Zuge gekommen ist. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die Stadt zudem bei den Antragsprozessen: Teilweise stehen für komplexe Anträge nur kurze Zeiträume für die Beantragung zur Verfügung.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. In Espelkamp ist diese vergleichsweise hoch. 2019 sind fast zwei Drittel der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Stadt gehört damit durchgehend zu den Vergleichskommunen mit der höheren Quote. 2015 bis 2018 zählt sie zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den besten Werten. Der Drittfinanzierungsanteil der Investitionen trägt damit langfristig zur Haushaltsentlastung bei und erweitert den städtischen Handlungsspielraum.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.

*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.*

In der **Stadt Espelkamp** verantworten die einzelnen Fachbereiche den Gesamtprozess der Fördermittelbewirtschaftung. Dies umfasst die Beantragung, den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Über einen Gesamtüberblick an zentraler Stelle im Sinne eines Fördermittelcontrollings verfügt die Stadt nicht.

Eine zentrale Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel ist insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll. Die Stadt erhält dadurch einen Gesamtüberblick über ihre geförderten Projekte. Dies kann die fristgerechte Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern. Zudem stellt eine zentrale Datenbank ein wichtiges Instrument des Wissensmanagements dar. Sie ermöglicht einen einheitlichen personenunabhängigen Zugriff auf die relevanten Daten.

Die zentrale Datenbank sollte deshalb mindestens folgende 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
- Zweckbindungsfristen.

##### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.

Eine derartige Datenbank kann zudem eine gute Basis für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Derzeit stellt die Kämmerei den Fördermittelfluss im Rahmen des unterjährigen Berichtswesens dar. Ein standardisierter Fördermittelbericht existiert nicht. Ein solcher könnte den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschaffen. Zudem kann er Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen. Dadurch können rechtzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Erreichung des Förderziels und die ordnungsgemäße Abwicklung sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Die Stadt Espelkamp hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltsatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Gleiches gilt für die Beteiligungsberichte.	56		
F2	Die Stadt Espelkamp schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt beeinflussbaren Haushaltspositionen.	57	E2 Die Stadt Espelkamp sollte Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Bereiche stärker zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse beitragen.	59
F3	Die Stadt Espelkamp überträgt in hohem Umfang nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.	60	E3 Die Stadt Espelkamp sollte den eingeschlagenen Weg fortsetzen und ihre Ermächtigungsübertragungen weiter reduzieren. Dadurch kann sie die Transparenz ihrer Haushaltsplanung verbessern.	63
F4	Die Stadt Espelkamp verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.	65	E4.1 Die Stadt Espelkamp sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Espelkamp sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.	66

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019**

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	112	90,57	98,41	101	102	115	48
Eigenkapitalquote 1	43,23	5,50	15,20	31,46	44,28	63,67	47
Eigenkapitalquote 2	76,95	17,20	48,88	59,36	68,83	86,86	47
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	27,92	0,00	27,38	32,58	38,63	51,29	47
Abschreibungsintensität	6,65	1,13	5,73	7,31	8,45	12,78	46
Drittfinanzierungsquote	65,69	12,32	47,90	54,92	66,79	97,20	45
Investitionsquote	95,01	29,41	78,15	112	147	327	46
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	111	51,33	83,14	90,02	98,17	120	46
Liquidität 2. Grades	167	8,64	29,14	81,14	190	1.228	46
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1,08	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,72	1,59	3,44	6,59	9,95	32,00	46

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,35	0,00	0,50	1,15	1,83	7,32	48
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	72,86	32,39	47,10	54,12	59,70	72,86	46
Zuwendungsquote	9,47	7,81	15,52	20,25	25,49	37,39	48
Personalintensität	14,32	13,13	17,28	20,95	23,39	31,24	48
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,21	9,04	14,96	17,20	19,39	31,64	48
Transferaufwandsquote	55,37	37,05	40,75	44,01	48,52	59,46	48

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) Espelkamp in Tausend Euro 2015 bis 2019**

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-487	-1.753	2.109	5.517	8.546	
Gewerbesteuern (4013)	27.454	28.576	32.552	35.845	38.715	32.629
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	6.629	6.844	7.239	8.371	8.647	7.546
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.038	2.100	2.615	3.391	3.759	2.781
Ausgleichsleistungen (405)	665	677	712	793	822	734
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	1.340	1.307	1.910	2.550	2.467	1.915
<b>Summe der Erträge</b>	<b>38.126</b>	<b>39.505</b>	<b>45.029</b>	<b>50.951</b>	<b>54.410</b>	<b>45.604</b>
Steuerbeteiligungen (534)	4.698	4.881	5.330	5.905	6.849	5.532
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	13.476	14.216	14.171	15.733	17.941	15.107
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	524	777	652	0	0	
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>18.698</b>	<b>19.873</b>	<b>20.152</b>	<b>21.638</b>	<b>24.790</b>	<b>20.640</b>
<b>Saldo</b>	<b>19.428</b>	<b>19.632</b>	<b>24.876</b>	<b>29.313</b>	<b>29.620</b>	<b>24.964</b>

**Tabelle 5: Eigenkapital Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	79.185	73.492	73.601	72.124	75.246	80.743	89.350
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>79.185</b>	<b>73.492</b>	<b>73.601</b>	<b>72.124</b>	<b>75.246</b>	<b>80.743</b>	<b>89.350</b>
Sonderposten für Zuwendungen	63.518	62.739	61.681	61.776	59.540	57.026	56.659
Sonderposten für Beiträge	12.223	12.180	12.139	12.128	11.995	11.577	13.030
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>154.926</b>	<b>148.411</b>	<b>147.421</b>	<b>146.027</b>	<b>146.781</b>	<b>149.347</b>	<b>159.039</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>194.944</b>	<b>186.153</b>	<b>187.440</b>	<b>185.834</b>	<b>188.832</b>	<b>191.795</b>	<b>206.674</b>

**Tabelle 6: Schulden Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	9.252	8.614	8.658	8.134	7.558	7.211	5.948
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	1	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.370	1.101	1.379	1.222	2.026	1.312	935
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	53	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten	2.337	1.792	1.870	2.036	1.780	1.184	1.557
Erhaltene Anzahlungen	1.077	942	1.839	2.554	3.613	6.062	11.567
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>15.035</b>	<b>12.449</b>	<b>13.746</b>	<b>13.946</b>	<b>15.030</b>	<b>15.768</b>	<b>20.007</b>
Rückstellungen	19.580	19.544	19.984	19.431	20.016	19.888	20.567
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	233	201	195	227	277	324	265
<b>Schulden gesamt</b>	<b>34.848</b>	<b>32.195</b>	<b>33.926</b>	<b>33.604</b>	<b>35.323</b>	<b>35.981</b>	<b>40.839</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2016**

	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.558	20.268	19.668	18.231
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	1	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.171	1.346	1.477	1.286
Sonstige Verbindlichkeiten	2.545	3.315	4.287	4.259
Erhaltene Anzahlungen	1.077	942	1.839	2.554

	2013	2014	2015	2016
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>26.351</b>	<b>25.872</b>	<b>27.270</b>	<b>26.330</b>
Rückstellungen	20.065	20.019	20.340	19.866
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	579	668	1.119	1.477
<b>Schulden gesamt</b>	<b>46.995</b>	<b>46.559</b>	<b>48.730</b>	<b>47.672</b>

**Tabelle 8: Effektive Schulden Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	15.035	12.449	13.746	13.946	15.030	15.768	20.007
+ Rückstellungen	19.580	19.544	19.984	19.431	20.016	19.888	20.567
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	233	201	195	227	277	324	265
<b>Schulden</b>	<b>34.848</b>	<b>32.195</b>	<b>33.926</b>	<b>33.604</b>	<b>35.323</b>	<b>35.981</b>	<b>40.839</b>
- liquide Mittel	8.813	553	3.839	2.259	3.900	9.230	22.443
- Forderungen	697	1.578	685	704	3.438	3.968	3.466
<b>Effektive Schulden</b>	<b>25.337</b>	<b>30.063</b>	<b>29.402</b>	<b>30.641</b>	<b>27.985</b>	<b>22.783</b>	<b>14.929</b>
<b>nachrichtlich:</b>							
- sonstige Vermögensgegenstände	27	6	16	4	5	6	8
- Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0	2.500
- Wertpapiere des Anlagevermögens	246	280	319	364	419	476	532
- Ausleihungen	1.576	1.432	1.313	1.203	1.152	1.100	1.946
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>23.488</b>	<b>28.345</b>	<b>27.753</b>	<b>29.070</b>	<b>26.409</b>	<b>21.201</b>	<b>9.942</b>

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-991</b>	<b>-5.552</b>	<b>-487</b>	<b>-1.753</b>	<b>2.109</b>	<b>5.517</b>	<b>8.546</b>
Gewerbesteuer	28.647	23.996	27.454	28.576	32.552	35.845	38.715
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.086	6.432	6.629	6.844	7.239	8.371	8.647
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.488	1.536	2.038	2.100	2.615	3.391	3.759
Ausgleichsleistungen	660	653	665	677	712	793	822
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	2.940	1.087	1.340	1.307	1.910	2.550	2.467
<b>Summe der Erträge</b>	<b>39.820,8</b>	<b>33.704,1</b>	<b>38.125,9</b>	<b>39.505,0</b>	<b>45.028,5</b>	<b>50.950,8</b>	<b>54.410,4</b>
Gewerbesteuerumlage	4.989	4.074	4.698	4.881	5.330	5.905	6.849
Allgemeine Kreisumlage	15.445	13.926	13.476	14.216	14.171	15.733	17.941
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	907	524	777	652	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>20.434</b>	<b>18.906</b>	<b>18.698</b>	<b>19.873</b>	<b>20.152</b>	<b>21.638</b>	<b>24.790</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>19.387</b>	<b>14.798</b>	<b>19.428</b>	<b>19.632</b>	<b>24.876</b>	<b>29.313</b>	<b>29.620</b>
Saldo der Sondereffekte	-365	212	424	-110	-474	-1.890	1.276
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.014</b>	<b>-20.561</b>	<b>-20.339</b>	<b>-21.275</b>	<b>-22.294</b>	<b>-21.906</b>	<b>-22.350</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-547	-325	-1.261	-2.280	-1.773	-2.336

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Espelkamp in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.014</b>	<b>-20.561</b>	<b>-20.339</b>	<b>-21.275</b>	<b>-22.294</b>	<b>-21.906</b>	<b>-22.350</b>

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.953	-2.634	-2.533	-2.503	-2.799	-1.555	-710
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-923	-916	-964	-927	-1.017	-1.236	-1.270
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-10.226</b>	<b>-10.516</b>	<b>-10.123</b>	<b>-10.843</b>	<b>-11.595</b>	<b>-11.565</b>	<b>-12.515</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-290	103	-617	-1.369	-1.340	-2.289

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Espelkamp kann auf sechs Beteiligungen beherrschenden und auf zwei weitere Beteiligung maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an acht weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Vier Unternehmen befinden sich auf der zweiten Beteiligungsebene. Dem Beteiligungsportfolio kann eine mittlere Komplexität bescheinigt werden.

Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Die gpaNRW stellt insgesamt eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung fest.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind ebenfalls auf mittlerem Niveau. Die Stadt Espelkamp erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 1,4 Mio. Euro. Dem stehen Aufwendungen in Höhe von 6,2 Mio. Euro gegenüber. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsbelastung von 4,9 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Espelkamp in Teilen.

Alle relevanten Unternehmensdaten werden zentral und digital erhoben und vorgehalten. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen der Stadt Espelkamp von allen Beteiligungen in digitaler Form vor.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Beteiligungsberichte der Stadt Espelkamp liegen nur bis 2016 vor. Die Beteiligungsberichte ab 2017 sind bisher unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse noch nicht vorgelegt worden. Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig die Beteiligungsberichte bis zum Ende auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen.

Die Stadt Espelkamp bietet aktuell keine Schulungen für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter an. Diese werden auch nicht vom Beteiligungsmanagement durch Stellungnahmen in ihrer Arbeit unterstützt. Die Stadt Espelkamp sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den

Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 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. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement 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 haben sich nicht ergeben.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW 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

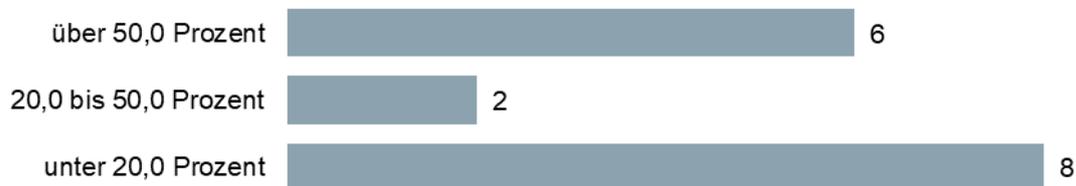
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 16 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von acht Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Beteiligungsstruktur hat damit eine mittlere Komplexität.

*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 Espelkamp** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 16 Unternehmungen beteiligt. Die Beteiligungen sind mit auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt und werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

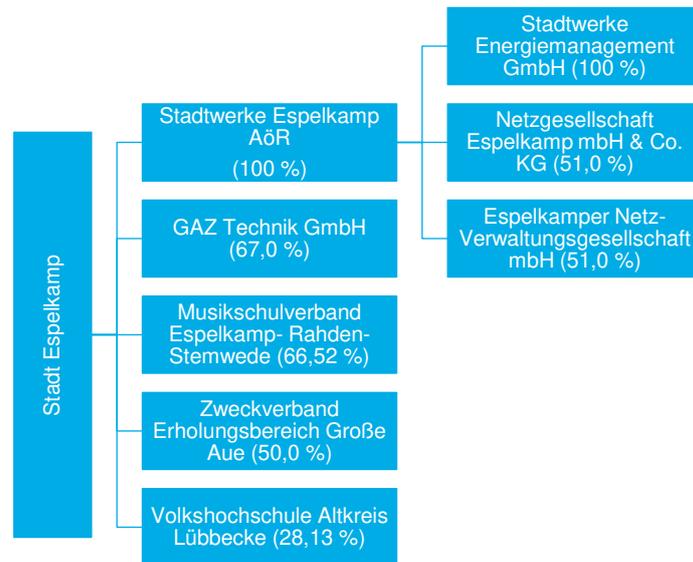
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Espelkamp handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>8</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die Stadt Espelkamp hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die übrigen Beteiligungen werden über die Stadtwerke Espelkamp AöR gehalten. Diese hält drei Beteiligungen, an denen die Stadt jeweils mehrheitlich beteiligt ist. Die Stadtwerke Espelkamp AöR verfügt dabei über folgende Sparten mit gewerblichen Aufgaben:

- Wasserversorgung
- Bäder
- Blockheizkraftwerk(BHKW)-Wärmeversorgung
- Stromvertrieb
- Gasvertrieb

Darüber hinaus werden seitens der Stadtwerke Espelkamp AöR folgende hoheitliche Aufgaben übernommen:

- Abwasserentsorgung
- Baubetriebshof
- Zentrale Dienste

Zwischen den Sparten Bäderbetrieb und der Wasserversorgung der Stadtwerke Espelkamp AöR existiert derzeit ein steuerlicher Querverbund. Zukünftig ist eine Quersubventionierung nur noch durch eine technische und wirtschaftliche Verflechtung über ein BHKW und dem Strombe-

<sup>8</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

reich möglich. Infolgedessen hat die Stadtwerke Espelkamp AöR in 2018 einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft nach § 89 Abs. 2 AO gestellt. Dieser Antrag wurde positiv beschieden.

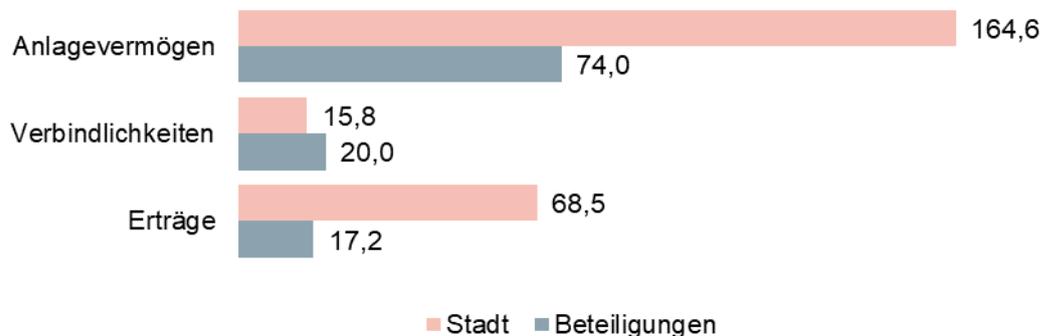
### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Espelkamp halten bedeutendes Anlagevermögen, hohe Verbindlichkeiten und generieren niedrige Erträge im Vergleich zum Kernhaushalt. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf mittlerem Niveau. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Espelkamp AöR.

*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 Steuerungsanfordernis 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 Espelkamp wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2018 mit 74,0 Mio. Euro deutlich weniger Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht dies rund 45 Prozent. Das Anlagevermögen ist im Wesentlichen der Stadtwerke Espelkamp AöR zuzuordnen.

Die Verbindlichkeiten sind bei den Beteiligungen dagegen höher als im Kernhaushalt. Im Wesentlichen entfallen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen auf die Stadtwerke Espelkamp AöR (2018: 15,5 Mio. Euro). Im Vergleich zu 2016 sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen stabil geblieben. Der Kernhaushalt verzeichnet im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Verbindlichkeiten um 1,8 Mio. Euro.

Die Beteiligungen erwirtschaften etwa ein Viertel der Erträge der Kernverwaltung. Den wesentlichen Anteil erwirtschaften dabei die Stadtwerke Espelkamp AöR (2018: 14,1 Mio. Euro).

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Espelkamp wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,8 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die durchschnittliche Haushaltsbelastung liegt seit 2016 bei 4,9 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Espelkamp haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

*Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.*

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

*Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.*

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	529	510	509
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	252	218	226
Gewinnausschüttungen und Dividenden	686	613	628
Sonstige Erträge	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>1.467</b>	<b>1.341</b>	<b>1.363</b>

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

Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 1,3 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro. Im Wesentlichen entfallen die Erträge aus Beteiligungen auf die jährliche Ausschüttung, die Konzessionsabgaben und die Erträge aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Espelkamp AöR.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	5.002	5.860	5.377
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	243	245	246
Verlustübernahmen und -abdeckungen	728	595	545
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>5.973</b>	<b>6.700</b>	<b>6.168</b>

Insgesamt generiert die Stadt 9,8 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 6,0 Mio. Euro und 6,8 Mio. Euro. Der wesentliche Anteil entfällt dabei auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Espelkamp AöR. Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich insbesondere um Aufwendungen im Rahmen der Strom-, Gas-, Wasser- und Abwasserversorgung. Die Zuschüsse und Umlagen fließen an den Musikschulverband Espelkamp Rahden Stemwede sowie die Zweckverbände Erholungsbereich Große Aue und Volkshochschule Altkreis Lübbecke. Die anteilige Verlustübernahme entfällt auf die Sparte Bäder der Stadtwerke Espelkamp AöR.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Sparten bei der Stadtwerke Espelkamp AöR ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere Gewinne, die nicht an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern zum Verlustausgleich der Sparte Bäder eingesetzt werden.

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.

Die Stadt Espelkamp hat Bürgschaften für die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG übernommen. Es handelt sich hier um eine Beteiligung mit geringer Beteiligungsquote (0,5 Prozent). In der Summe kann die Stadt seit 2016 einen Rückgang von 2,1 Mio. Euro auf 1,9 Mio. verzeichnen. Mit der Übernahme von Bürgschaften sind Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt im Falle der Inanspruchnahme belasten. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp 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 Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:*

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Espelkamp** ist zentral im Sachgebiet Zentrale Finanzen angesiedelt. Organisatorisch ist dieser Bereich dem Fachbereich Finanzen, Bildung und Integration, Soziales zugeordnet.

Das Beteiligungsmanagement hält dort die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Ebenso liegen die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen Beteiligungen vor. Die Unterlagen werden jährlich zugesendet bzw. aktiv eingefordert. Die Stadt hat diese in digitaler Version vorliegen. Die Aktualisierung dieser Daten erfolgt durch Rücksprache mit den Beteiligungen nach Ablauf des Geschäftsjahres.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Zudem findet ein unmittelbarer Austausch zwischen der Stadt Espelkamp und den Beteiligungen statt.

Eine Liste der Vertreter und Vertreterinnen mit Zuordnung zu den Gremien wird vom Vorzimmer des Bürgermeisters vorgehalten. Von dort aus wird eine zeitnahe Aktualisierung der Daten sichergestellt.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp 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 Espelkamp** hat letztmalig zum Stichtag 31. Dezember 2016 einen Gesamtabschluss erstellt. Diesem wurde der Beteiligungsbericht beigelegt. Die Jahre ab 2017 sind bisher unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse noch nicht vorgelegt worden. Die Stadt Espelkamp hat letztmalig für 2016 einen Beteiligungsbericht aufgestellt. Damit verfügen Rat und Verwaltung über keine Informationen zur weiteren Entwicklung in den Beteiligungen.

Gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW sind in den Beteiligungsbericht alle verselbstständigten Aufgabenbereiche aufzunehmen. Der Beteiligungsbericht ist unvollständig. So sind in der Beteiligungsübersicht nur die unmittelbaren Beteiligungen enthalten. Die mittelbare Beteiligung GBSL Betreuungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH fehlt darüber hinaus auch in der Einzeldarstellung. Ebenso fehlt in der Einzeldarstellung die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG, wengleich sie in der Beteiligungsübersicht enthalten ist. Zu den in der Beteiligungsübersicht aufgeführten Beteiligungen sind die Beteiligungsquoten nicht durchgängig angegeben. Dies betrifft sowohl die Genossenschaften als auch den Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensburg/Lippe.

Zu den einzeln dargestellten Beteiligungen sind die Angaben und Erläuterungen unvollständig. So fehlt teilweise die prozentuale Angabe der Beteiligungsverhältnisse. Ebenso fehlt die Angabe der Leistungen der Beteiligungen. Die wesentlichen Leistungsbeziehungen werden lediglich zwischen der Stadt Espelkamp und den Beteiligungen dargestellt, nicht aber zwischen den Beteiligungen untereinander.

In Zukunft könnte die Stadt von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch machen. In diesem Falle wäre der Beteiligungsbericht gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Beteiligungsberichte ab 2017 kurzfristig erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Espelkamp keine weiteren unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Aufgrund der Beteiligungsstruktur der Stadt Espelkamp sowie der Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, in regelmäßigen Abständen (quartalsweise oder zumindest halbjährlich) einen Bericht

für die Verwaltungsführung, den Rat und die Gremienmitglieder zu erstellen. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden. Nach Angaben der Verwaltung wird in den Gremien der Unternehmen unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens berichtet. Demnach sind zumindest die städtischen Vertreter der entsprechenden Gremien über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Unternehmen informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp 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 Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.*

Die **Stadt Espelkamp** hat in der Vergangenheit keine Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens 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. Nach Auskunft der Verwaltung nehmen politische Vertreter teilweise über ihre Parteizugehörigkeit an entsprechenden Seminaren und Schulungen je nach Funktion teil.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Espelkamp sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Espelkamp verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und der unterschiedlichen Vorkenntnisse der Gremienmitglieder ist es sinnvoll,

den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass der Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennt und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp ergeben.	11	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte die fehlenden Beteiligungsberichte ab 2017 kurzfristig erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.	11
			E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	12
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Espelkamp ergeben.	12	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Espelkamp sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	12
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	13

## 3. Offene Ganztagschulen

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Espelkamp 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 Espelkamp hat die Aufgabe der OGS, wie die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen, vollständig an Kooperationspartner vergeben.

Die insgesamt leicht unterdurchschnittliche Teilnahmequote an der OGS-Betreuung ist durch die geringen Teilnahmequoten an den Standorten des Grundschulverbundes Espelkamp-Süd bedingt.

Im Rahmen der Prüfung untersucht die gpaNRW den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag inklusive Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von absolut rund 263.000 Euro im Jahr 2018 liegt die Stadt Espelkamp mit 993 Euro je OGS-Schüler unter den Vergleichskommunen auf überdurchschnittlichem Niveau. Der Median liegt bei 942 Euro je OGS-Schüler.

Zurückzuführen ist dieses Ergebnis insbesondere auf die unterdurchschnittlichen Elternbeiträge für diesen Bereich. Durch eine Anhebung der Beitragssätze kann die Stadt Espelkamp den Fehlbetrag und damit die Belastungen für den Haushalt der Stadt verringern.

Demgegenüber liegen die Aufwendungen je OGS-Schüler auf durchschnittlichem Niveau. Der wesentliche Anteil der Aufwendungen für Städte, die die Aufgabenerfüllung über Kooperationspartner wahrnehmen, sind die Transferaufwendungen. In Espelkamp belaufen sich die Transferaufwendungen je OGS-Schüler auf 2.080 Euro. Dieser Wert liegt in etwa auf Höhe des Medians.

Die Gebäudeaufwendungen liegen über dem Median. Dies gilt sowohl schülerbezogen als auch bezogen auf die Quadratmeter vorgehaltener OGS-Fläche. Auch die zur Verfügung gestellte Fläche je OGS-Schüler ist in Espelkamp größer als in den meisten Vergleichsstädten. Der Flächenwert liegt nur knapp unter dem dritten Viertelwert. Die Stadt Espelkamp sollte künftige Flächenenerweiterungen vor dem Hintergrund der bereits vergleichsweise hohen Gebäudeaufwendungen auf ihre Notwendigkeit prüfen.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Steuerung (Kennzahlen fortschreiben, Kostentransparenz).

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>9</sup> (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

<sup>9</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>10</sup>

## 3.4 Strukturen der OGS

In Espelkamp gibt es vier Grundschulen, eine davon mit drei Standorten:

- Grundschule Mittwaldschule,
- Grundschule am Auewald,
- Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Standort Benkhausen,
- Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Standort Frotheim,
- Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Standort Isenstedt und die
- Johannes-Daniel Falk Grundschule.

Die Johannes-Daniel Falk Grundschule ist eine private Grundschule, deren Träger ein Verein ist. Die private Grundschule bietet keine OGS an.

Der Offene Ganzttag wird an allen Schulen/Standorten der Stadt Espelkamp angeboten. Ebenso bieten alle städtischen Schulen/Standorte zusätzliche außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahmen an.

Im Vergleich der Schuljahre 2016/2017 und 2019/2020 ist die Zahl der Grundschüler in den städtischen Grundschulen in Espelkamp konstant geblieben (792 in 2016/17 und 793 in 2019/20).

Demgegenüber verringerten sich die Schülerzahlen in der OGS-Betreuung in diesem Zeitraum. Bis zum Schuljahr 2019/20 hat sich die Schülerzahl von 281 (2016/17) um 20 Schüler auf 261 OGS-Schüler verringert. In fast allen Vergleichskommunen ist im betrachteten Zeitraum ein Anstieg der Schülerzahlen im OGS-Bereich zu verzeichnen.

In der Randstundenbetreuung ist die Schülerzahl in diesem Zeitraum demgegenüber gestiegen. Im Schuljahr 2016/17 nahmen 118 Schüler das Angebot in Anspruch, im Schuljahr 2019/20 liegt die Zahl bei 130 Schülern.

<sup>10</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

### 3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

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

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Espelkamp

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	24.921	24.766	24.809	24.685	24.782	25.148	25.351	25.422
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.696	1.713	1.775	1.848	1.883	1.872	1.766	1.516
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.064	1.095	1.064	1.082	1.136	1.304	1.315	1.166

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

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Espelkamp leicht erhöhen. Gleiches gilt für die Zahl der Einwohner zwischen 0 und 10 Jahren bis zum Jahr 2030. Aus der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW ergibt sich ab dem Jahr 2030 jedoch ein deutlicher Rückgang der Geburtenzahlen bis zum Jahr 2040.

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.

#### Prognostizierte Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Espelkamp

Name des Teilstandortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Mittwaldschule	299	325	314	305	322
Grundschule am Auewald	271	273	271	281	272
Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Teilstandort Frotheim	89	92	92	97	90
Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Teilstandort Isenstedt	95	100	105	104	107
Grundschulverbund Espelkamp-Süd, Teilstandort Benkhausen	107	109	108	109	111
<b>Grundschulen gesamt</b>	<b>861</b>	<b>899</b>	<b>890</b>	<b>896</b>	<b>902</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>267</b>	<b>302</b>	<b>300</b>	<b>303</b>	<b>305</b>

Die Stadt Espelkamp geht, auf Grund eigener Erhebungen, mittelfristig von leicht steigenden Schülerzahlen für die Grundschulen aus. Parallel zu dieser Entwicklung erwartet sie auch einen steigenden Anteil der OGS-Schüler.

Die Stadt Espelkamp weist einen hohen Anteil an Bürgern/Bürgerinnen mit mennonitischem Hintergrund auf. Die Kinder dieser Eltern (pro Jahrgang circa drei Klassen) besuchen zum weit überwiegenden Teil nicht die städtischen Grundschulen, sondern entsprechende Ersatzschulen (z.B. Johannes-Daniel Falk Grundschule).

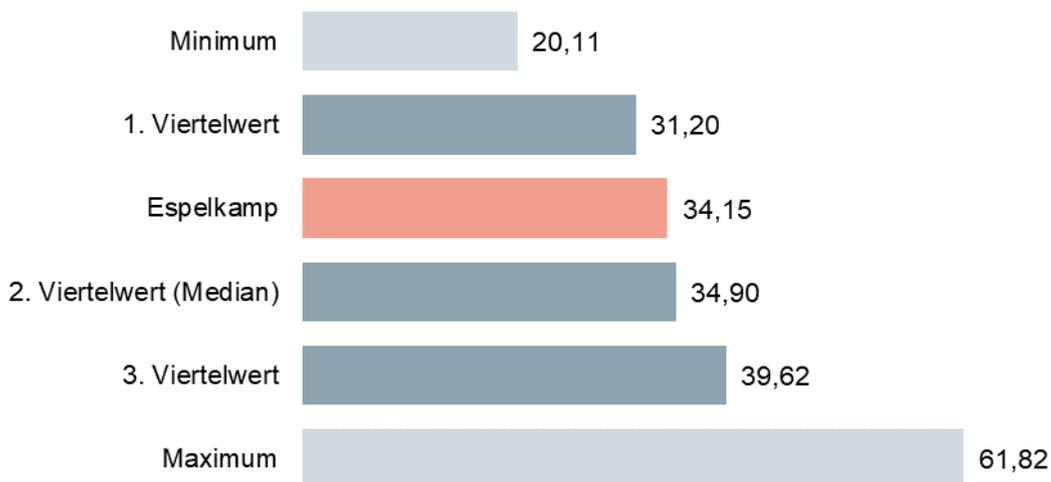
Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Espelkamp stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

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

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

- Die in den letzten Jahren konstante Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Espelkamp ist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

#### Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Zum Schuljahr 2019/20 weist die Stadt Espelkamp insgesamt eine OGS-Betreuungsquote von etwa 34 Prozent auf. Auffällig hierbei sind insbesondere die niedrigen Teilnahmequoten des Grundschulverbundes Espelkamp Süd. Alle drei Teilstandorte weisen Teilnahmequoten von unter 25 Prozent auf. Demgegenüber wird das Angebot der Randstundenbetreuung am Grundschulverbund Espelkamp-Süd sehr gut angenommen.

Nicht allen Schülern/innen kann derzeit ein OGS-Platz zur Verfügung gestellt werden. An der Mittwaldschule besteht derzeit ein Nachfrageüberhang. Nach Schaffung einer angestrebten fünften Gruppe geht der Schulträger davon aus, dass der Nachfrageüberhang an der Mittwaldschule abgebaut ist. An den beiden anderen städtischen Grundschulen besteht derzeit kein Nachfrageüberhang.

Die Randstundenbetreuung weist mit circa 16 Prozent Inanspruchnahme eine deutlich niedrigere Quote als die OGS auf.

## 3.5 Organisation und Steuerung

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

### 3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Für die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Steuerung des Aufgabenfeldes der OGS ist ein wichtiger Faktor, ob die Stadt die Aufgabe vergeben hat oder selber durchführt. Außerdem ist es von Bedeutung, wie die OGS vor Ort ausgestaltet ist und in welcher Form die Stadt auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt und Vorgaben macht. Außerdem ist die Koordination, Planung und Steuerung durch die Stadt von Bedeutung.

Die Bearbeitung und strategische Planung sowie die Koordination der OGS ist bei der Stadt Espelkamp im Fachbereich 2.2 Bildung, Generationen, Vereinswesen angesiedelt. Für die Steuerung, Planung, Koordination der OGS, die Beantragung und Weiterleitung der Landesmittel sowie die Erhebung der Elternbeiträge setzt die Stadt im Vergleichsjahr 2018 0,7 Vollzeit-Stellen ein. Zudem stellt die Stadt den OGS-Betreuungsträgern die Räumlichkeiten zur Verfügung und bewirtschaftet diese. Bis einschließlich 2018 hat die Stadt Espelkamp in geringem Umfang noch städtisches Betreuungspersonal eingesetzt. Im Jahr 2018 betrug dieser Stellenanteil 0,32 Vollzeit-Stellen. Ab dem Jahr 2019 wird kein eigenes Betreuungspersonal mehr eingesetzt.

Die OGS ist an allen Standorten an freie Träger vergeben. Die Träger führen die OGS weitgehend selbstständig durch und kümmern sich auch um die Aufnahme der Schüler und Schülerinnen in die OGS.

#### → **Feststellung**

Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Espelkamp bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Zur Durchführung der OGS-Betreuung hat die Stadt Espelkamp in den Jahren 2008 bzw. 2017 für die Grundschule am Auewald mit dem Verein für berufliche Bildung e. V. (VbB) Lübbecke einen Kooperationsvertrag geschlossen.

Für die Mittwaldschule wurde ein Kooperationsvertrag mit der gemeinnützigen BaS gGmbH (Betreuung an Schulen) geschlossen. Dieser im Jahr 2005 zunächst mit der damaligen Ina-Seidel-Grundschule geschlossene Vertrag wurde im Jahr 2013 auf Grund einer Umstrukturierung auf die neu gegründete Mittwaldschule übertragen.

Für den Grundschulverbund Espelkamp-Süd mit den Teilstandorten Benkhausen, Frotheim und Isenstedt hat die Stadt Espelkamp im Jahr 2009 einen Kooperationsvertrag mit dem Betreuungsverein Frotheim geschlossen.

Weitere Grundlagen für die Ausgestaltung der OGS sind

- das OGS-Konzept „Inklusion im offenen Ganztage der Grundschule am Auewald“,
- das Konzept OGS Mittwaldschule Espelkamp, letztmalig aktualisiert im August 2020 und
- das Schulprogramm des Grundschulverbundes Espelkamp-Süd / Offener Ganztage mit Stand Februar 2011.

Der Detaillierungsgrad der einzelnen OGS-Konzepte ist unterschiedlich. Die Stadt Espelkamp könnte darauf hinwirken, einen einheitlichen Konzeptstandard für alle drei Grundschulen/Grundschulverbände zu erarbeiten.

In den geschlossenen Kooperationsverträgen werden im Wesentlichen die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner festgelegt. Zentraler Bestandteil ist die Finanzierung der OGS jeweils im § 6 der Verträge. Die Finanzierung ist für alle Träger gleich. Neben der Weiterleitung der Landesmittel erhält der OGS-Träger die jeweiligen Elternbeiträge sowie einen städtischen Zuschuss (siehe auch Ausführungen „Mehrleistungen je OGS-Schüler“). Abweichend von der vorstehend beschriebenen Finanzierung sieht die Kooperationsvereinbarung für die Mittwaldschule mit der BaS gGmbH derzeit noch eine Finanzierung ohne Elternbeiträge vor. Tatsächlich werden jedoch die erhobenen Elternbeiträge an die BaS gGmbH weitergeleitet.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung, soweit notwendig, aktualisieren.

Die Kooperationsverträge sind bis zum Ende eines Schuljahres befristet. Sie verlängern sich jeweils um ein weiteres Schuljahr, sofern nicht spätestens vor Ablauf des 30.04. eines Jahres eine schriftliche Kündigung erfolgt. Weiterhin ist ein jederzeitiges Sonderkündigungsrecht ohne Einhaltung einer Frist, bei Vorliegen eines wichtigen Grundes vereinbart.

### 3.5.2 **Steuerung**

#### → **Feststellung**

Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Espelkamp für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Es erfolgt jedoch ein regelmäßiger Austausch mit den drei Trägern der OGS.

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

Ein Gesamtkonzept für den Offenen Ganztage für alle Grundschulen gibt es bisher in **Espelkamp** nicht. Für die einzelnen Schulen liegen entsprechende Konzepte vor. Während die Konzepte für die Auewaldschule und die Mittwaldschule aktuell sind (2018), ist das Konzept für den Grundschulverbund Espelkamp-Süd bereits aus dem Jahr 2011.

In Zusammenarbeit mit den Schulen und den OGS-Trägern sollte ein Gesamtkonzept entwickelt werden. Ziel sollte die Sicherstellung von Qualität und Quantität eines möglichst bedarfsgerechten Betreuungsangebotes an allen drei Grundschulen sein. Da die OGS-Träger über Art der

Durchführung des OGS-Angebotes und das eingesetzte Personal grundsätzlich selber entscheiden, bietet ein von der Politik vorgegebener Rahmen auch eine Handlungssicherheit für die OGS-Träger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.

Die jeweilige Betreuungs- und Nachfragesituation wird in regelmäßigen Gesprächen unter Beteiligung des Sachgebietes 2.2 sowie den drei verschiedenen OGS-Trägern besprochen. Bei Bedarf werden entsprechende Maßnahmen umgesetzt. Im Hinblick auf die gestiegene Nachfragesituation an der Mittwaldschule werden aktuell Planungen vorangetrieben, ab Sommer 2021 eine neue fünfte Gruppe für den Offenen Ganztag zu eröffnen. Einen „runden Tisch“, in der Form, dass regelmäßige Treffen der Stadt mit den örtlichen Beteiligten (Vertreter aus den Bereichen Schule und Jugend, freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Schulen, OGS Leitung, Elternvertreter, Vereine etc.) erfolgen, gibt es in Espelkamp nicht. Ein stetiger Austausch führt dazu, dass etwaige Probleme direkt angesprochen und gelöst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte zur Erhöhung der Steuerungsqualität einen organisierten, regelmäßigen Austausch aller beteiligten Akteure initiieren.

In der Regel werden die OGS-Angebote vom eigenen Personal der OGS-Träger durchgeführt. Teilweise wurde das Personal dafür entsprechend ausgebildet. In Einzelfällen werden OGS-Angebote durch Kooperationen mit anderen Kooperationspartnern ergänzt. Schriftliche Kooperationsvereinbarung liegen hierzu allerdings nicht vor.

### 3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Im Haushaltsplan der Stadt Espelkamp werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.

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

Im Haushalt der **Stadt Espelkamp** gibt es kein eigenes Produkt für den Offenen Ganztag. Aufwendungen und Erträge werden bei den Grundschulen gebucht. Insofern besteht keine Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganztag.

→ **Empfehlung**

Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Espelkamp zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet. Für die Stadt Espelkamp gibt es Steuerungsmöglichkeiten, indem sie Kennzahlen ermittelt, fortschreibt und analysiert. Im Rahmen

dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2018 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

- Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler,
- Aufwendungen je OGS-Schüler,
- Flächenverbrauch je OGS-Schüler,
- Elternbeitrag je OGS-Schüler.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling/Berichtswesen einfließen lassen.

## 3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Espelkamp auf überdurchschnittlichem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Espelkamp.

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

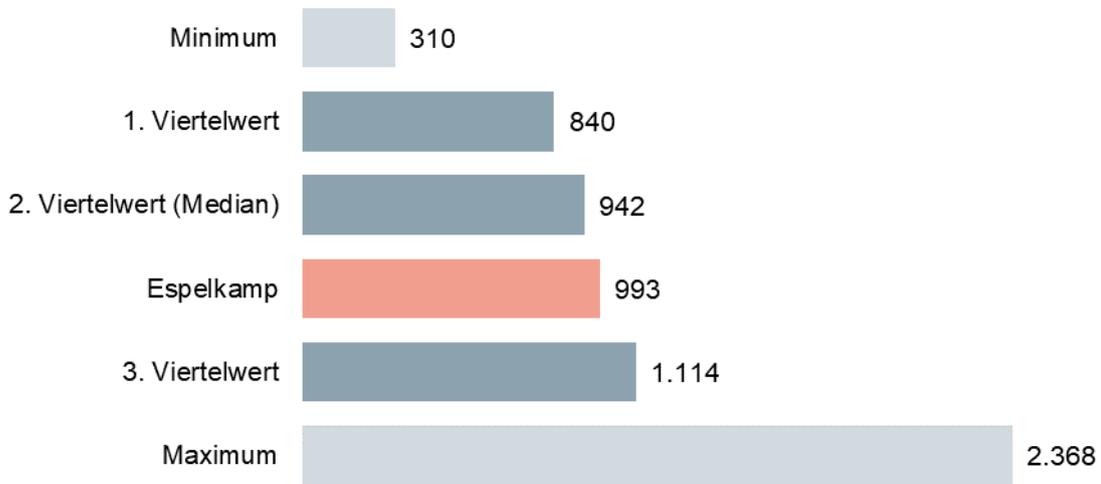
Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

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

#### Einwohnerbezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	10,60	4,26	6,95	10,18	13,15	26,25	20
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	247	124	204	270	385	740	20

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts. Dort wird deutlich, dass der Fehlbetrag in allen anderen Jahren des Betrachtungszeitraums 2015 -2019 höher ausfiel als im Vergleichsjahr 2018.

## 3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

### 3.6.2.1 Elternbeiträge OGS

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

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im

Erllass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>11</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021. Ab dem 01. August 2021 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn - kaufmännisch gerundet - um jeweils drei Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

→ **Feststellung**

Die unterdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen zu dem überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler bei.

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

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt in **Espelkamp** auf Basis der „Satzung zur Regelung der Teilnahme von Schülerinnen und Schülern am Offenen Ganztage an den Grundschulen der Stadt Espelkamp“ vom 01. August 2020.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt. Wie im Vorbericht ausgeführt, ist die Kaufkraft in Espelkamp deutlich unterdurchschnittlich. Gleichwohl ist auch die SGB II-Quote unterdurchschnittlich.

Der Beitragshöchstsatz beläuft sich in Espelkamp derzeit auf 150 Euro. Dieser Betrag liegt um 53 Euro unter dem ab dem 01. August 2020 zulässigen Maximalbetrag von 203 Euro.

Die unterste Einkommensgruppe beginnt mit einem Einkommen ab 18.000 Euro. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. In vielen Kommunen gibt es keine grundsätzliche Beitragsbefreiung.

Der Höchstbeitrag ist von den Beitragspflichtigen bei einem Jahreseinkommen über 75.000 Euro zu leisten. Im Schnitt liegt diese Einkommensgrenze in etwa auf gleicher Höhe.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit sieben Staffelnbeiträgen Rechnung getragen.

Eine zusätzliche Regelung gibt es für Geschwisterkinder. Besucht mehr als ein Kind einer Familie gleichzeitig das Angebot der Offenen Ganztagschule der Stadt Espelkamp, so reduziert sich der monatliche Beitrag für das zweite Kind auf 50 Prozent des Erstbeitrags. Für das dritte und vierte Kind wird kein Beitrag erhoben. Zusätzlich ergeben sich weitere Sozialermäßigungen.

<sup>11</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

→ **Empfehlung**

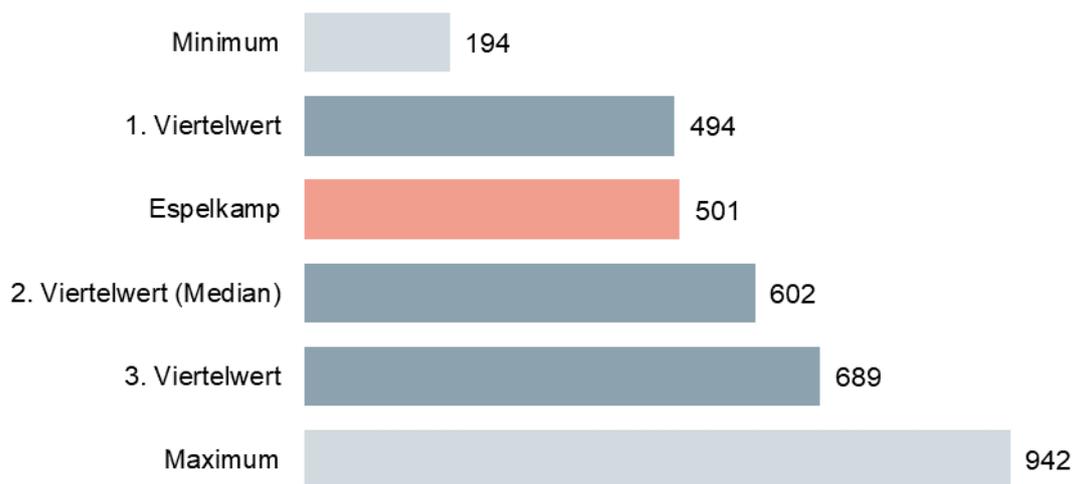
Die Stadt Espelkamp sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Weiterhin könnte die Stadt Espelkamp von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.

Seit dem 01. August 2019 (Einführung Starke-Familien-Gesetz / Gute-Kita-Gesetz) sind Familien, die Wohngeld bzw. Kinderzuschlag beziehen, von der Zahlung der OGS-Betreuungsbeiträge befreit. Dies hat für das im Folgenden betrachtete Jahr 2019 ein Absinken der Elternbeiträge bzw. der Elternbeitragsquote zur Folge.

**Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	133.840	134.595	137.215	132.795	123.030
Anzahl OGS-Schüler	272	281	275	265	261
<b>Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>492</b>	<b>479</b>	<b>499</b>	<b>501</b>	<b>471</b>
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	784.976	814.705	820.432	762.628	793.523
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>17,1</b>	<b>16,5</b>	<b>16,7</b>	<b>17,4</b>	<b>15,5</b>

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In Espelkamp erfolgt eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen generell spätestens nach Ablauf der Grundschulzeit. Ergänzend werden Einkommensüberprüfungen auch einzelfallbezogen durchgeführt. Um eine umfangreiche Beitragserhebung sicherzustellen, sollte die Stadt prüfen, ob eine jährliche Einkommensüberprüfung sinnvoll ist.

### 3.6.2.2 Aufwendungen OGS

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

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

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

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

#### Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.878	2.233	2.634	2.830	2.936	4.052	20
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.080	1.712	2.001	2.105	2.313	2.454	15
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	557	148	286	375	482	1.035	20

Die Aufwendungen je OGS-Schüler liegen im interkommunalen Vergleich knapp über dem Median. Von den Gesamtaufwendungen resultieren 72 Prozent aus Transferaufwendungen und 19 Prozent aus den Gebäudeaufwendungen. Die Transferaufwendungen der Stadt Espelkamp

sind im interkommunalen Vergleich unauffällig und liegen nur leicht unter dem Median. Demgegenüber liegen die Gebäudeaufwendungen über dem dritten Viertelwert.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind im Prüfungszeitraum 2015 bis 2018 konstant geblieben. Zum Jahr 2019 ist ein Anstieg um 162 Euro (5,6 Prozent) zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist in erster Linie auf den Anstieg der Transferaufwendungen zurückzuführen (s. Kapitel „3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schüler“).

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

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

### 3.6.2.3 Transferleistungen OGS

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.

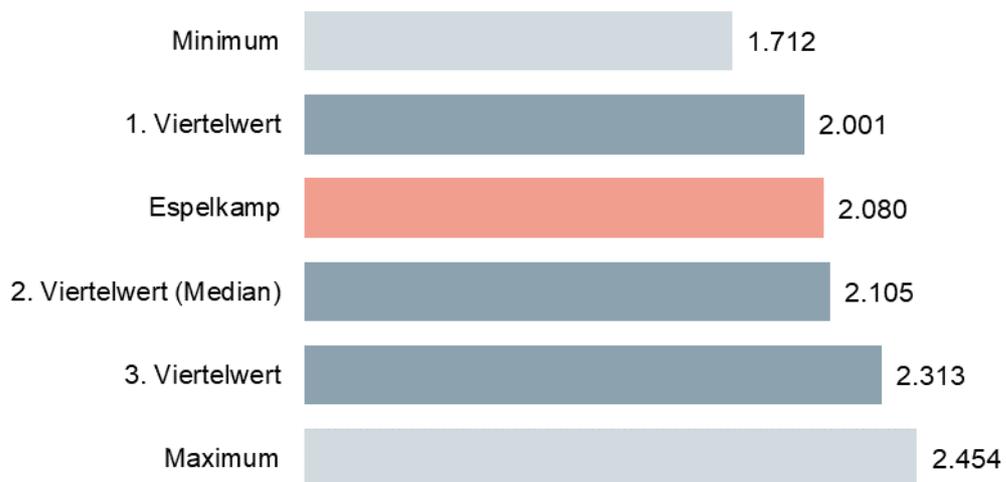
- Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind in Espelkamp in etwa durchschnittlich.

Die **Stadt Espelkamp** hat die Durchführung der OGS-Aufgabe auf Dritte übertragen. Die Abrechnung mit den Kooperationspartnern erfolgt auf Basis von Kooperationsvereinbarungen (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“). Die OGS-Träger erhalten neben den weitergeleiteten Landesmitteln und dem verpflichteten Eigenanteil des Schulträgers einen zusätzlichen freiwilligen Zuschuss.

Die Transferaufwendungen belaufen sich in der Stadt Espelkamp in 2018 auf rund 551.000 Euro und in 2019 auf circa 599.000 Euro.

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

### Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



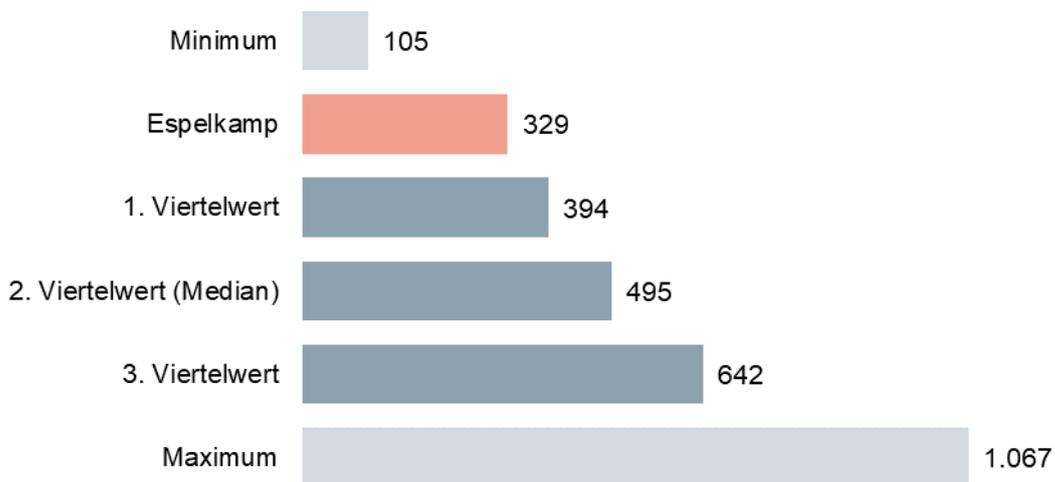
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	117.888	122.637	122.769	122.901
Landeszuweisungen in Euro	324.286	338.811	341.257	375.164
<b>Mindestleistung (gerundet) in Euro</b>	<b>442.174</b>	<b>461.448</b>	<b>464.026</b>	<b>498.065</b>
Transferleistungen in Euro	489.570	524.126	551.288	598.884
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	47.396	62.678	87.262	100.819
<b>Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>169</b>	<b>228</b>	<b>329</b>	<b>386</b>

### Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Espelkamp erbringt 2018 freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 329 Euro je OGS-Schüler. Dies entspricht etwa 17 Prozent der gesamten Transferleistungen. Über 75 Prozent der geprüften Kommunen erbringen höhere freiwillige Leistungen als die Stadt Espelkamp.

#### 3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

#### → Feststellung

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sind in Espelkamp höher als in den meisten Vergleichskommunen.

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

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

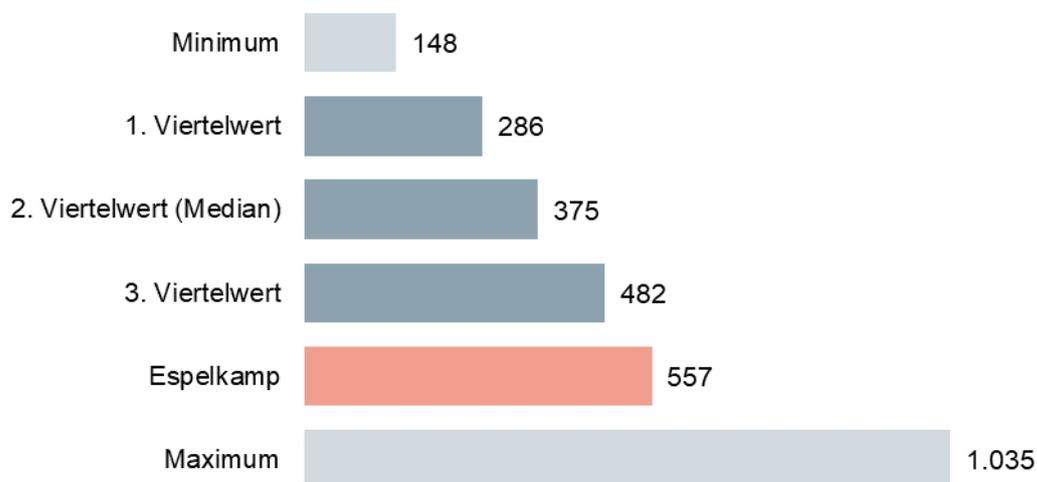
Die OGS-Aufwendungen für Gebäude liegen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils bei rund 148.000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gebäudeaufwendungen in Espelkamp nicht direkt der OGS zugeordnet werden. Für die Prüfung wurde diese Aufwandsposition seitens der Stadt auf der Basis eines Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamtflächen der Schulgebäude) ermittelt.

In Espelkamp stehen im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 1.735 qm Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung.

#### Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	557	148	286	375	482	1.035	20
Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche in Euro	85	34	51	66	88	165	20
Fläche je OGS-Schüler in qm	6,55	2,54	4,12	5,53	6,84	9,80	20
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	10,05	6,26	10,05	13,28	15,83	23,32	20

### Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler 2018



Die Stadt Espelkamp hat 2018 höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als über 75 Prozent der geprüften Kommunen gleicher Größenordnung. Auch die bereitgestellten Flächen für den OGS-Betrieb liegen, bezogen auf den OGS-Schüler, nur knapp unter dem dritten Viertelwert.

In den Jahren 2017 bis 2019 ist der OGS-Flächenbestand unverändert geblieben. Kurzfristig ist die Erweiterung des OGS-Flächenangebotes der Mittwaldschule vorgesehen, um dem dort gestiegenen Nachfragebedarf des OGS-Angebotes Rechnung zu tragen.

Durch die Erweiterung der OGS-Flächen werden voraussichtlich keine höheren Gebäudeaufwendungen anfallen. Das Erweiterungskonzept sieht eine Doppelnutzung von Klassen- und OGS-Räumlichkeiten vor. Die räumliche Erweiterung wird in erster Linie von Seiten der Schule (zusätzliche Eingangsklasse, zusätzliche Förderräume) genutzt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Offene Ganztagschulen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Espelkamp bei Bedarf ein flexibles Agieren.	92	E1	Die Stadt Espelkamp sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung, soweit notwendig, aktualisieren.	93
F2	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Espelkamp für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Es erfolgt jedoch ein regelmäßiger Austausch mit den drei Trägern der OGS.	93	E2.1	Die Stadt Espelkamp sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.	94
			E2.2	Die Stadt Espelkamp sollte zur Erhöhung der Steuerungsqualität einen organisierten, regelmäßigen Austausch aller beteiligten Akteure initiieren.	94
F3	Im Haushaltsplan der Stadt Espelkamp werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.	94	E3.1	Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Espelkamp zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.	94
			E3.2	Die Stadt Espelkamp sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling/Berichtswesen einfließen lassen.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F4	Die unterdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen zu dem überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler bei.	97	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Weiterhin könnte die Stadt Espelkamp von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.	98
F5	Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sind in Espelkamp höher als in den meisten Vergleichskommunen.	102	E5	Die Stadt Espelkamp sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.	104

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	3	3	3	3
Anzahl der Grundschulstandorte	6	6	5	5	5
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	1	1	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	5	5	5	5	5
<b>Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	819	792	791	776	793
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	819	792	791	776	793
davon OGS-Schüler	272	281	275	265	261

**Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	1.126	1.177	1.154	993	1.036
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	492	479	499	501	471
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.886	2.899	2.983	2.878	3.040
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.681	1.742	1.906	2.080	2.295
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	169	228	329	386
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	768	758	645	557	566

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Espelkamp 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**

Bei der Stadt Espelkamp ist die Bauberatung ein sehr wichtiger Teil der Bauaufsicht und ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt. Die intensive Bauberatung trägt dazu bei, dass die Stadt einen sehr hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge erhält. Dass sich die intensive Bauberatung positiv auswirkt, zeigt sich in einem sehr geringen Anteil zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Die Bauaufsicht der Stadt Espelkamp ist insgesamt gut organisiert. Der – als Anlage beigefügte – Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist effektiv. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von zwei Wochen zur Prüfung des Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) und die Frist von sechs Wochen zur Entscheidung über den Bauantrag nach § 64 Abs. 2 BauO NRW (einfaches Baugenehmigungsverfahren) werden nur in seltenen Fällen nicht eingehalten.

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ weist die Stadt Espelkamp im Jahr 2019 eine geringe Fallbelastung auf. Aufgrund reger Bautätigkeit sind im Folgejahr die Fallzahlen bei gleichbleibendem Personaleinsatz stark angestiegen. Daher geht Espelkamp für das Jahr 2020 von einer deutlichen Verbesserung dieses Kennzahlenwertes aus. Weitere steuerungsrelevante Informationen zu den Laufzeiten von Bauanträgen und zur Anzahl der unerledigten Fälle kann die Stadt Espelkamp nicht ermitteln.

Bei der digitalen Bearbeitung der Bauanträge bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten. Die Stadt Espelkamp bereitet derzeit einen Umstieg bei der Fachsoftware vor und beabsichtigt, damit die Möglichkeit der digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zu schaffen. Damit stünde die vollständige Bauakte während des Genehmigungsverfahrens sowie nach dessen Abschluss unmittelbar elektronisch zur Verfügung. Zudem könnte das digitale Einholen von Entscheidungen und Stellungnahmen die Laufzeiten der Bauanträge verkürzen.

Die Stadt Espelkamp hat bereits allgemeine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Mit Kennzahlen arbeitet die Stadt kaum. Die Stadt Espelkamp könnte ihre Steuerung weiter verbessern, indem

sie Kennzahlen zu den Bearbeitungszeiten und zum Personaleinsatz bildet und konkrete Zielwerte hierfür festlegt. Hier bietet es sich an, die Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung fortzuschreiben und deren Entwicklung zu verfolgen, um die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

## 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 tiefere 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 Espelkamp** lebten zum 31. Dezember 2018 nach IT.NRW 24.685 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von steigenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund drei Prozent auf dann rund 25.400 Einwohner erhöhen. Mit der

Einwohnerzahl aus 2018 gehört die Stadt Espelkamp im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Einwohnerzahl. Mit einer Gemeindefläche von 84,21 qkm positioniert sich die Stadt Espelkamp im Flächenvergleich oberhalb des Medians der Vergleichsstädte.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	47	31	55	66	76	171	96
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	96
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,76	1,57	6,60	8,99	12,36	40,94	67
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	91,38	53,54	80,64	85,45	89,83	96,77	67
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,86	0,00	1,50	4,43	9,03	25,61	96

Die einwohnerbezogenen Fälle ermittelt die gpaNRW auf der Basis der Anzahl der Genehmigungsfreistellung sowie der gesamten Bauanträge.

Mit der Strukturkennzahl zum Fallaufkommen je qkm Stadtfläche positioniert sich die Stadt Espelkamp unterdurchschnittlich. Die Fälle je 10.000 Einwohner sind ebenfalls vergleichsweise niedrig.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt in Espelkamp bei nur rund einem Prozent und gegenüber den Vergleichskommunen nahe dem Minimalwert. Einzelheiten zu den absoluten Fallzahlen ergeben sich aus der Tabelle auf der folgenden Seite. Den geringen Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren führt die Stadt Espelkamp darauf zurück, dass sie den Antragstellern im Rahmen der Beratung empfiehlt, vorrangig ein Baugenehmigungsverfahren zu beantragen. Die Stadt begründet ihre Empfehlung damit, dass die Antragstellenden mit einer Baugenehmigung eine höhere Rechtssicherheit erhalten. Außerdem gelingt es der Stadt Espelkamp, ein einfaches Baugenehmigungsverfahren innerhalb eines Monats zu genehmigen. Somit ergibt sich für die Antragstellenden auch kein zeitlicher Vorteil aus einem Freistellungsverfahren.

Bei der Zusammensetzung der Fälle im Genehmigungsverfahren hat Espelkamp im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil an Fällen im normalen Baugenehmigungsverfahren und einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Fällen im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Dass vorwiegend Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren eingereicht werden liegt daran, dass in Espelkamp überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden. Diese Anträge finden naturgemäß im einfachen Genehmigungsverfahren statt.

## Entwicklung der Fallzahlen für Espelkamp

Grundzahlen	2018	2019	2020
Vorlagen Genehmigungsfreistellung	2	1	21
<b>Bauanträge</b>	<b>161</b>	<b>115</b>	<b>187</b>
davon Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren	150	106	154
davon Bauanträge im normalen Baugenehmigungsverfahren	11	9	33

Die Anzahl der Bauanträge hat sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um 29 Prozent auf 115 Bauanträge verringert. Dieser Rückgang an Bauanträgen trifft nicht nur auf die Stadt Espelkamp zu, sondern auch auf 93 Prozent der anderen im Vergleich enthaltenen Städte. Der Rückgang ist in den anderen Städten mit durchschnittlich 22 Prozent nicht ganz so deutlich wie in Espelkamp. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung beeinflusst haben. Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen zudem infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit. Zukünftig ist die Ausweisung mehrerer neuer Wohn- und Gewerbeflächen in Espelkamp vorgesehen, beispielsweise in den Wohnbaugebieten Ratzenburger Straße und Fabbenstedter Graben. Zudem entsteht im Ostlandstraßen-Viertel ein sogenanntes Welcome-Haus. Mit dessen besonderem Wohnkonzept sollen junge urban geprägte Fachkräfte für Espelkamp gewonnen werden. Ferner plant die Stadt für einen ehemaligen Produktionsstandort mit einer Gesamtfläche von rund elf Hektar eine wohnbauliche Nachnutzung. Eine teilweise Ansiedlung von nicht störendem Gewerbe ist ebenso denkbar, sodass dort auch ein Mischgebiet entstehen könnte.

Im innerstädtischen Bereich sind außerdem Wohn- und Mischgebiete mittels Nachverdichtung von vormals gewerblichen Flächen geplant. Für die Errichtung von Gewerbeeinheiten stehen in Espelkamp außerdem Gewerbeflächen insbesondere im Bereich der Bebauungspläne Nr. 58 "Nördlich der General-Bishop-Straße/östlich der Ratzenburger Straße" und Nr. 59 "Nördlich der General-Bishop-Straße/westlich der Ratzenburger Straße" zur Verfügung. Gewerbliche Bauanträge erwartet die Stadt Espelkamp zudem bezüglich des Abrisses und der anschließenden Neuerrichtung von bestehenden Gewerbebauten. Diese Anträge ergeben sich, wenn eine Sanierung der Immobilie nicht wirtschaftlich ist oder ein anderes Unternehmen die Gewerbeeinheit übernommen hat.

In den Folgejahren erwartet die Stadt Espelkamp deshalb steigende Fallzahlen zu den Bauanträgen. Dementsprechend ist die Fallzahl der Bauanträge für das Jahr 2020 gegenüber 2019 um 63 Prozent gestiegen.

Inwieweit die gewaltigen Einschnitte ins öffentliche Leben durch den SARS-CoV-2-Virus auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Daneben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. 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. Bisher erfasst die Stadt Espelkamp die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen nicht. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2018 und 2019 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	26
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	27
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	3	4	7	32

#### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Bauaufsicht der Stadt Espelkamp ist gut organisiert. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Frist- und Prüfvorgaben ein.

*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 Espelkamp** hält die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit regelmäßig ein. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt nach eigenen Angaben nur in seltenen Fällen nicht ein.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Espelkamp nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt.

Wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind, empfiehlt die Stadt Espelkamp, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der

Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, benachrichtigt die Stadt Espelkamp die Angrenzer entsprechend den gesetzlichen Vorgaben.

Kriterien für Ermessensentscheidungen sind in Espelkamp nicht schriftlich festgelegt. Eine gerechte Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung wird bei der Stadt Espelkamp über einen permanenten Austausch der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit der Fachbereichsleitung sowie über regelmäßige Besprechungen sichergestellt. Aufgrund der intensiven Kommunikation und der regelmäßigen Teambesprechungen innerhalb der Einheit werden die Entscheidungen abgestimmt und ergehen einheitlich. Außerdem bekommen die Beschäftigten hierüber regelmäßig Bearbeitungshinweise und es werden aktuelle Themen besprochen. Zudem wird durch die Beteiligung der Vorgesetzten das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und einer möglichen Korruption vorgebeugt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Espelkamp schöpft alle Gebührenpositionen aus. Eine direkte Aussage, ob die erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht decken, bildet die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Diese wird von der Stadt Espelkamp bisher nicht erhoben. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt Espelkamp. Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Steuerung über Kennzahlen erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Stadt Espelkamp gelingt es, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten.

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

#### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Espelkamp	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	0,98	17,54	84
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	2,09	3,93	6,27	20,00	90

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil zurückgewiesener und zurückgenommener Anträge lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind. Eine gute Information der Bauwilligen erreicht die Bauaufsicht über eine hilfreiche Bauberatung. Auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, sind wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Bei der **Stadt Espelkamp** gab es 2019 weder zurückgewiesene noch zurückgenommene Bauanträge. Auch in 2018 gab es keine Zurückweisungen und nur drei Rücknahmen (1,86 Prozent der Bauanträge). Dies spricht für ein gutes Informationsangebot der Stadt.

Die Stadt Espelkamp hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antragsformulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Die Stadt strebt an, die Anzahl der Rücknahmen gering zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Die qualifizierten Bauberatungsleistungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen bzw. die Genehmigungsreife erreichen.

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Seitdem ist eine Zurückweisung von eingegangenen unvollständigen Bauanträgen nicht mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Aufgrund der intensiven Bauberatung in Espelkamp hat sich auch durch die Rücknahmefiktion die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge nicht erhöht.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

- Die Stadt Espelkamp hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse einheitlich geregelt. Weitere Optimierungen werden durch die elektronische Antragsannahme und -bearbeitung angestrebt.

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

Die **Stadt Espelkamp** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt drei Fachbereiche verteilt. Diese werden vom Bürgermeister und den Fachbereichsleitern geführt. In den Fachbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Sachgebiete. Die Bauaufsicht ist im Fachbereich 3 „Stadtentwicklung/Stadtmarketing, Bauen“ geführt und dort dem Sachgebiet „Stadtplanung/Bauordnung“ zugeordnet.

In Espelkamp bestehen eindeutige Regelungen zu den Unterschriften- und Entscheidungsbefugnissen. Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt durch eindeutige Aufgabenzuordnungen. Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen der Bauaufsicht sind in Espelkamp über eine Bezirksaufteilung, denen jeweils ein Bezirksingenieur zugeordnet ist, klar geregelt und abgegrenzt. So wird eine zeitnahe und qualifizierte Bearbeitung sichergestellt.

Die derzeit eingesetzte Fachsoftware verfügt nicht über umfangliche Funktionen, die Sachbearbeitung in Espelkamp gut zu unterstützen. Die Stadt Espelkamp bereitet derzeit einen Verfahrensumstieg vor. Mit dem Verfahrenswechsel beabsichtigt Espelkamp, die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Antragsannahme und -bearbeitung zu schaffen und zu nutzen. Weitere Ausführungen zum elektronischen Dokumentenmanagement erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

#### 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.

- Die Stadt Espelkamp verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.
- Der Prozess in Espelkamp folgt einer klaren Struktur. Sehr wenige Schnittstellen verringern Verzögerungen an Übergabepunkten.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Bei der **Stadt Espelkamp** wird der in Papierform eingegangene Antrag zunächst durch die Fachbereichsleitung, die Sachgebietsleitung und die Teamleitung gesichtet. Durch die Beteiligung der Vorgesetzten ist beim Antragseingang das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

Anschließend ordnet der Teamleiter den Antrag einer Sachbearbeiterin bzw. einem Sachbearbeiter zu. Dabei wird beachtet, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gleichmäßig ausgelastet sind. Nachdem die Vollständigkeitsprüfung durchgeführt wurde, legt die Sachbearbeitung eine Akte an und fordert die Unterlagen nach. Ist der Bauantrag nach Verstreichen der gesetzten Frist noch unvollständig, gilt er als zurückgenommen. Können gravierende Mängel des Antrages nicht ausgeräumt werden, wird die Genehmigung nach Anhörung des Antragstellers abgelehnt. Sowohl die Rücknahme als auch die Ablehnung des Antrages ist in Espelkamp gebührenpflichtig.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Die Bauaufsicht der Stadt Espelkamp startet ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung. Die Beteiligung erfolgt in Espelkamp überwiegend noch in Papierform. Durch den Umstieg auf ein gänzlich elektronisches Beteiligungsverfahren könnten weitere Zeitersparnisse erreicht werden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsteil „Digitalisierung“. Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Gegebenenfalls erfolgt eine Nachbearbeitung.

Ist der Antrag letztlich genehmigungsfähig, wird die Genehmigung von der Sachbearbeiterin bzw. vom Sachbearbeiter erstellt. Die Bürofachkraft versendet die Unterlagen gebührenpflichtig. Die Entscheidung der Sachbearbeitung wird von der Team- und Sachgebietsleitung zur Kenntnis genommen. Eine Mitzeichnung der positiv beschiedenen Bauanträge von der Team- oder Sachgebietsleitung erfolgt in Espelkamp nicht.

Anders verhält sich die Kontrolle bei fachlich anspruchsvolleren oder kritischen Fällen sowie bei Ablehnungen und Rücknahmen. Hierbei stimmen die Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen das Vorgehen mit den Vorgesetzten ab. Zudem führt die Verwaltungsfachkraft das Anhörungs- und Ablehnungsverfahren durch. Das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, dass diese Anträge einheitlich bearbeitet werden und Entscheidungen unter gleichen Gesichtspunkten getroffen werden. Zugleich dient das Vorgehen der Korruptionsprävention. Ist das Verfahren in Espelkamp digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist bei der Stadt Espelkamp gut gestaltet. In Espelkamp ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrags und dessen Sichtung durch die Vorgesetzten grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Hierdurch wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch zusätzliche Schnittstellen verzögert.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht tauschen sich über sämtliche aktuellen oder konkreten Fälle regelmäßig aus. Durch den regen Austausch ist die Team- und die Sachgebietsleitung in Espelkamp durchweg über die laufenden Verfahren und kritischen Fälle informiert.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

##### → **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.

*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.

Sind die Anträge beim Antragsingang noch nicht vollständig, müssen Unterlagen beim Antragsteller bzw. der Antragstellerin nachgefordert werden. Die Zeiten der Vervollständigung kann die Stadt nicht selbst beeinflussen. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragsingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit und die durchschnittliche Gesamtlaufzeit konnten jedoch nicht alle Städte angeben. Zudem konnten weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen.

Die **Stadt Espelkamp** genehmigt Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren nach eigenen Angaben innerhalb eines Monats ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Damit läge die Laufzeit im interkommunalen Vergleich im Bereich zwischen dem Minimalwert und dem ersten Viertelwert. Konkrete Laufzeiten von Bauanträgen ab Vollständigkeit konnte sie nicht ermitteln. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Eine exakte Einordnung in den interkommunalen Vergleich kann die gpaNRW daher nicht vornehmen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

**Laufzeit ab Vollständigkeit von Bauanträgen in Kalendertagen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**

Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	17	31	45	59	108	33

Die Stadt Espelkamp kann auch die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen bislang nicht auswerten. Deshalb stellt die gpaNRW die folgenden Kennzahlen ebenfalls nur als Information dar.

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

Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	31	59	71	107	156	51

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

Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	53	79	110	131	275	47

Die Kenntnis der Laufzeit der einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Auffälligkeiten sollten interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

### 4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein geringeres Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf als die meisten Vergleichsstädte. Im Folgejahr verzeichnet die Stadt eine deutliche Steigerung der Fallzahlen zu den Bauanträgen.

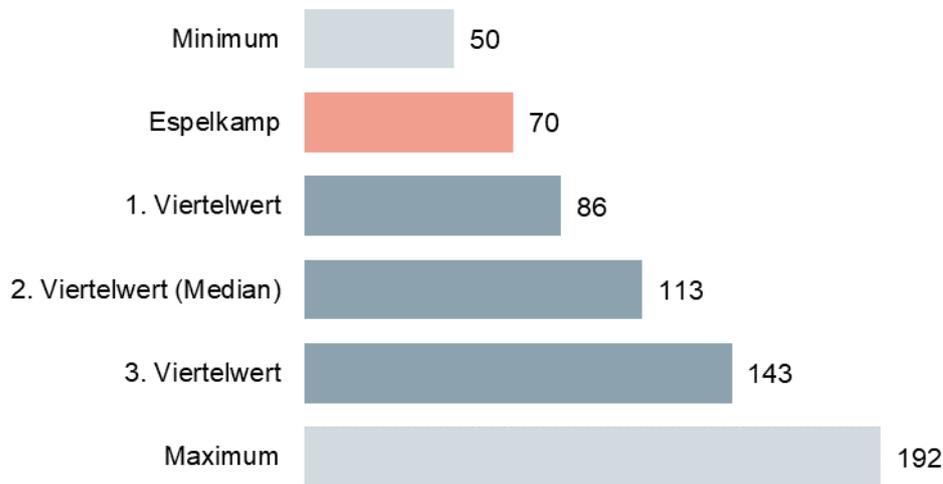
*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Bei der Erfassung der Stellenanteile werden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind. Dazu gehören beispielsweise auch Stellenanteile für das Anlegen und Registrieren einer Akte und für das Erstellen des Gebührenbescheides.

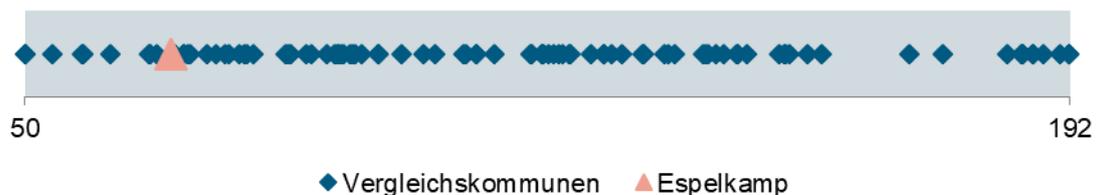
Dabei werden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Stellenanteile für die Bearbeitung von Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens und von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden berücksichtigt. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben fließen nicht ein. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. Auf der Basis der Gesamtfallzahl aus den Genehmigungsfreistellungen, den Bauanträgen sowie den förmlichen Bauanträgen hat die gpaNRW anschließend die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ ermittelt und interkommunal verglichen.

In die nachfolgende Kennzahl sind 1,69 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung sowie insgesamt 119 Fälle eingeflossen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 94 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich bereits, dass bei der Stadt Espelkamp im Jahr 2019 ein beträchtlicher Rückgang der Antragszahlen bei den Bauanträgen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist. Schwankungen bei den Fallzahlen können nie ganz vermieden werden.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019“ berücksichtigt neben der Summe der Bauanträge zusätzlich die Summe der Freistellungsverfahren und der förmlichen Bauvoranfragen. Angesichts der bei dieser Kennzahl zusätzlich zu berücksichtigenden Fallzahlen ergibt sich ein Rückgang der Antragszahlen gegenüber dem Vorjahr um 30 Prozent.

Im Jahr 2019 blieb der Personaleinsatz unverändert. Daher hat sich der Kennzahlenwert im Vergleich zu 2018 mit 169 Fällen je Vollzeit-Stelle deutlich verringert. In den folgenden Jahren geht die Stadt Espelkamp wieder von höheren Fallzahlen zu den Bauanträgen aus. Der von der Stadt Espelkamp ermittelte starke Anstieg der Fallzahlen für das Jahr 2020 bestätigt diese Einschätzung (siehe Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“).

Das Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle kann Hinweise auf die Personalsituation geben. Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich jedoch stets auch auf weitere Aspekte

und Kennzahlen aus. Insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

**Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen 2019**

Espekamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	5,65	22,22	33,88	60,91	450	57

Den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar ermittelt die Stadt Espelkamp nicht. Die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen werden in Espelkamp ebenfalls nicht ermittelt (siehe hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“). Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden in Espelkamp eingehalten (weitere Ausführungen hierzu sind im Abschnitt „Rechtmäßigkeit“ aufgeführt).

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Dies ist sinnvoll, wenn die Bauwilligen sich nicht sicher sind, ob und wie ein Grundstück bebaut, ein vorhandenes Gebäude umgebaut oder dessen Nutzungsart geändert werden kann. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019**

Kennzahlen	Espekamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	50	5	45	90	150	233	42
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	75	10	72	122	175	444	40
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,53	17,95	25,00	45,45	34

Von der Stadt Espelkamp wurden im Jahr 2019 drei förmliche Bauvoranfragen bearbeitet und zwei daraus resultierende Vorbescheide erstellt. Im Jahr 2018 sind zu sechs förmlichen Bauvoranfragen fünf Vorbescheide ergangen. Gegenüber dem Jahr 2018 ergibt sich ein Rückgang um drei Fälle.

Den Overhead-Anteil für die förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheide konnte die Stadt Espelkamp nicht ermitteln. Zur Information sind die Werte hierzu aus dem interkommunalen Vergleich für das Jahr 2019 dargestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz setzen und beobachten. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

### 4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.

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

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

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

In der Bauaufsicht der **Stadt Espelkamp** wird die Verfahrensakte vollständig in Papierform geführt. Es besteht ein einheitlicher Aktenplan, nach dem der Bauantrag zunächst registriert wird, bevor er den weiteren Bearbeitungsprozess durchläuft. Mit Hilfe der Registrierungsnummer sowie über den Straßennamen ist der physische Standort der Akte erkennbar und für alle Beschäftigten leicht aufzufinden.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Espelkamp Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Parallel zur maßgeblichen Papierakte wird das Verfahren teilweise elektronisch durch eine spezifische Softwarelösung bearbeitet. Da kurzfristig der Wechsel der Fachanwendung erfolgt, beabsichtigt die Stadt Espelkamp mit der Einführung der neuen Fachanwendung auch die medienbruchfreie elektronische Antragsbearbeitung umzusetzen.

Die Stadt Espelkamp bietet bereits auf ihrer Homepage ein Online-Bauantragsformular an. Wird das Online-Bauantragsformular genutzt, ist der Antrag gegenwärtig noch ausgedruckt in Papierform einzureichen.

Auch die Beteiligung anderer Stellen erfolgt in Espelkamp vollständig in Papierform. Dieser Umstand verursacht neben einem hohen Aufwand auch längere Laufzeiten, da beispielsweise bei komplexen Anträgen nicht immer genügend Exemplare eines Bauantrages nebst Anlagen zur Verfügung stehen, um alle Beteiligungen parallel vorzunehmen. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die Papierakte archiviert.

Die Stadt Espelkamp verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Mit dem Verfahrensumstieg ist in Espelkamp auch geplant, die vorgenannten Austauschstandards zu erfüllen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen, und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.

### 4.3.9 **Transparenz**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.

*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 Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Für Ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Espelkamp** folgende grundsätzliche Ziele definiert:

- Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Fristen,
- Bewahrung kurzer durchschnittlicher Bearbeitungszeiten,
- Beibehaltung einer geringen Klagequote und

- bürgerfreundliche und effiziente Erfüllung der Aufgaben.

Diese Ziele münden nicht in ein internes Berichtswesen der Bauaufsicht. Auch kann Espelkamp das Erreichen der Ziele nicht messen, da zu den Zielen keine Zielkennzahlen gebildet werden. Das Ziel „Bürgerfreundlichkeit“ wird von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gelebt und lässt sich nur schwer messen. Eine Befragung der Bauwilligen oder im Rahmen einer allgemeinen Bürgerumfrage wurde in Espelkamp bisher nicht durchgeführt.

Zusätzliche Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/ Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen), die der Bauaufsicht als Steuerungsgrundlage dienen, bildet die Stadt bisher nicht.

Zu den Bearbeitungszeiten gibt es in der Stadt Espelkamp derzeit keine Kennzahlen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in den Berichtsabschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“). Mit der Erfassung von durchschnittlichen Laufzeiten sowie Fallzahlen im Verhältnis zu den eingesetzten Vollzeit-Stellen könnte Espelkamp die Steuerungsgrundlage verbessern. Mit dem Wechsel der Fachanwendung erwartet die Stadt Espelkamp, dass die vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand für die Steuerung der Bauaufsicht zur Verfügung stehen.

Anhand von Kennzahlen lässt sich zusätzlich die Arbeit einer Organisationseinheit messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht könnte Espelkamp die „Anträge/Fälle je Vollzeit-Stelle“ oder „innerhalb der Genehmigungszeiten nach der BauO erteilte Genehmigungen in Prozent“ bzw. „fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“ bilden.

Zudem könnte die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ein nützlicher Indikator für die Beurteilung, wie auskömmlich die Gebühren sind, sein. Auch wenn die Stadt Espelkamp die Höhe der Gebühren im Baugenehmigungsverfahren nur eingeschränkt steuern kann, sieht die gpaNRW in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator. Damit kann Espelkamp präzise beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Wird das geplante Ergebnis nicht erreicht, gibt dies Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

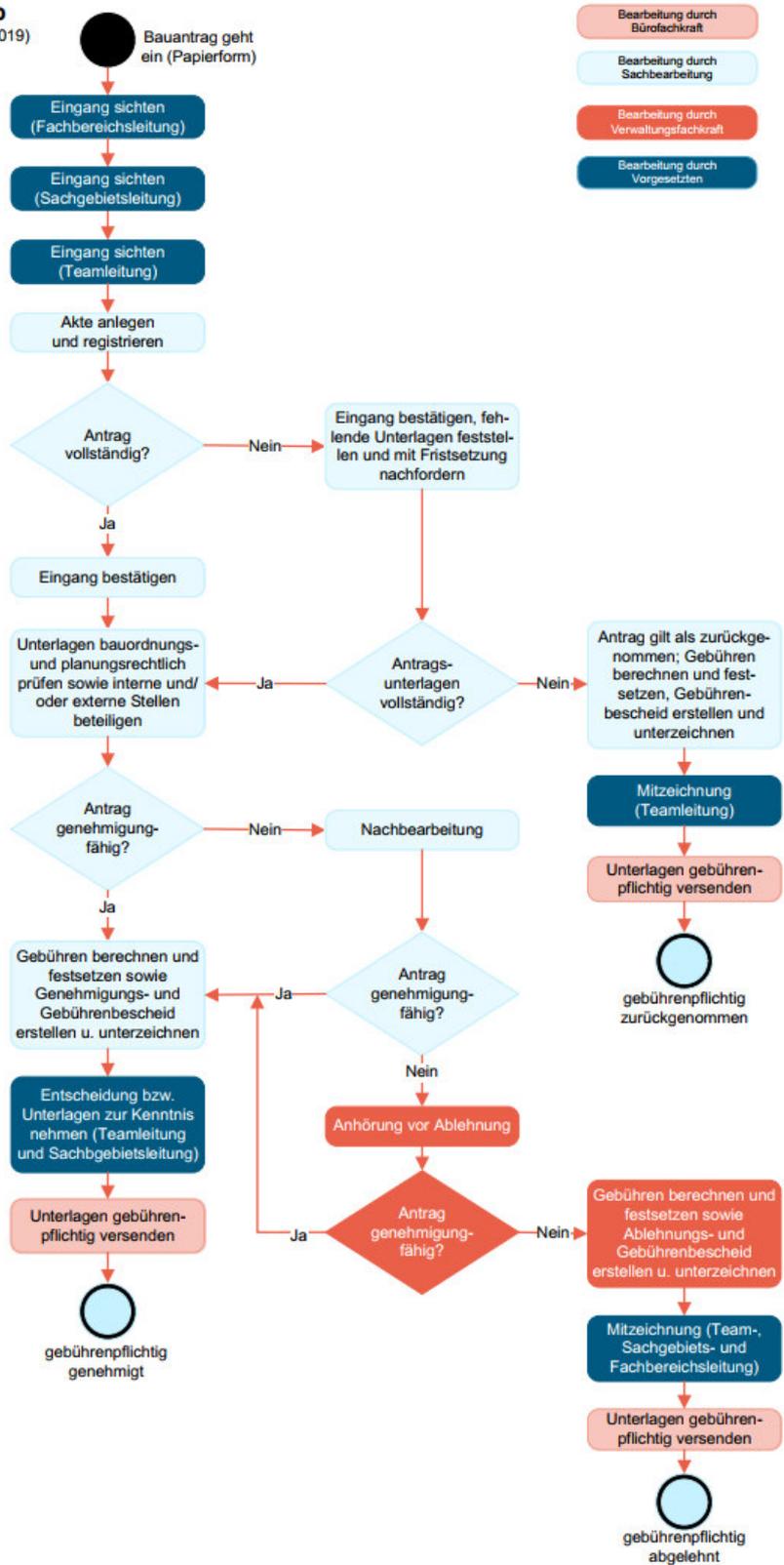
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Laufzeiten von Bauanträgen</b>					
F1	Die Stadt Espelkamp kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	117	E1	Die Stadt Espelkamp sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Laufzeiten der Bauanträge (ab Vollständigkeit und Gesamtlaufzeiten) gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	119
<b>Personaleinsatz</b>					
F2	Die Stadt Espelkamp weist bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Jahr 2019 ein geringeres Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle auf als die meisten Vergleichsstädte. Im Folgejahr verzeichnet die Stadt eine deutliche Steigerung der Fallzahlen zu den Bauanträgen.	119	E2	Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz setzen und beobachten. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie so die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	122
<b>Digitalisierung</b>					
F3	Die Stadt Espelkamp nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	122	E3	Die Stadt Espelkamp sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Transparenz</b>					
F4	Die Stadt Espelkamp hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	123	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.	124

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Espelkamp**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Vergabewesen**

Das Vergabewesen der Stadt Espelkamp ist insgesamt gut organisiert. Die Aufgaben der Zentralen Submissionsstelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung werden vom Kreis Minden-Lübbecke übernommen. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Espelkamp eine Dienstanweisung erlassen, die kürzlich überarbeitet wurde.

Zur Korruptionsprävention hat die Stadt Espelkamp bisher nur wenige Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten festgelegt. Mit der Erstellung einer Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption hat sie begonnen. Die gpaNRW empfiehlt, zur allgemeinen Korruptionsprävention eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und diese fortlaufend aktuell zu halten. Die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte über Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Mandatsträger sowie die Anzeige von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG<sup>12</sup> veröffentlicht die Stadt Espelkamp regelmäßig.

Einheitliche Regelungen zum Sponsoring sind ebenfalls in der entworfenen Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption enthalten. Damit die Stadt Espelkamp auch zukünftig eine rechtssichere Bearbeitung von Sponsoring gewährleistet, sollte sie die vorbereiteten Regelungen ergänzen und verbindlich festlegen.

Grundzüge eines systematischen Bauinvestitionscontrollings sind in Espelkamp bereits vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und den Bereich weiter optimieren.

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind insgesamt unauffällig. Ein zentrales Nachtragsmanagement im Sinne der Vorgaben der gpaNRW hat die Stadt Espelkamp noch nicht eingeführt. Um Hinweise auf Verbesserungspotentiale zu bekommen, sollte die Stadt Espelkamp die Nachträge künftig zentral und systematisch auswerten.

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

Die stichprobenhafte Maßnahmenbetrachtung zeigt Verbesserungsmöglichkeiten bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

## 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 Espelkamp aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

- Das Vergabewesen in der Stadt Espelkamp ist gut organisiert. Espelkamp nutzt die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke. Die wesentlichen Regelungen zum Vergabewesen sind in einer Vergabedienstanweisung zusammengefasst.
- Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Espelkamp hat dem Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übertragen.

*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.*

Ausschreibungen der **Stadt Espelkamp** werden seit dem 02. Januar 2018 von der Zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke durchgeführt. Zuvor nahm die Zentrale Submissionsstelle der Stadt Espelkamp diese wahr.

### **Vergabedienstanweisung**

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Espelkamp eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung wurde zuletzt am 01. September 2020 aktualisiert und hat die Vergabedienstanweisung mit Stand vom 02. Januar 2018 abgelöst. Sie gilt für alle Dienststellen der Stadtverwaltung. Verfahrensabläufe sind darin klar geregelt. Damit gewährleistet die Stadt Espelkamp, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Eine Übersicht über die gültigen Vergaberechtsgrundlagen, Erläuterungen zu den Vergabegrundsätzen, verbindliche Formulare und Vordrucke sind als gesonderte Anlagen der Dienstanweisung beigelegt.

### **Wertgrenzen**

Um den Dienststellen eine schnelle Orientierung zu geben, welche Vergabeart anzuwenden ist, sind der Vergabedienstanweisung der Stadt Espelkamp zudem „Wertgrenzenübersichten“ als Anlagen beigelegt. Die Regelungen der Vergabedienstanweisung zu den Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart sind im Einklang mit den Vorgaben der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>13</sup> festgelegt.

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Kommunen können restriktiver vorgehen. Sie sind nicht verpflichtet, die erhöhten Wertgrenzen auszuschöpfen. Die Stadt Espelkamp hat ihre Wertgrenzen erhöht und dabei den Rahmen der Kommunalen Vergabegrundsätze vollständig genutzt.

Sämtliche Vergabeverfahren werden grundsätzlich unter Beteiligung der Zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke durchgeführt. Angebotseinholungen und Auftragsvergaben durch das Sachgebiet sind ausschließlich bei Direktaufträgen zulässig.

### **Zuständigkeiten**

<sup>13</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168)), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBI. NRW. S.325)

Zuständigkeiten und Aufgaben der Zentralen Submissionsstelle und des budgetverantwortlichen Sachgebietes sind in der Dienstanweisung ebenfalls klar geregelt.

Das Sachgebiet ist hauptsächlich für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Schätzung des Auftragswertes, Bereitstellung der Haushaltsmittel, Anfertigung der Leistungsbeschreibung, fachliche Prüfung und Wertung der Angebote, Erstellung der Vertragsunterlagen sowie die Auftragsvergabe zuständig. Die Auftragserteilung und die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen ist ebenfalls Aufgabe des zuständigen Sachgebietes. Dazu gehört auch die Abnahme der Leistung und die Dokumentation von Mängelbeseitigungen.

Die Zentrale Submissionsstelle übernimmt die Veröffentlichung, Angebotseinholung, Öffnung der Angebote und die Angebotssicherung. Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt ebenfalls durch bzw. über die Zentrale Submissionsstelle. Des Weiteren führt sie die formale Prüfung der Angebote durch.

Zusätzlich koordiniert eine Mitarbeiterin der Stadt Espelkamp die Zusammenarbeit der Sachgebiete mit der Zentralen Submissionsstelle und berät die Sachgebiete zum Vergabewesen. Darüber hinaus werden die Mitarbeiter der Stadt Espelkamp von ihr zeitnah über wesentliche Änderungen im Vergaberecht informiert.

Die Aufgabenverteilung in Espelkamp ist so gestaltet, dass das Fachwissen durchgängig rechtskonform angewendet werden kann und ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet wird. Damit erreicht die Stadt Espelkamp eine hohe Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und die Korruptionsgefahr wird minimiert.

### **Digitalisierung**

Die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke setzt ein Vergabeportal als Plattform für die Ausschreibungen ein. Auf der Internetseite des Kreises Minden-Lübbecke ist zusätzlich ein Zugang zu den Bekanntmachungen hinterlegt. Die Vergabeverfahren, die von der Zentralen Submissionsstelle durchgeführt werden, können durchgehend elektronisch über das Vergabeportal abgewickelt werden. Die Nutzung des Vergabeportals ermöglicht eine effiziente und schnelle Abwicklung der Vergabeverfahren.

Zur Übergabe eines Vergabeverfahrens an die Zentrale Submissionsstelle nutzt die Stadt Espelkamp den elektronischen Meldebogen des Kreises Minden-Lübbecke. Der Meldebogen leitet den Nutzer bzw. die Nutzerin zuverlässig durch die zahlreichen Arbeitsschritte zur Einleitung eines Vergabeverfahrens. Zudem dient es der Verfahrensdokumentation. Der Meldebogen dient außerdem der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar werden.

### **Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung**

In der Stadt Espelkamp übernimmt das Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Dessen Aufgaben, Befugnisse und Pflichten sind in der Rechnungsprüfungsordnung und der Vergabedienstanweisung der Stadt Espelkamp geregelt. Die Vergabedienstanweisung regelt, dass das Prüfungsamt vor Vertragsschluss einzubinden ist, und zwar grundsätzlich bei Aufträgen ab einem Auftragswert von 15.000 Euro (netto). Bei freiberuflichen Leistungen erhöht sich diese Wertgrenze auf 25.000 Euro (netto).

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

#### → **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp hat Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention bisher nicht in einer Dienststanweisung festgelegt. Allerdings hat sie begonnen, einen Entwurf einer Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zu erstellen.

*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 Dienststanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>14</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

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

Die **Stadt Espelkamp** hat ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei der Beauftragung von Leistungen in der Vergabedienststanweisung festgelegt. Weitere schriftliche Regelungen zur Korruptionsbekämpfung hat sie bisher nicht erlassen. Die Stadt bereitet jedoch derzeit eine Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption vor. Der Entwurf der Dienstvereinbarung nimmt u.a. Bezug zu den örtlichen Vergabevorschriften und gibt den Beschäftigten Hinweise zu korruptionsgefährdeten Bereichen, Korruptionsindikatoren, Verhaltensregeln sowie Zuständigkeiten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte ihre Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zeitnah fertigstellen und erlassen.

<sup>14</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Eine Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete wurde in Espelkamp bisher nicht durchgeführt. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Die gpaNRW empfiehlt, die Schwachstellenanalyse in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass durchzuführen. Mit einer Schwachstellenanalyse werden insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet:

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

Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

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 gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. 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 Espelkamp von der Zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke regelmäßig durchgeführt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben der Mandatsträger können in Espelkamp im Rathaus eingesehen werden.

Darüber wird die Öffentlichkeit jährlich im Amtsblatt unterrichtet. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 17 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt in der Stadt Espelkamp einmal jährlich im öffentlichen Teil der Ratssitzung.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie regelmäßig in Sponsoringverträgen fest.

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring hat die **Stadt Espelkamp** bisher nicht festgelegt. Der Entwurf der Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption enthält Regelungen zu Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag (vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel 5.3.2).

Erhält die Verwaltung Sponsoringleistungen, hält sie die Vereinbarungen bereits in einem schriftlichen Vertrag fest. Zudem ist das Sachgebiet Zentrale Finanzen über sämtliche Sponsoringvorgänge informiert.

Die gpaNRW empfiehlt, die entworfenen Regelungen zum Themenfeld „Sponsoring“ mindestens hinsichtlich folgender Punkte zu ergänzen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung des Sachgebietes Zentrale Finanzen bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und

- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Durchgängige Transparenz im gesamten Verfahren umfasst auch, Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten bezüglich des Abschlusses eines Sponsoringvertrages klar zu regeln. Abhängig von der Höhe der Sponsoringleistungen ist es außerdem zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sponsoringverträgen zu differenzieren (Fachbereichsleitung, Fachausschuss, Rat).

Die Notwendigkeit der Schriftform eines Sponsoringvertrages dient der transparenten Beweissicherung, auch bezüglich steuerlicher Aspekte. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet zudem eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Gefahren im Bereich der Haftung ergeben. Deshalb sollte die Sponsoringvereinbarung auch den Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors berücksichtigen.

Die Einbindung des Sachgebietes Zentrale Finanzen gewährleistet eine haushaltsmäßige Bewertung der Sponsoringleistung. Auch die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages wird durch deren Einbindung sichergestellt. Die Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte daher unter frühzeitiger Beteiligung bzw. Abstimmung mit diesem Sachgebiet erfolgen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die entworfenen Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen und verbindlich machen.

Zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung empfehlen wir, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen zu veröffentlichen. Dieser Bericht sollte Folgendes enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen bei den jeweiligen Haushaltsstellen,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Ein jährlicher Bericht über Sponsoringmaßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Rat erfolgt in Espelkamp nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen behält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.

## 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 Espelkamp hat einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu verschiedenen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotential.

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

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

Im Zeitraum 2020 bis 2023 plant die **Stadt Espelkamp** investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 27,4 Millionen Euro. Das sind 63 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum.

Espelkamp gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Die gpaNRW empfiehlt jedoch, für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein koordiniertes BIC vorzusehen.

Der konkrete Bedarf wird in Espelkamp mit dem für das Vorhaben zuständigen Sachgebiet und weiteren Organisationseinheiten sowie in Kooperation mit dem Architekten bzw. Ingenieur, den Nutzern, ggf. dem Fördergeber, dem Verwaltungsvorstand, den politischen Gremien und der Öffentlichkeit definiert. In der Stadt Espelkamp erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine systematische Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Dabei werden auch Aspekte der Nachhaltigkeit und die Einflüsse des demografischen Wandels einbezogen. Zudem werden die Lebenszykluskosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen.

Die Projektsteuerung und die Dokumentation der Baumaßnahme wird hauptsächlich im ausführenden Sachgebiet vorgenommen. Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche mit dem Verwaltungsvorstand statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen.

Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings sind in Espelkamp vor allem auf der Ebene der ausführenden Sachgebiete zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung und Bewertung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Espelkamp nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren.

Durch ein geordnetes Verfahren zur Durchführung des Planungs- und Bauprozesses mit Einbeziehung der zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

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

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Auch eine Projektsteuerung durch einen externen Projektmanager ist geeignet. Zudem ist der Einsatz eines Projektsteuerungssystems bei umfangreichen Bauvorhaben sinnvoll.

Die gpaNRW empfiehlt, für das Bauinvestitionscontrolling Regelungen zu treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Die Regelungen sollten außerdem Angaben zu den Begriffsbestimmungen, zur Definition der Ziele und zu den erforderlichen Kompetenzen enthalten sowie eine detaillierte Beschreibung

der definierten Projektphasen aufführen. Des Weiteren bietet es sich an, darin besondere Regelungen, beispielsweise zu Wertgrenzen, ab denen BIC zwingend einzusetzen ist, aufzunehmen. Die Stadt Espelkamp hat bisher keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling in einer Dienstanweisung festschreiben.

## 5.6 Nachtragswesen

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

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

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

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Espelkamp in 2018 und 2020 gering. Die erhöhte Abweichung im Vergleichsjahr 2019 ist auf zusätzliche Leistungen bei einer einzelnen Baumaßnahme zurückzuführen.

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

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

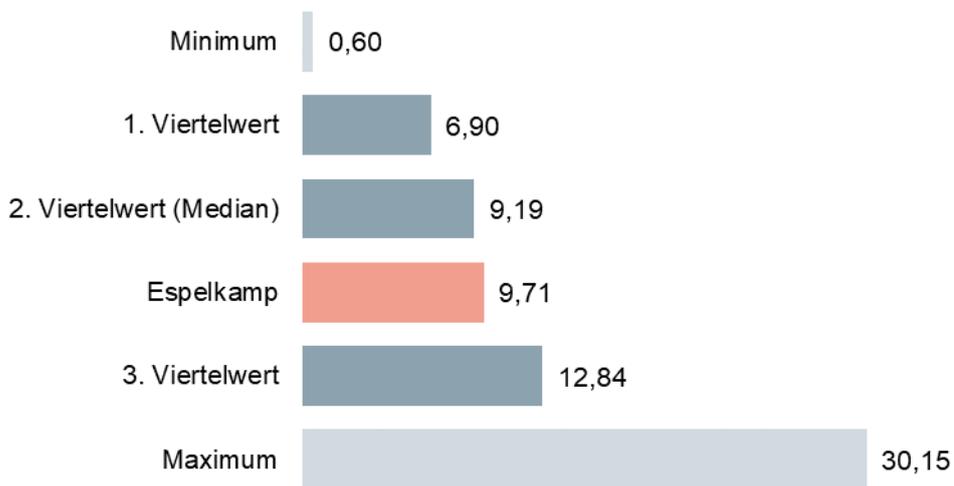
Die **Stadt Espelkamp** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2018 bis zum September 2020 insgesamt 20 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

**Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020**

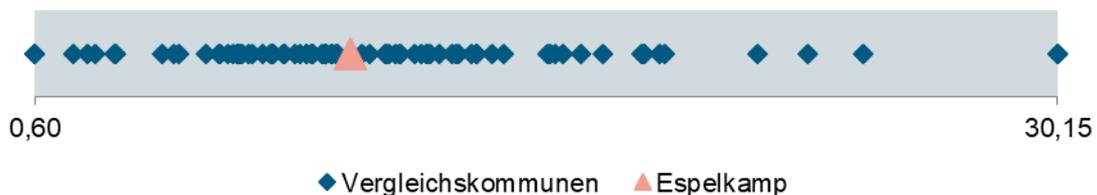
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.030.109	
Abrechnungssummen	4.169.870	
Summe der Unterschreitungen	79.620	1,98
Summe der Überschreitungen	219.382	5,44

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Espelkamp zehn schlussgerechnete Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro (netto) abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 240.000 Euro (netto). Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Espelkamp damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Berechnung dieser Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Die Kennzahl für 2019 berücksichtigt rund 52.000 Euro (netto) Unterschreitungen sowie rund 190.000 Euro (netto) Überschreitungen. Die Stadt Espelkamp positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte leicht überdurchschnittlich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Die Kennzahlen für die Jahre 2018 und 2020 liegen mit 3,9 Prozent (2018)

und 3,2 Prozent (2020) unterdurchschnittlich zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert.

Die vergleichsweise hohe Kennzahl für 2019 ist hauptsächlich auf die Baumaßnahme „Erneuerung der Koloniestraße“ zurückzuführen, die mit einer Überschreitung von rund 120.000 Euro (netto) abschließt. Im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ unterzieht die gpaNRW diese Baumaßnahmen einer näheren Betrachtung.

Unter- bzw. Überschreitungen gab es bei der Stadt Espelkamp in 19 Fällen, die von 2018 bis 2020 schlussgerechnet wurden. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Sämtliche 18 Bauaufträge schließen mit Unter- bzw. Überschreitungen ab. Bei den Lieferaufträgen weist eine von insgesamt zwei Maßnahmen eine Abweichung auf. Dienstleistungsaufträge wurden in diesem Zeitraum nicht schlussgerechnet.

#### Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2018 bis 2020

	Baufträge	Lieferaufträge
Auftragswerte	3.772.282	257.826
Abrechnungssummen	3.911.442	258.428
Summe der Unterschreitungen	79.620	0
Summe der Überschreitungen	218.780	602
Summe der Nachträge	227.020	602

Die Unterschreitungen bei den Bauaufträgen mit einem Nettoauftragswert von über 50.000 Euro im Zeitraum 2018 bis 2020 betragen 2,1 Prozent des Auftragswertes. Die Überschreitungen überwiegen deutlich und ergeben 5,8 Prozent des Auftragswertes. Die Lieferaufträge weisen nur geringe Abweichungen auf.

#### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Von den 20 schlussgerechneten Maßnahmen von 2018 bis 2020 mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro (netto) hat die Stadt elf mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von rund 230.000 Euro (netto). Das sind 5,5 Prozent der Abrechnungssummen. Davon sind sechs Maßnahmen mit einem Volumen von rund 216.000 Euro (netto) dem Schlussrechnungsjahr 2019 zuzurechnen. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Espelkamp im Vergleichsjahr 2019 damit wie folgt ein.

### Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2019

Espekamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8,24	0,00	1,32	2,79	5,33	16,44	82

Die Stadt Espelkamp gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil von Nachträgen an den Abrechnungssummen. Die Kennzahlen für die Jahre 2018 und 2020 weisen analog zu den Abweichungswerten wiederum unterdurchschnittliche Werte auf. Die vergleichsweise hohe Kennzahl für 2019 ist ebenfalls hauptsächlich auf die Baumaßnahme „Erneuerung der Koloniestraße“ zurückzuführen. Zu dieser Maßnahme wurden insgesamt rund 140.000 Euro (netto) über Nachträge beauftragt. Darauf geht die gpaNRW in der Maßnahmenbetrachtung in Kapitel 5.7 ebenso näher ein.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Im Zeitraum 2018 bis 2020 waren in Espelkamp bei acht von insgesamt elf Maßnahmen mit Nachträgen die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Die Stadt kann Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Ein zentral organisiertes, systematisches Bauinvestitionscontrolling kann zur Reduzierung der Nachträge beitragen. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel „Bauinvestitionscontrolling“ näher ein. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen festlegt, leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

### 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Espelkamp nicht vorhanden.

*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.*

In der **Stadt Espelkamp** sind alle Vergabevorschläge mit Auftragswerten ab 15.000 Euro (netto) (25.000 Euro bei freiberuflichen Leistungen) vor Vertragsschluss dem Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke zur Prüfung vorzulegen. Dazu gehört auch die Vergabe von Nachtragsaufträgen.

Die Vergabedienstanweisung der Stadt enthält Regelungen zur Form der Nachtragsbeauftragungen. Ziffer 10.1 sieht grundsätzlich eine schriftliche Beauftragung vor. Zudem bestimmt Ziffer 12 der Vergabedienstanweisung, dass die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen vom Sachgebiet zu prüfen und zu dokumentieren sind. Die Auftragserteilung ist außerdem gemäß Ziffer 10.2 grundsätzlich von der Fachbereichs- oder Sachgebietsleitung und bei einem neuen Gesamtauftragswert ab 50.000 Euro (netto) vom Bürgermeister zu unterschreiben. Ab einem Gesamtauftragswert von 500.000 Euro (netto) ist zusätzlich die Zustimmung des Hauptausschusses oder Rates erforderlich.

Ein zentrales systematisches Nachtragsmanagement erfolgt in Espelkamp nicht. Da es auch keine zentrale Stelle für das Bauinvestitionscontrolling gibt, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung der Nachträge auf das Baukostencontrolling des jeweiligen Sachgebietes. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist das ausführende Sachgebiet für die Umsetzung der Planung und die Überwachung der Baumaßnahmen zuständig. Bei Bedarf werden durch die verantwortlichen Sachgebiete übergeordnete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt. Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Aus Sicht der gpaNRW ist daher empfehlenswert, dass auch die zentrale Vergabestelle bei der Nachtragsbearbeitung eingebunden wird.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt Espelkamp hat Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention bisher nicht in einer Dienstanweisung festgelegt. Allerdings hat sie begonnen, einen Entwurf einer Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zu erstellen.	133	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte ihre Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption zeitnah fertigstellen und erlassen.	133
			E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.	134
<b>Sponsoring</b>					
F2	Die Stadt Espelkamp hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie regelmäßig in Sponsoringverträgen fest.	135	E2.1	Die Stadt Espelkamp sollte die entworfenen Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen und verbindlich machen.	136
			E2.2	Die Stadt Espelkamp sollte die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen behält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.	137
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F3	Die Stadt Espelkamp hat einzelne Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu verschiedenen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotential.	137	E3.1	Die Stadt Espelkamp sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren.	138
			E3.2	Die Stadt Espelkamp sollte entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling in einer Dienstanweisung festschreiben.	139

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F4	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Espelkamp in 2018 und 2020 gering. Die erhöhte Abweichung im Vergleichsjahr 2019 ist auf zusätzliche Leistungen bei einer einzelnen Baumaßnahme zurückzuführen.	139	E4	Die Stadt Espelkamp sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	141
F5	Die Stadt Espelkamp hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Espelkamp nicht vorhanden.	142	E5	Die Stadt Espelkamp sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	143
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Espelkamp zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E6.1	Die Stadt Espelkamp sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben durchführen. Außerdem sollte sie sämtliche Bieter, die für eine Auftragserteilung in Betracht kommen, bei der Verhandlung über eine Verlängerung der Bindefrist miteinbeziehen. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die weiteren Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.	
			E6.2	Die Stadt Espelkamp sollte in ihrem Vergabevermerk die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen umfassend dokumentieren. Dazu gehört auch die Eignungsprüfung von interessierten Unternehmen aus dem Vorabveröffentlichungsverfahren und die Prüfung der Angemessenheit der Preise.	
			E6.3	Die Stadt Espelkamp sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.	
			E6.4	Die Stadt Espelkamp sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.5 Die Stadt Espelkamp sollte den Unternehmen sämtliche Gründe für die Nichtberücksichtigung ihres Angebotes mitteilen. Sind Bietern die Mängel bekannt, werden sie diese bei nachfolgenden Angeboten vermeiden. Damit erreicht die Stadt, dass sie zukünftig vermehrt wertbare Angebote erhält.	
			E6.6 Die Stadt Espelkamp sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert die Stadt wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor.	

## 6. Verkehrsflächen

### 6.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Die Stadt Espelkamp bzw. die für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zuständigen Stadtwerke Espelkamp Anstalt des öffentlichen Rechts haben gute Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung geschaffen. Die Finanzdaten liegen insgesamt und differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen sowie auch nach Erhaltungsmaßnahmen vor. Mit der Straßendatenbank hat die Stadt bereits mit der Einführung des NKF eine entscheidende Voraussetzung für die Steuerung geschaffen und darauf gemeinsam mit einem Ingenieurbüro ein systematisches Erhaltungsmanagement aufgebaut. Derzeit werden in der Straßendatenbank die Flächen jedoch kontinuierlich fort- und dabei gleichzeitig überschrieben. Eine Entwicklung im Zeitverlauf lässt sich somit nicht abbilden. Hier sollte in der Straßendatenbank eine entsprechende Möglichkeit geschaffen werden, die Entwicklung der Flächen abzubilden und auswerten zu können.

Dringender Handlungsbedarf besteht in dem Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank. Die bisher durchgeführten Folgeerfassungen der Wirtschaftswege im Jahr 2014 und der Straßen im Jahr 2020 hat die Stadt nicht als Grundlage für eine durchzuführende körperliche Inventur genutzt. Damit ist sie den rechtlichen Anforderungen bislang nicht gerecht geworden. Im Rahmen dieses Abgleichs sollte sie auch die Nutzungsdauern abgleichen und eine Verbindung zu den Flächen der einzelnen Abschnitte herstellen.

Das Aufbruchmanagement kann die Stadt Espelkamp in einigen Prozessschritten noch optimieren. Hierbei kann insbesondere die Digitalisierung mit einer Integration in die Straßendatenbank helfen. Gleichzeitig kann die Stadt damit das Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verknüpfen.

Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Espelkamp bislang nicht entgegenwirken. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz bis zum Jahr 2018 um 15,9 Mio. Euro bzw. rund 30 Prozent verringert. Dabei belief sich der Rückgang des Straßenvermögens auf ca. 24 Prozent. Bei den Wirtschaftswegen liegt der Substanzverlust sogar bei über 50 Prozent. Bilanziell zeigen die Restnutzungsdauern bereits eine Überalterung des Vermögens. Nach der aktuellen Zustandserfassung der Fahrbahnflächen der Straßen zeigt der tatsächliche Zustand jedoch ein deutlich besseres Bild als es die bilanzielle Entwicklung vermuten lässt. Die Wirtschaftswegen hingegen wiesen bei der Zustandserfassung 2014 bereits einen tendenziell schlechten Zustand auf. Bei den Straßen erscheint damit die durchschnittliche Reinvestitions-

quote von ca. 43 Prozent in den letzten fünf Jahren angemessen. In die Wirtschaftswege fließen in diesem Zeitraum nahezu keine finanziellen Mittel für Reinvestitionen. Für die Unterhaltung setzt die Stadt Espelkamp im Jahr 2018 nicht einmal 30 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein. Im Zeitverlauf sind dabei für die Straßen tendenziell sinkende Erhaltungsaufwendungen festzustellen. Bei den Wirtschaftswegen hingegen konnten die Erhaltungsaufwendungen erhöht und damit verstärkt Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Für die Stadt Espelkamp gilt es, über regelmäßige Zustandserfassungen und die Fortschreibung des Straßen- und Wegekonzeptes die Erreichung der im systematischen Erhaltungsmanagement definierten Ziele zu überprüfen und ggf. steuernd einzugreifen.

## 6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander.

## 6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch

wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

In der **Stadt Espelkamp** sind die Stadtwerke Espelkamp, die als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt werden, für die Erhaltung der Verkehrsflächen im konsumtiven Bereich zuständig. Die Investitionen werden komplett über den städtischen Haushalt abgewickelt. Die Stadtwerke begleiten hier maßnahmenbezogen, schlagen Maßnahmen vor und beauftragen ggf. auch Dritte.

Das Eigentum an den Verkehrsflächen liegt weiterhin bei der Stadt und wird in der kommunalen Bilanz geführt.

### 6.3.1 Datenlage

#### → **Feststellung**

Die Datenlage zu den Verkehrsflächen ist in Espelkamp grundsätzlich gut. Sie bietet bereits eine gute Grundlage für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächen-erhaltung. Lediglich die Datengrundlagen zu den Nutzungsdauern und den Flächendaten im Zeitverlauf sollte die Stadt noch verbessern.

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

Die **Stadt Espelkamp** verfügt über die wesentlichen Daten und Informationen zu ihren Verkehrsflächen. Die Flächendaten kann die Stadt getrennt nach Straßen, Straßenkategorien und Wirtschaftswegen auswerten. Dabei sind die Flächen auch nach den verschiedenen Anlagenteilen (Querschnittelelementen) wie z. B. Fahrbahn, Geh- und Radweg, Bankette usw. differenziert. Ein Problem ist hierbei jedoch, dass die Flächendaten in der Straßendatenbank kontinuierlich fortgeschrieben und dabei überschrieben werden. Damit können die Daten immer nur zum aktuellen Stichtag ausgewertet werden. Die Entwicklung des Flächenbestandes ist nicht auswertbar und müsste mit hohem manuellen Aufwand anhand der durchgeführten Maßnahmen ermittelt werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die Straßendatenbank dahingehend optimieren, dass die Entwicklung des Flächenbestandes darstell- und auswertbar ist. Solange dies noch nicht möglich ist, sollte sie den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.

Die Finanzdaten kann die Stadt differenziert nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen auswerten. Die Erhaltungsaufwendungen kann sie zudem auch nach den Erhaltungsmaßnahmen differenzieren. Dies ermöglicht eine genauere und tiefere Analyse der eingesetzten Finanzressourcen.

Optimieren kann die Stadt hingegen noch die Datenlage bezüglich der Nutzungsdauern. In der Anlagenbuchhaltung sind zur Eröffnungsbilanz nicht die tatsächlichen Gesamtnutzungsdauern der jeweiligen Abschnitte hinterlegt worden. Stattdessen sind die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Restnutzungsdauern als Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Da die Stadt für die Straßen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt hatte, wäre die fehlende tatsächliche Gesamtnutzungsdauer in der Anlagenbuchhaltung grds. nicht problematisch gewesen. Da aber mit dem 1. NKFVG die Gesamtnutzungsdauer auf 50 Jahre angepasst werden musste, ergeben sich je nach Herstellungsdatum der Fläche unterschiedliche Nutzungsdauern für die Straßen. Um eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer zu berechnen, müssten die jeweiligen Gesamtnutzungsdauern der einzelnen Abschnitte manuell zugeordnet werden. Noch schwieriger gestaltet sich die Ermittlung der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer bei den befestigten Wirtschaftswegen. Nach der örtlichen Abschreibungstabelle und nach Auskunft der Stadt ist für die befestigten Wirtschaftswegen eine Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgesetzt. Allerdings zeigt die Auswertung aus der Anlagenbuchhaltung, dass einige Flächen eine Restnutzungsdauer von mehr als 30 Jahren haben. Damit werden nicht alle Wirtschaftswegen mit einer Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren hinterlegt sein, sondern sind als Straßen eingeordnet und haben damit vermutlich eine Nutzungsdauer von 50 Jahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte die tatsächlichen Gesamtnutzungsdauern der einzelnen Abschnitte in der Anlagenbuchhaltung hinterlegen.

In dem Modul Finanzbuchhaltung der Straßendatenbank sind für die einzelnen Abschnitte Gesamt- und Restnutzungsdauern ebenfalls hinterlegt. Allerdings ist hier für alle Straßen und Wirtschaftswegen - mit Ausnahme der Baustraßen - eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte den noch ausstehenden Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank auch dazu nutzen, die Nutzungsdauern stadtweit einheitlich in beiden Systemen zu hinterlegen.

Da die einzelnen gebildeten Abschnitte der Verkehrsflächen unterschiedlich groß sind, setzt die gpaNRW bei der Ermittlung der durchschnittlichen Nutzungsdauern eine Gewichtung nach den jeweiligen Flächen der Abschnitte an. So ergibt sich ein genaueres Bild für das gesamte Verkehrsflächennetz.

In der Anlagenbuchhaltung hat die Stadt keine Flächen zu den Abschnitten hinterlegt und in der Finanzbuchhaltung der Straßendatenbank liegen nur die Flächen der gesamten Grundstücke, nicht aber differenziert nach den entsprechenden Anlagenteilen vor. Daher ist für die Stadt Espelkamp die Ermittlung der nach Flächen gewichteten Gesamt- und Restnutzungsdauern und somit auch des gewichteten Anlagenabnutzungsgrades nicht möglich.

## 6.3.2 Straßendatenbank

### → Feststellung

Die Stadt Espelkamp nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen hinterlegt sind. Die Datenbank und die Zustandserfassung bilden die Basis für das Erhaltungsmanagement, das die Stadt gemeinsam mit einem Ingenieurbüro aufgebaut hat.

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

Die Stadt Espelkamp setzt bereits seit der Einführung des NKF eine Straßendatenbank ein. Diese wird bei den Stadtwerken Espelkamp geführt und gepflegt.

Die Ersterfassung im Jahr 2007 hat die Stadt durch ein Ingenieurbüro im Wege der visuellen Zustandserfassung durchführen lassen. Seitdem nutzen die Stadtwerke auch die Straßendatenbank dieses Unternehmens. Für das Erhaltungsmanagement wurden die Fahrbahnflächen der Verkehrsflächen entsprechend eingepflegt. Folgeerfassung hat die Stadt ebenfalls von diesem Unternehmen im Jahr 2014 für die Wirtschaftswege und im Jahr 2020 für die Straßen durchführen lassen.

In der Straßendatenbank sind mit den Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen hinterlegt. Auch die Zustandsdaten sind entsprechend den Ergebnissen der Erfassungen mit den Zustandsklassen hinterlegt.

In einem nächsten Schritt sollte die Stadt bzw. die Stadtwerke auch die Aufbaudaten erfassen und in der Datenbank hinterlegen. Diese liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie sind jedoch aus der Vergangenheit in der Regel nicht bekannt und können so nur sukzessive erhoben werden. Hier kann die Stadt beispielsweise durch die Aufnahme des Ist-Zustandes im Rahmen des Aufbruchmanagements die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen.

Auch die Erhaltungsdaten mit Zeitpunkt, Art und Umfang der konsumtiven wie investiven Maßnahmen sollten die Stadtwerke Espelkamp in die Straßendatenbank einpflegen. So kann sie die Straßendatenbank sukzessive weiter aufbauen und dann für die Ausarbeitung von Bauprogrammen sowie operative und strategische Entscheidungen nutzen.

### → Empfehlung

Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Espelkamp sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbau- und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.

Bereits jetzt dienen die Zustandserfassungen und die Straßendatenbank als Grundlage für das Erhaltungsmanagement. Gemeinsam mit dem Ingenieurbüro hat die Stadt ein Straßen- und Wegekonzept erstellt, das Ende 2020 vom Rat beschlossen wurde.

### 6.3.3 Kostenrechnung

- Die Stadtwerke Espelkamp können über die Kostenrechnung die Aufwendungen für die Verkehrsflächenerhaltung vollständig und transparent abbilden.

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

Die **Stadtwerke Espelkamp** führen für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung. Sie rechnen die erbrachten Leistungen vollkostenbasiert mit der Stadt ab.

Die Stadtwerke verteilen die Aufwendungen auf die Kostenstellen Straßen, Wirtschaftswege und Grünflächen. Die Aufwendungen werden vollständig und vollkostenbasiert abgebildet. Auf dieser Grundlage können die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen ermittelt werden. Ebenso können die Stadtwerke Espelkamp die Unterhaltungsaufwendungen nach den jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen in die betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenzieren.

### 6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → Feststellung

Über das systematische Erhaltungsmanagement und das Straßen- und Wegekonzept hat die Stadt Espelkamp den Werterhalt des Verkehrsflächennetzes als strategisches Ziel formuliert.

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

Die **Stadt Espelkamp** hat bereits mit der Einführung des NKF und der Ersterfassung und –bewertung ihrer Verkehrsflächen gemeinsam mit dem beauftragten Ingenieurbüro begonnen, ein systematisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Ausgehend von dem aktuellen Zustand werden dabei anhand von definierten Kriterien und Zielen Prioritäten festgelegt. Für das gesamte Verkehrsflächennetz wird daraus ein Maßnahmenkatalog mit einer Budgetplanung für die mittelfristige Finanzplanung entwickelt. Ende 2020 hat der Rat das aktuelle Straßen- und Wegekonzept beschlossen, das auf der Grundlage der systematischen Erhaltungsplanung mit Blick auf die gesetzlichen Anforderungen des § 8 KAG NRW die Maßnahmen- und Budgetplanung fortschreibt.

Aus dem Erhaltungsmanagement der Stadt Espelkamp ist der Werterhalt des Verkehrsflächennetzes als oberstes Ziel zu entnehmen. Im Rahmen der Erhaltung verfolgt die Stadt die Strategie, bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen.

Das systematische Erhaltungsmanagement der Stadt Espelkamp beleuchtet bislang vorwiegend die technische Sicht. So sollte der Werterhalt des Verkehrsflächennetzes nicht nur über Entwicklung der Zustandsklassen gemessen werden. Auch die finanzwirtschaftliche Sicht darf an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden. So sollte die bilanzielle Entwicklung weitestgehend parallel zur technischen Entwicklung des Vermögens verlaufen.

Diese Verbindung von finanzwirtschaftlicher und technischer Sicht kann z. B. über die Formulierung von Zielen im Haushaltsplan und eines operativen Controllings erfolgen. Setzt man den Werterhalt als oberste Zielvorgabe, so kann dies über messbare Ziele weiter konkretisiert werden. In bilanzieller Hinsicht würde es beispielsweise bedeuten:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent.

Aus bautechnischer Sicht kann als Ziel z. B. definiert werden:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung unabdingbar. Zudem ist es erforderlich, die Zustände zwischen den Erfassungen theoretisch fortzuschreiben. Neben den Abschreibungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernde Faktoren sind ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch ggf. Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen.

#### → **Empfehlung**

Aus der strategischen Zielvorgabe des Werterhalts sollte die Stadt Espelkamp Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

## 6.4 Prozessbetrachtung

### 6.4.1 Aufbruchmanagement

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

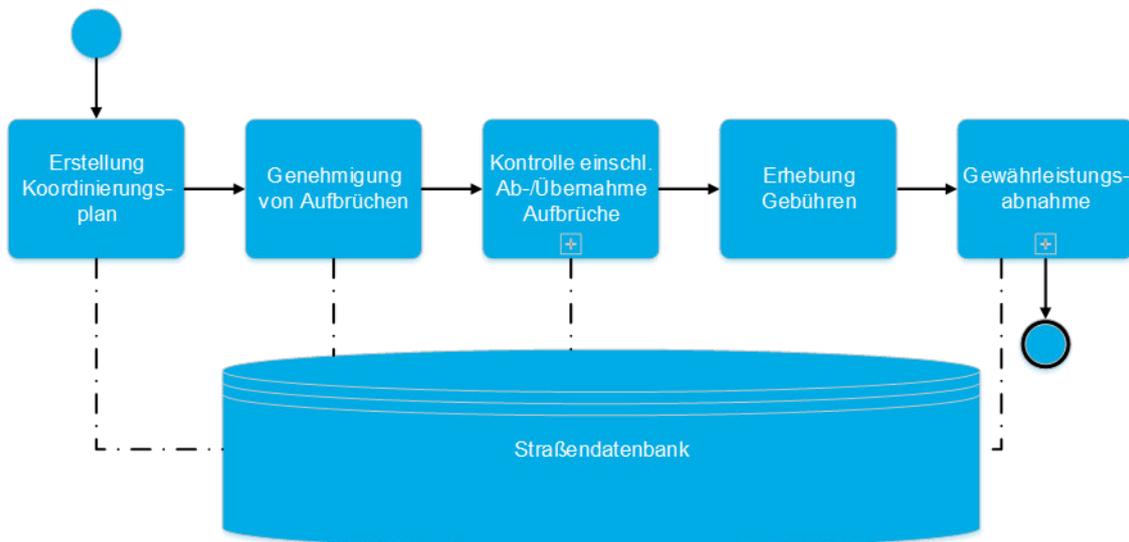
#### → **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp kann das Aufbruchmanagement in einigen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.

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

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

### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Für die Aufbrüche an den Verkehrsflächen in der **Stadt Espelkamp** sind die Stadtwerke Espelkamp AöR zuständig.

Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements läuft derzeit außerhalb der Straßendatenbank. Auch die gesamten Informationen zu den Aufbrüchen werden noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Da Aufbrüche aber immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche darstellen, sind die Informationen darüber entscheidend für das Erhaltungsmanagement.

#### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp bzw. die Stadtwerke Espelkamp sollten das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Aktuell stimmen sich die Stadt bzw. die Stadtwerke maßnahmenbezogen mit anderen Versorgungsträgern ab. Neben den Stadtwerken selbst, die die Bereiche Energie, Abwasser und Wasserversorgung abdecken, sind es insbesondere die Telekommunikationsunternehmen, die Aufbrüche in den Verkehrsflächen veranlassen. Auch wenn die Stadtwerke selbst teilweise Veranlasser der Aufbrüche sind, ist es sinnvoll alle städtischen Maßnahmen zusammenzustellen, diese mit den Maßnahmen Dritter systematisch zu koordinieren und in einen Koordinierungsplan zusammenzufügen. Derzeit stellen die Stadtwerke die Aufbruchanzeigen der Versorgungsträger in einer Excel-Datei zusammen. Mit der Integration des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank kann die Stadt auch den Teilprozess der Koordinierung weiter optimieren und vereinfachen.

Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordinierung. Zudem könnte die Abstimmung bereits während der Planungsphase von Maßnahmen erfolgen und nicht wie bisher mit bereits geplanten Maßnahmen. Derzeit erschweren nach Aussagen der Stadt die fehlenden Rückmeldungen der (nicht städtischen) Versorgungsträger die Koordinierung der Maßnahmen.

Weiterhin kann dieser Prozess erheblich über ein Online-Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf das entsprechende Modul der Straßendatenbank vereinfacht werden. So können die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligten und der Stadt vorgesehen sind.

Für die Genehmigung der Aufbrüche sind bei den Stadtwerken zwei unterschiedliche Abteilungen zuständig. Kleinere Aufbrüche genehmigt der Baubetriebshof. Für große Projekte liegt die Zuständigkeit bei den Zentralen Diensten. Die Stadtwerke sollten kritisch hinterfragen, inwieweit diese getrennte Zuständigkeit für die Genehmigung der Aufbrüche beibehalten werden soll. Eine einheitliche Zuständigkeit kann nicht nur die internen Abläufe, sondern auch die Kontaktaufnahme für die Veranlasser oder Baufirmen erleichtern.

Entsprechend der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet, den tatsächlichen Baubeginn dem Baubetriebshof per Telefax anzuzeigen. Mit der Implementierung des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können auch diese Prozessschritte digitalisiert und erleichtert werden.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Espelkamp in geringem Umfang in der Genehmigungsverfügung. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, ein Handbuch z. B. auch in Form eines Flyers zu erstellen, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt. Diese Informationen kann die Stadt der Genehmigung beifügen wie auch zum Download online bereitstellen.

Vor dem Beginn der Maßnahme sollte die Stadt den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie den später wiederhergestellten Zustand mit dem Ausgangszustand im Rahmen der Kontrollen des Aufbruchs abgleichen, mögliche Mängel belegen und so Unstimmigkeiten leichter aufklären. Eine solche Dokumentation führt die Stadt Espelkamp nur selten bzw. bei größeren Maßnahmen durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.

Die Stadtwerke haben sich das Ziel gesetzt, jeden Aufbruch einmal zu kontrollieren. In der Praxis schafft sie nach eigener Angabe eine Quote von etwa 80 bis 90 Prozent. Diese Quote bezieht sich jedoch nicht nur auf die Kontrolle während der Bauausführung. Teilweise kontrollieren die Stadtwerke die Aufbrüche erst nachdem die ausführenden Firmen die Baustellen bereits verlassen haben. Hierbei entscheiden die zeitlichen Ressourcen, welche Aufbrüche wann kontrolliert werden. Die Vorhabenträger werden in Espelkamp nicht verpflichtet, die verschiedenen Phasen der Ausführung über Fotos und Nachweise zu dokumentieren. Hierdurch könnte die Stadt die Dokumentation der Aufbrüche sicherstellen und diese Nachweise zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen. Zudem bietet es sich an, während der Ausführungsphase die Informationen zum Straßenaufbau aufzunehmen und für die Beurteilung des Straßenzustandes zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadtwerke Espelkamp sollten die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.

Stellen die Stadtwerke im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informieren sie die ausführende Firma und fordern die Mangelbeseitigung ein. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

Gemäß der Genehmigungsverfügung ist nach der Fertigstellung eine gemeinsame Abnahme durchzuführen. Damit fordern die Stadtwerke indirekt auch eine Anzeige der Fertigstellung ein. Einen einheitlichen Vordruck, der dem Veranlasser oder auch den Firmen zur Verfügung steht, gibt es aber nicht.

Eine Ab- bzw. Übernahme der Maßnahme führen die Stadtwerke Espelkamp nur selten und ausschließlich bei größeren Maßnahmen durch.

→ **Empfehlung**

Eine Abnahme sollten die Stadtwerke Espelkamp für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.

Dies gilt auch für Aufbrüche, die durch andere Abteilungen der Stadtwerke – wie z. B. Abwasserbetrieb oder Energieversorgung – veranlasst werden. Ziel und Fokus des Aufbruchmanagements ist die ordnungsgemäße Wiederherstellung der Verkehrsfläche. Diese Prozesse gilt es entsprechend zu dokumentieren, um sie letztlich auch für das Erhaltungsmanagement nutzen zu können.

Während der Gewährleistungsfrist kontrollieren die Stadtwerke die Aufbruchstellen nicht routinemäßig. Nur wenn Schäden z. B. von Bürgern gemeldet werden, kontrolliert der Baubetriebshof die Aufbrüche.

→ **Empfehlung**

Die Stadtwerke Espelkamp sollten auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist sollte die endgültige Gewährleistungsabnahme durchgeführt werden. Diese findet in Espelkamp jedoch nicht statt.

→ **Empfehlung**

Zum Ende der Gewährleistung sollten die Stadtwerke Espelkamp regelmäßige Kontrollen durchführen und die Gewährleistungsabnahme der Aufbrüche dokumentieren. Mögliche Schäden und Ansprüche kann die Stadt auf Grundlage dieser Dokumentation geltend machen.

## 6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

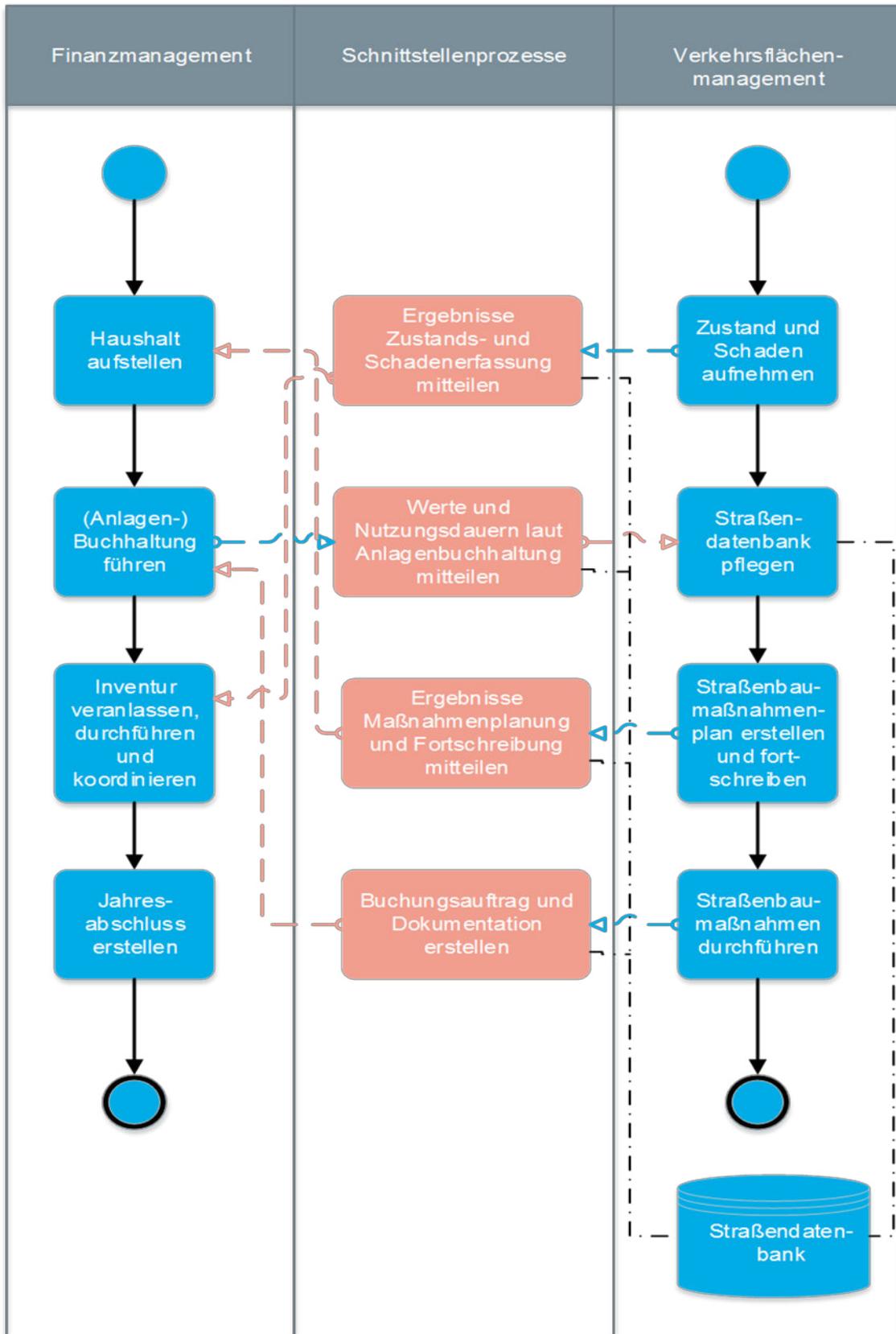
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung bedient die Stadt Espelkamp über eine enge persönliche Abstimmung. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.

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

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

### Schnittstellenprozess



Die **Stadt Espelkamp** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Die Anlagenbuchhaltung wird im Kernhaushalt und die Straßendatenbank bei den Stadtwerken Espelkamp geführt. Eine Schnittstelle zwischen beiden Systemen gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sind jedoch nicht eingerichtet.

Dieser Abgleich hat jedoch in Espelkamp bislang weder im Rahmen der Jahresabschlüsse stattgefunden noch hat die Stadt eine körperliche Inventur durchgeführt. Die Stadt schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Vermögenszuwächse durch investiv durchgeführte Maßnahmen. Ein Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank ist in Espelkamp bisher nur im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung erfolgt. Für den Jahresabschluss ist jedoch ein regelmäßiger Abgleich im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich. So ist gewährleistet, dass innerhalb der Stadt wie auch in den Stadtwerken mit einer einheitlichen Datenlage sowohl aus kaufmännischer als auch aus technischer Sicht gearbeitet wird.

Nach der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Espelkamp im Jahr 2014 ihre Wirtschaftswege und im Jahr 2020 ihre Straßen erneut erfassen und bewerten lassen. Die Dokumentation der Ergebnisse erfolgt bislang aber nur in der Straßendatenbank.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Espelkamp keine körperliche Inventur ihres Verkehrsflächenvermögens durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert. In den Inventurrichtlinien sind dazu die Zuständigkeit und das Verfahren für die Durchführung der Inventur zu regeln.

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen zwingend erforderlich. Damit die Zustandserfassung für die Inventur einer örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses Stand halten kann, sind bei der Zustandserfassung die formalen Vorgaben der Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur zu beachten. Eine Dokumentation ist hierzu ebenso erforderlich wie die enge Abstimmung zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement zu den Vorgaben für die Zustandserfassung für die Inventur.

→ **Feststellung**

Die Stadt Espelkamp ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte das Verfahren und die Zuständigkeiten für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die zuletzt im Jahr 2020 beauftragte Zustandserfassung und –bewertung für die Straßen sollte die Stadt Espelkamp als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Die Erfassung der Wirtschaftswege liegt inzwischen einige Zeit zurück. Sie sollte daher zeitnah wiederholt

werden, um dann auch für die körperliche Inventur genutzt werden zu können. So wird sich ein einheitliches und vollständiges Bild sowohl aus technischer als auch aus bilanzieller Sicht ergeben.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Espelkamp gut. Buchhalterische Aspekte wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen Anlagenbuchhaltung und Stadtwerke miteinander ab.

## 6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Espelkamp gehört im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den dünn besiedelten Kommunen. Bei einem überdurchschnittlich großen Stadtgebiet wirkt sich die geringe Einwohnerzahl entsprechend aus. Eindeutige be- oder entlastende Faktoren lassen sich aus den vorliegenden Strukturdaten nicht ableiten.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Das Stadtgebiet von **Espelkamp** umfasst eine Fläche von ca. 84 qkm. Damit liegt die Fläche im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen über dem Median von ca. 72 qkm. Mit 24.809 Einwohnern zählt die Stadt Espelkamp gleichzeitig zu den einwohnerbezogen kleineren Kommunen in diesem Segment. Nur 15 Kommunen haben eine noch geringere Einwohnerzahl. Das Stadtgebiet in Espelkamp ist somit dünner besiedelt als in mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Espelkamp	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	293	82	327	503	751	2.149	129

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Espelkamp ca. 1,9 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf knapp 1,2 Mio. qm Straßenflächen und ca. 745.000 qm befestigte Wirtschaftswegflächen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. In Espelkamp entfallen auf die befestigten Wirtschaftswegen ca. 39 Prozent der Verkehrsfläche. Bei den Straßen erfordern solche mit einer erhöhten Verkehrsbelastung insbesondere durch den Schwerlastverkehr in der Regel einen erhöhten

Ressourceneinsatz für die Erhaltung. Auf die Wohnstraßen und Wohnsammelstraßen entfallen in Espelkamp jeweils gut 30 Prozent. Die Hauptverbindungsstraßen haben einen Anteil von ca. 28 Prozent. Somit indiziert die Verteilung der Straßenkategorien keinen wesentlichen be- oder entlastenden Einfluss. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

## 6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Espelkamp konnte dem bilanziellen Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens bislang nicht entgegenwirken. Der Substanzverlust beläuft sich bis zum Jahr 2018 auf insgesamt 15,9 Mio. Euro bzw. 30 Prozent. Der Vermögenswert der Straßen ist in diesem Zeitraum um 24 Prozent und der Vermögenswert der befestigten Wirtschaftswege um 54 Prozent zurückgegangen.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen, das es langfristig zu erhalten gilt. Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen.

Die Verkehrsflächen sind in **Espelkamp** bilanziell mit einem Wert von gut 37,8 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31. Dezember 2018). Hinzu kommen noch Anlagen im Bau in Höhe von knapp 4,7 Mio. Euro.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen

Kennzahlen	2007	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Verkehrsflächen</b>								
Verkehrsflächenquote in Prozent	26,1	25,4	26,2	23,6	22,8	22,3	21,8	22,2
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	19,78						
<b>Straßen</b>								
Straßenquote in Prozent	21,6	21,1	21,9	20,3	19,8	19,5	19,3	19,9
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je qm Straßenfläche in Euro	k. A.	28,76						
<b>Wirtschaftswege</b>								
Wirtschaftswegequote in Prozent	4,5	4,2	4,3	3,3	3,0	2,8	2,5	2,2
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefläche in Euro	k. A.	5,70						

Die Verkehrsflächenquote bzw. die Straßen-/Wirtschaftswegequote zeigt den Anteil des jeweiligen Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Im Jahr 2007 lag die Verkehrsflächenquote noch bei 26 Prozent. Rund 83 Prozent entfielen dabei auf die

Straßen und etwa 17 Prozent auf die befestigten Wirtschaftswege. Im Zeitverlauf ist der Bilanzwert der Wirtschaftswege stärker gesunken als der Wert der Straßen. So hat sich bis 2018 die Wirtschaftswegequote mehr als halbiert.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Eine Entwicklung im Zeitverlauf kann die gpaNRW aufgrund der fehlenden Flächendaten für die Vorjahre nicht abbilden.

Die Entwicklung der Bilanzwerte im Zeitverlauf verdeutlicht die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der bisherigen Erhaltungsstrategie.

#### Entwicklung der Bilanzwerte in Mio. Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Straßen	44,44	43,81	42,63	41,45	40,09	38,84	37,86	37,00	35,93	34,83	34,81	33,59
Wirtschaftswege	9,29	8,84	8,48	7,98	7,52	7,09	6,61	6,14	5,67	5,20	4,72	4,25
<b>Verkehrsflächen</b>	<b>53,74</b>	<b>52,66</b>	<b>51,11</b>	<b>49,43</b>	<b>47,61</b>	<b>45,93</b>	<b>44,47</b>	<b>43,13</b>	<b>41,60</b>	<b>40,03</b>	<b>39,54</b>	<b>37,84</b>

Seit der Eröffnungsbilanz zeigt sich in Espelkamp ein kontinuierlich sinkender Bilanzwert der Verkehrsflächen. Der Vermögenswert der Straßen ist in den dargestellten zwölf Jahren um ca. 10,9 Mio. Euro bzw. 24 Prozent zurückgegangen. Bei den befestigten Wirtschaftswegen fällt der Rückgang des Bilanzwertes aufgrund der gegenüber den Straßen niedrigeren Anschaffungs- und Herstellungskosten absolut betrachtet mit rund fünf Mio. Euro geringer aus. Prozentual betrachtet ist der Vermögenswert jedoch mit ca. 54 Prozent deutlich stärker zurückgegangen als bei den Straßen.

Insgesamt summiert sich der bilanzielle Wertverlust der Straßen und befestigten Wirtschaftswege auf etwa 15,9 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 30 Prozent.

Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Espelkamp also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

## 6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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

### Einflussfaktoren 2018

Kennzahlen	Richtwert	Espelkamp
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,36
Reinvestitionsquote in Prozent	100	50,14
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	./.

Wie eingangs im Kapitel „Datenlage“ beschrieben konnte die Stadt Espelkamp die Nutzungsdauern der Straßen und Wirtschaftswegen nicht nach Flächen gewichten. Daher kann der Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle nicht abgebildet werden.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher und differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen.

#### 6.6.1 Alter und Zustand

##### → Feststellung

Die Restnutzungsdauern von 23 Jahren bei den Straßen und zehn Jahren bei den Wirtschaftswegen indizieren bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand bei den Straßen zeigt sich nach der Zustandserfassung 2020 demgegenüber deutlich positiver. Bei den Wirtschaftswegen bestätigt die Zustandserfassung aus dem Jahr 2014 tendenziell das bilanzielle Alter.

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

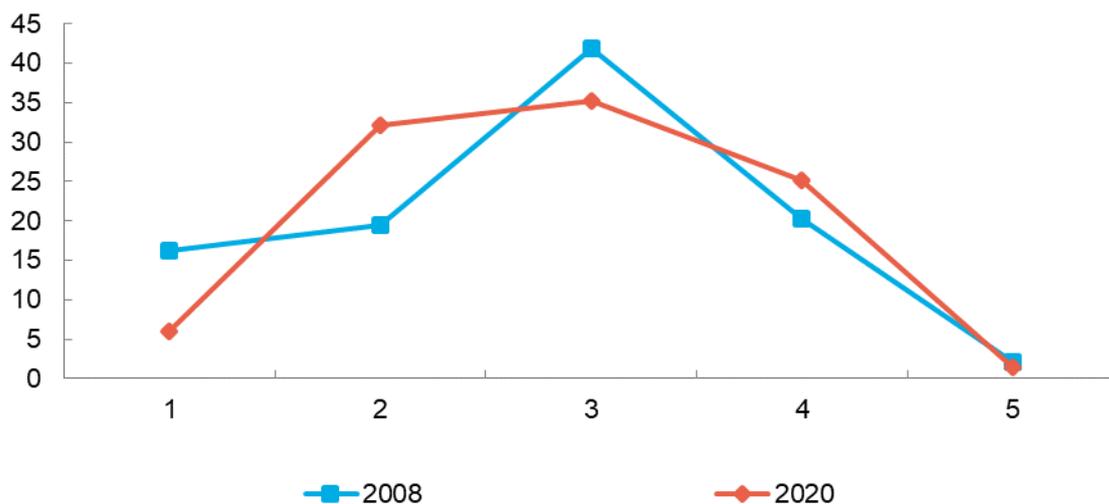
Die **Stadt Espelkamp** konnte die durchschnittliche Gesamt- und Restnutzungsdauer ihrer Verkehrsflächen nicht ermitteln (vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage). Daher kann die

gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad, der für diese Analyse nach den jeweiligen Abschnittsflächen gewichtet wird, nicht ermitteln. Für die Straßen kann die gpaNRW hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung heranziehen. Hierbei sind ausschließlich die Nutzungsdauern ohne eine weitere Gewichtung berücksichtigt. Für die Wirtschaftswege können wir aufgrund der fehlenden Gesamtnutzungsdauern nur die Restnutzungsdauern heranziehen.

Zum 31. Dezember 2018 haben die Straßen noch eine Restnutzungsdauer von 23 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren ergibt sich daraus ein Anlagenabnutzungsgrad von ca. 61 Prozent. Die befestigten Wirtschaftswege haben nur noch eine Restnutzungsdauer von zehn Jahren. Bilanziell zeigt sich somit bereits eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

Neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur ist der Blick insbesondere auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen zu richten. Aus den Zustandserfassungen der Straßen in den Jahren 2008 und 2020 lässt sich die Entwicklung der Zustandsklassen für die Fahrbahnflächen im Zeitverlauf darstellen.

#### Verteilung der Zustandsklassen Fahrbahnflächen Straßen in Prozent



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittliche Zustands- klasse
2008	16,29	19,50	41,90	20,28	2,03	2,72
2020	6,06	32,10	35,16	25,18	1,50	2,84

Innerhalb der letzten zwölf Jahre haben sich die Anteile in den einzelnen Zustandsklassen zwar verschoben, die durchschnittliche Zustandsklasse hat sich aber nur minimal verschlechtert.

Der tatsächliche Zustand der Straßen stellt sich demnach deutlich besser dar, als es die bilanzielle Sicht mit einer Überalterung des Straßenvermögens vermuten lässt. Nur 1,5 Prozent der Fahrbahnflächen sind in einem sehr schlechten Zustand (Zustandsklasse 5). Allerdings ist auch bereits ein Viertel der Flächen in einem schlechten Zustand (Zustandsklasse 4).

Um die Entwicklung des tatsächlichen Zustands beobachten und analysieren zu können und damit auch ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern, sollte die Stadt Espelkamp zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen durchführen. Diese regelmäßigen Zustandserfassungen sollten möglichst das gesamte Verkehrsflächennetz – also Straßen und Wirtschaftswege – umfassen. Die Zustandsklassenverteilung der Wirtschaftswege zeigte bereits bei der Erfassung 2014 ein deutlich schlechteres Bild als bei den Straßen. Von den Wirtschaftswegeflächen war die Hälfte bereits in einem schlechten Zustand und knapp acht Prozent in einem sehr schlechten Zustand. Die durchschnittliche Zustandsklasse lag bei 3,6.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen. So kann sie aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten oder soweit erforderlich frühzeitig gegensteuern.

## 6.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Espelkamp auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu weniger als 30 Prozent ab.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Die **Stadt Espelkamp** konnte die Unterhaltungsaufwendungen auf Vollkostenbasis sowie differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen ermitteln. Die Erhaltungsaufwendungen kann sie zudem nach den jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen trennen. Insofern bieten die vorliegenden Finanzdaten eine gute Grundlage für die Analyse und Steuerung. Da die Flächen jedoch nicht jahresbezogen rückwirkend vorliegen, kann die gpaNRW die Kennzahlen, die zum Großteil in Bezug zur Fläche gesetzt werden, nicht im Zeitverlauf abbilden.

Die Unterhaltungsaufwendungen haben sich in Espelkamp im Zeitverlauf wie folgt entwickelt:

### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	20.153	20.260	20.593	21.032	28.699
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	19.449	12.019	20.368	0	9.034
Erhaltungsaufwendungen	610.260	557.171	639.331	569.644	643.720
davon Baubetriebshof (AöR)	291.271	288.516	333.436	369.010	379.186
betriebliche Erhaltung Baubetriebshof	58.581	77.197	92.795	72.818	86.633
Instandhaltung Baubetriebshof	196.836	177.140	197.003	231.162	204.472
Instandsetzung Baubetriebshof	35.854	34.179	43.638	65.030	88.081
davon Fremdleistungen	318.989	268.656	305.894	200.635	264.534
betriebliche Erhaltung Fremdleistung	17.592	16.821	14.657	13.757	12.582
Instandhaltung Fremdleistung	111.398	115.928	116.442	143.609	133.313
Instandsetzung Fremdleistung	189.999	135.907	174.795	43.269	118.639
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>649.862</b>	<b>589.450</b>	<b>680.292</b>	<b>590.677</b>	<b>681.453</b>

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen im betrachteten Zeitraum mit jährlichen Schwankungen zwischen 590.000 und 681.000 Euro. Bezogen auf die Verkehrsfläche ergeben sich für das Jahr 2018 Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,36 Euro je qm. Damit setzt die Stadt Espelkamp nicht einmal 30 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. In Espelkamp ist der Anteil der Wirtschaftswegeföächen mit gut 39 Prozent vergleichsweise hoch. Wirtschaftswege erfordern in der Regel einen geringen Ressourceneinsatz für eine angemessene Unterhaltung als die Straßen. Insofern kann dies begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf wirken.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren, für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

### Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen Straßen

Erhaltungsmaßnahmen	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen in Euro	524.901	394.675	465.370	407.295	415.159
<b>Betriebliche Erhaltung</b>					
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	48.268	54.804	61.801	48.903	61.958
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	9,20	13,89	13,28	12,01	14,92
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Straßenfläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,05
<b>Instandhaltung</b>					
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	267.772	200.841	227.220	293.965	243.834
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	51,01	50,89	48,83	72,17	58,73
Aufwendungen Instandhaltung je qm Straßenfläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,21
<b>Instandsetzung</b>					
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	208.861	139.031	176.349	64.427	109.367
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	39,79	35,23	37,89	15,82	26,34
Aufwendungen Instandsetzung je qm Straßenfläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,09

Im betrachteten Zeitraum liegen die Erhaltungsaufwendungen im Jahr 2014 noch auf dem höchsten Niveau und sind seitdem – mit Schwankungen – tendenziell rückläufig. Für das Jahr 2018 liegen die Erhaltungsaufwendungen für die Straßen bei 0,36 Euro je qm Straßenfläche.

Nach der in Espelkamp gewählten Erhaltungsstrategie der Instandsetzung, bei der nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen den kleinteiligen Reparaturen im Rahmen der Instandhaltung vorzuziehen sind, wäre davon auszugehen, dass die Aufwendungen für die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen haben. Dies ist aber im betrachteten Zeitraum nicht der Fall. Im Durchschnitt der fünf Jahre liegt der Anteil der Instandhaltungsaufwendungen an den Erhaltungsaufwendungen bei rund 56 Prozent. Der Anteil der Instandsetzungsaufwendungen liegt bei rund 32 Prozent. Dabei ist insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 der Anteil der Instandsetzungsaufwendungen rückläufig.

Sofern es sich bei den Instandhaltungsmaßnahmen um frühzeitige und daher noch kleine Reparaturen handelt, die eine Ausweitung des Schadens an der Fläche verhindern, sind diese auch als nachhaltig mit Blick auf das Erreichen der Nutzungsdauer zu werten. Ungünstig gestalten sich aber solche Instandhaltungsmaßnahmen, die aus einem bloßen Reagieren auf vorhandene Schäden resultieren und somit zu kleinflächigen Flickstellen im Straßenbild führen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp sollte im Rahmen ihres systematischen Erhaltungsmanagements und mit regelmäßigen Zustandserfassungen überprüfen, ob die für die Straßen eingesetzten Erhaltungsaufwendungen langfristig eine angemessene Erhaltung sicherstellen können.

Bei den befestigten Wirtschaftswegen zeigt sich in der Entwicklung der Erhaltungsaufwendungen folgendes Bild:

### Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen befestigte Wirtschaftswege

Erhaltungsmaßnahmen	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen in Euro	85.359	162.496	173.960	162.349	228.561
<b>Betriebliche Erhaltung</b>					
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	27.905	39.213	45.650	37.672	37.257
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	32,69	24,13	26,24	23,20	16,30
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm befestigte Wirtschaftswegefläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,05
<b>Instandhaltung</b>					
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	40.462	92.227	86.226	80.806	93.951
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	47,40	56,76	49,57	49,77	41,11
Aufwendungen Instandhaltung je qm befestigte Wirtschaftswegefläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,13
<b>Instandsetzung</b>					
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	16.992	31.056	42.084	43.871	97.353
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	19,91	19,11	24,19	27,02	42,59
Aufwendungen Instandsetzung je qm befestigte Wirtschaftswegefläche in Euro	./.	./.	./.	./.	0,13

Während bei den Straßen im Zeitverlauf tendenziell sinkende Erhaltungsaufwendungen festzustellen sind, stehen in Espelkamp für die Erhaltung der befestigten Wirtschaftswege im Zeitverlauf steigende Finanzressourcen zur Verfügung. Im Jahr 2018 liegen die Erhaltungsaufwendungen bei 0,31 Euro je qm befestigte Wirtschaftswegefläche. Damit erreichen sie fast das Niveau der Erhaltungsaufwendungen bei den Straßen.

Bei den Wirtschaftswegen zeigt sich mit der Umsetzung des Wirtschaftswegekonzeptes aus dem Jahr 2014 eine positive Entwicklung. Mit den steigenden Erhaltungsaufwendungen hat die Stadt die zusätzlich zur Verfügung stehenden Aufwendungen in die nachhaltigen Instandsetzungsmaßnahmen eingebracht. Damit liegt der Anteil der Instandsetzungsaufwendungen an den Erhaltungsaufwendungen im Jahr 2018 sogar leicht über dem der Instandhaltungsaufwendungen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Espelkamp sollte über eine erneute Zustandserfassung und –bewertung auch für die Wirtschaftswege überprüfen, ob mit den steigenden Erhaltungsaufwendungen die als erhaltungswürdig eingestuften Flächen tatsächlich entsprechend erhalten bzw. angemessen verbessert werden konnten. Dies dient letztlich auch der Überprüfung, inwieweit die im Wirtschaftswegekonzept gesetzten Ziele bisher erreicht werden konnten oder ob ggf. nachgesteuert werden muss.

### 6.6.3 Reinvestitionen

#### → Feststellung

Die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen für die Reinvestitionen sind in Espelkamp in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 43 Prozent. Dies erscheint aufgrund des weiterhin noch guten Zustandes des Straßennetzes angemessen. Eine Reinvestitionsquote von fast null Prozent bei den befestigten Wirtschaftswegen erscheint trotz steigender Instandsetzungsaufwendungen aber bei einem tendenziell schlechten Zustand und eines bilanziellen Werteverzehrs von mehr als 50 Prozent risikobehaftet.

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

Die **Stadt Espelkamp** hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 insgesamt rund 3,6 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Die investiven Mittel flossen fast ausschließlich in die Straßen. Lediglich im Jahr 2014 entfiel ein geringer Anteil – ca. 11.000 Euro – auf die befestigten Wirtschaftswegen. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt ca. 10,4 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von ca. 361.000 Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

#### Reinvestitionsquote im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	34,09	6,98	30,29	72,48	64,54
Reinvestitionsquote Wirtschaftswegen in Prozent	2,39	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent</b>	<b>26,96</b>	<b>5,41</b>	<b>23,38</b>	<b>57,81</b>	<b>50,14</b>

Bei den Straßen zeigt sich in den Jahren 2017 und 2018 eine deutlich höhere Reinvestitionsquote als in den Vorjahren. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt diese Quote bei knapp 43 Prozent.

Der bilanzielle Wertverlust von ca. 10,9 Mio. Euro bei den Straßen innerhalb der letzten zwölf Jahre lässt zunächst einen höheren Reinvestitionsbedarf vermuten. Die Entwicklung des Straßenzustandes zumindest bezogen auf die Fahrbahnflächen zeigt aber nur eine leichte Verschlechterung des tatsächlichen Zustandes. Insofern erscheint die Reinvestitionsquote für die Straßen insgesamt in dem zurückliegenden Zeitraum noch angemessen.

In ihr Wirtschaftswegenetz hat die Stadt Espelkamp in den betrachteten Jahren lediglich im Jahr 2014 geringfügig reinvestiert. Mit dem Wirtschaftswegenkonzept hat die Stadt ihre strategische Ausrichtung für die mittel- und langfristige Erhaltung der Wirtschaftswegen formuliert. Danach soll der überwiegende Anteil der befestigten Wirtschaftswegen erhalten werden. Nur ein geringer An-

teil soll ausgebaut werden. Demgegenüber strebt die Stadt aber an, ca. 58 km ihrer bisher befestigten Wirtschaftswege in Schotterwege oder wassergebundene Decken zurückzubauen. Zudem sollen – soweit dies einvernehmlich mit den Betroffenen entschieden wird – knapp 14 km privatisiert werden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung können die nicht getätigten Reinvestitionsquoten in den letzten Jahren möglicherweise gerechtfertigt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Espelkamp sollte überprüfen, ob es ihr ohne Reinvestitionen – nur mit verstärkt durchgeführten Instandsetzungsmaßnahmen – gelingt, die als erhaltungswürdig definierten Flächen auch tatsächlich langfristig in ihrem Wert zu erhalten.

## 6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Verkehrsflächen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Datenlage zu den Verkehrsflächen ist in Espelkamp grundsätzlich gut. Sie bietet bereits eine gute Grundlage für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Lediglich die Datengrundlagen zu den Nutzungsdauern und den Flächendaten im Zeitverlauf sollte die Stadt noch verbessern.	133	E1.1	Die Stadt Espelkamp sollte die Straßendatenbank dahingehend optimieren, dass die Entwicklung des Flächenbestandes darstell- und auswertbar ist. Solange dies noch nicht möglich ist, sollte sie den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.	133
			E1.2	Die Stadt Espelkamp sollte die tatsächlichen Gesamtnutzungsdauern der einzelnen Abschnitte in der Anlagenbuchhaltung hinterlegen.	134
			E1.3	Die Stadt Espelkamp sollte den noch ausstehenden Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank auch dazu nutzen, die Nutzungsdauern stadtweit einheitlich in beiden Systemen zu hinterlegen.	151
F2	Die Stadt Espelkamp nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen hinterlegt sind. Die Datenbank und die Zustandserfassung bilden die Basis für das Erhaltungsmanagement, das die Stadt gemeinsam mit einem Ingenieurbüro aufgebaut hat.	152	E2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Espelkamp sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbau- und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.	152
F3	Über das systematische Erhaltungsmanagement und das Straßen- und Wegekonzzept hat die Stadt Espelkamp den Werterhalt des Verkehrsflächen-netzes als strategisches Ziel formuliert.	153	E3	Aus der strategischen Zielvorgabe des Werterhalts sollte die Stadt Espelkamp Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	154

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F4	Die Stadt Espelkamp kann das Aufbruchmanagement in einigen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	154	E4.1	Die Stadt Espelkamp bzw. die Stadtwerke Espelkamp sollten das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	155
			E4.2	Die Stadt Espelkamp sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.	157
			E4.3	Die Stadtwerke Espelkamp sollten die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.	157
			E4.4	Eine Abnahme sollten die Stadtwerke Espelkamp für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.	157
			E4.5	Die Stadtwerke Espelkamp sollten auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.	158
			E4.6	Zum Ende der Gewährleistung sollten die Stadtwerke Espelkamp regelmäßige Kontrollen durchführen und die Gewährleistungsabnahme der Aufbrüche dokumentieren. Mögliche Schäden und Ansprüche kann die Stadt auf Grundlage dieser Dokumentation geltend machen.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung bedient die Stadt Espelkamp über eine enge persönliche Abstimmung. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	158	E5	Die Stadt Espelkamp sollte das Verfahren und die Zuständigkeiten für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren.	160
F6	Die Stadt Espelkamp ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	160	E6	Die zuletzt im Jahr 2020 beauftragte Zustandserfassung und –bewertung für die Straßen sollte die Stadt Espelkamp als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Die Erfassung der Wirtschaftswege liegt inzwischen einige Zeit zurück. Sie sollte daher zeitnah wiederholt werden, um dann auch für die körperliche Inventur genutzt werden zu können. So wird sich ein einheitliches und vollständiges Bild sowohl aus technischer als auch aus bilanzieller Sicht ergeben.	160
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F7	Die Restnutzungsdauern von 23 Jahren bei den Straßen und zehn Jahren bei den Wirtschaftswegen indizieren bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Der tatsächliche Zustand bei den Straßen zeigt sich nach der Zustandserfassung 2020 demgegenüber deutlich positiver. Bei den Wirtschaftswegen bestätigt die Zustandserfassung aus dem Jahr 2014 tendenziell das bilanzielle Alter.	142	E7	Die Stadt Espelkamp sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen. So kann sie aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten oder soweit erforderlich frühzeitig gegensteuern.	166
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Espelkamp auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur zu weniger als 30 Prozent ab.	166	E8.1	Die Stadt Espelkamp sollte im Rahmen ihres systematischen Erhaltungsmanagements und mit regelmäßigen Zustandserfassungen überprüfen, ob die für die Straßen eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen langfristig eine angemessene Erhaltung sicherstellen können.	168
			E8.2	Die Stadt Espelkamp sollte über eine erneute Zustandserfassung und –bewertung auch für die Wirtschaftswege überprüfen, ob mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen die als erhaltungswürdig eingestuft Flächen tatsächlich entsprechend erhalten bzw. angemessen verbessert werden konnten. Dies dient letztlich auch der Überprüfung, inwieweit die im Wirtschaftswegekonzept gesetzten Ziele bisher erreicht werden konnten oder ob ggf. nachgesteuert werden muss.	169

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen für die Reinvestitionen sind in Espelkamp in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 43 Prozent. Dies erscheint aufgrund des weiterhin noch guten Zustandes des Straßennetzes angemessen. Eine Reinvestitionsquote von fast null Prozent bei den befestigten Wirtschaftswegen erscheint trotz steigender Instandsetzungsaufwendungen aber bei einem tendenziell schlechten Zustand und eines bilanziellen Werteverzehrs von mehr als 50 Prozent risikobehaftet.	170	E9	Die Stadt Espelkamp sollte überprüfen, ob es ihr ohne Reinvestitionen – nur mit verstärkt durchgeführten Instandsetzungsmaßnahmen – gelingt, die als erhaltungswürdig definierten Flächen auch tatsächlich langfristig in ihrem Wert zu erhalten.	171

## → 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