

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Xanten im Jahr  
2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Xanten	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Xanten	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	71
1.5.1	Bestimmung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer von abnutzbaren Vermögensgegenständen	71
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>83</b>
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Beteiligungsportfolio	84
2.3.1	Beteiligungsstruktur	85
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	86
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	87
2.4	Beteiligungsmanagement	90
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	90
2.4.2	Berichtswesen	91
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	93
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
<b>3.</b>	<b>Offene Ganztagschulen</b>	<b>96</b>
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	Rechtliche Grundlagen	97
3.4	Strukturen der OGS	98
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	99
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	100
3.5	Organisation und Steuerung	103
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	103
3.5.2	Steuerung	103
3.5.3	Datentransparenz	104
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.6.1	Fehlbetrag OGS	105
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	107
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>119</b>
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	119
4.3	Baugenehmigung	120
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	120
4.3.2	Rechtmäßigkeit	122
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	124
4.3.4	Geschäftsprozesse	125

4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	126
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	127
4.3.7	Personaleinsatz	131
4.3.8	Digitalisierung	134
4.3.9	Transparenz	135
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	137
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>140</b>
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	141
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	142
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	144
5.4	Sponsoring	146
5.5	Bauinvestitionscontrolling	147
5.6	Nachtragswesen	148
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	149
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	152
5.7	Maßnahmenbetrachtung	153
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
<b>6.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>156</b>
6.1	Managementübersicht	156
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
6.3	Steuerung	157
6.3.1	Datenlage	158
6.3.2	Straßendatenbank	159
6.3.3	Kostenrechnung	160
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	161
6.4	Prozessbetrachtung	163
6.4.1	Aufbruchmanagement	163
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	166
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	169
6.5.1	Strukturen	169
6.5.2	Bilanzkennzahlen	170
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	172
6.6.1	Alter und Zustand	173
6.6.2	Unterhaltung	174
6.6.3	Reinvestitionen	177
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	179
<b>7.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>182</b>
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	182

7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	182
7.3	gpa-Kennzahlenset	184
	<b>Kontakt</b>	<b>190</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Schulverwaltungsämter, Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Stadt Xanten** konnte im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 lediglich einen ausgeglichenen Haushalt erzielen. Dabei reduziert die Stadt jährlich ihre Ausgleichsrücklage. Mit dem Jahresdefizit 2019 (754.000 Euro) wird die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt.

Es besteht somit deutlicher **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell unausgeglichen und die Defizite der Vorjahre haben den Handlungsspielraum der Stadt stark eingeschränkt. In den Planjahren 2020 bis 2023 erwartet die Stadt ebenfalls zwei weitere negative Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen Risiken. Das geplante Jahresdefizit für 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wird wahrscheinlich deutlich höher ausfallen. Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensiert werden können.

Das **Eigenkapital** der Stadt Xanten war aufgrund der Defizite der letzten Jahre stark rückläufig. Die Ausgleichsrücklage wird mit dem voraussichtlichen Defizit in 2019 aufgebraucht sein. Mit Blick auf die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge kann die Stadt Xanten auf eine vergleichsweise bessere Eigenkapitalausstattung zurückgreifen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt mehr Sonderposten aus Zuwendungen bilanziert hat als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Die **Schulden** der Stadt Xanten sind im Betrachtungszeitraum 2013 zu 2018 gestiegen. Dabei sind die Steigerungen zum Großteil auf den Anstieg der **Liquiditätskredite** zurückzuführen. Das Anlagevermögen weist teilweise bereits fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade auf, allerdings plant die Stadt ebenso entsprechende Investitionen. Diese Investitionen plant die Stadt weitestgehend in Höhe der investiven Einzahlungen (Zuwendungen für Investitionsmaßnah-

men, Einzahlungen aus Veräußerungen oder Beiträgen und Entgelten). Allerdings wird der weiterhin deutlich negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung weiter ansteigen lassen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Bereits jetzt gehört Xanten zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten und Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Zur Finanzierung größerer Investitionsvorhaben ist es angesichts der hohen Verbindlichkeiten der Stadt Xanten umso wichtiger, entsprechende Fördermittel zu akquirieren. In diesem Zusammenhang verfügt die Stadt schon über ein gut strukturiertes und funktionierendes **Fördermittelmanagement**. Das Vorgehen der Stadt Xanten beugt dem Risiko von Rückforderungen vor. Des Weiteren werden die Entscheidungsträger umfassend und regelmäßig informiert. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise in Form von Zielvorgaben würden dabei noch mehr Verbindlichkeit schaffen.

Die Stadt Xanten verfügt über eine große **Beteiligungsstruktur**. Die Stadt ist an zwölf Unternehmen beteiligt. Auf neun dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden mit einer Ausnahme alle unmittelbar gehalten.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen befindet sich auf einem mittleren Niveau. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren konstant. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 9,8 Mio. Euro. Die **Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt** befinden sich damit auf einem hohen Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Xanten überwiegend nicht, so dass ein aktives Beteiligungsmanagement nicht besteht. Zwar werden die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vorgehalten, sie liegen jedoch nicht zentral vor und sind nur teilweise digitalisiert. Die Defizite im Beteiligungsmanagement sind u.a. auch in einer bisher unzureichenden Personalausstattung für dieses Themenfeld begründet. Insofern ist die jetzt beschlossene personelle Aufstockung im Rahmen des Haushalt 2021 für diesen Aufgabenbereich zu begrüßen.

Die Stadt Xanten hat die Beteiligungsberichte bis 2018 in den Rat eingebracht. Das Beteiligungsmanagement sollte aber zusätzlich dem Rat für die Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR aufgrund der direkten Haushaltsauswirkungen sowie der unterschiedlichen Sparten standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Mit Berichten zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der unterjährig Informationsfluss zum Rat sichergestellt werden.

Die Stadt Xanten bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Xanten Optimierungspotential. Sie sollte nach den Kommunalwahlen 2020 Schulungen, mindestens zu den Rechten und Pflichten des Aufsichtsrates, anbieten und ihre Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

Die Stadt Xanten hat zwei Grundschulen mit insgesamt drei Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulen wird die **OGS-Betreuung** angeboten. Ebenfalls an allen Grundschulen können Schüler und Schülerinnen zusätzlich die Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ in Anspruch nehmen.

Die OGS der Stadt Xanten wird an zwei der drei Grundschulstandorte gut angenommen. Mit 34,6 Prozent liegt die **Teilnahmequote** 2018 nur leicht unter dem Durchschnitt der geprüften Kommunen. An zwei Standorten liegt die Teilnahmequote sogar deutlich über dem Median. Ein Standort zeigt dagegen eine deutlich unterdurchschnittliche Teilnahmequote bei der OGS.

Die Stadt Xanten gehört 2018 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten **Fehlbetrag** OGS je OGS-Schüler. Er wird durch die unterdurchschnittlichen Aufwendungen positiv beeinflusst. Xanten gehört zu den 50 Prozent der geprüften Kommunen mit den niedrigsten OGS-Aufwendungen je OGS-Schüler.

Die OGS-Durchführung wurde an drei freie Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden **Transferaufwendungen** je OGS-Schüler in Xanten durchschnittlich. Neben den Transferaufwendungen sind die Gebäudeaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsposition in Xanten, obwohl die Stadt den OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern weniger Flächen zur Verfügung stellt als 50 Prozent der geprüften Kommunen. Allerdings sind die Gebäudeaufwendungen je qm überdurchschnittlich.

Die Erträge aus **Elternbeiträgen** liegen in Xanten auf mittlerem Niveau. Durch die Änderung der Elternbeitragssatzung zum 01. August 2019 werden die Erträge voraussichtlich in Zukunft noch deutlich steigen. Weiteres Ertragspotenzial besteht durch die Anpassung der monatlichen Elternbeiträge bis an die gesetzlichen Höchstgrenzen.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen notwendig. Im Haushalt der Stadt Xanten gibt es für das Handlungsfeld OGS bisher kein eigenes Produkt bzw. Kostenstelle. Die Stadt Xanten sollte zumindest eine Kostenstelle für diesen Bereich einrichten, um die Datentransparenz zu erhöhen. Zur Steuerung der OGS sollten ferner Ziele und Kennzahlen definiert sowie ein regelmäßiges Berichtswesen eingeführt werden.

Bei der Stadt Xanten ergeben sich im Handlungsfeld **Bauaufsicht** unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. Die aus der Landesbauordnung NRW vorgegebenen **Fristen** für die Bearbeitung der Anträge werden nicht durchgehend eingehalten. Beim einfachen Baugenehmigungsverfahren könnte durch weniger häufige Nachforderungen sowie der Nutzung der Rücknahmefiktion der Prozess gestrafft werden. Dies würde sich auch positiv auf die im Vergleich langen **Verfahrenslaufzeiten** sowie auf die **Arbeitsbelastung** der Beschäftigten auswirken. Bei der Arbeitsbelastung bildet die Stadt Xanten einen hohen Leistungswert ab. Die Stadt Xanten hat auf diese Situation bereits während der laufenden Prüfung reagiert und im Rahmen des Haushalts 2021 für diesen Aufgabenbereich eine zusätzliche Vollzeit-Stelle beschlossen.

Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Durch eine konsequente Nutzung der vorhandenen Software lassen sich Verbesserungen erzielen. So könnte der Zugriff auf Pläne und Akten digital erfolgen oder auch das Beteiligungsverfahren vollständig digitalisiert werden. Mit dem geplanten Aufbau der **Digitalisierung** wird der gesamte Geschäftsprozess im Baubereich optimiert.

**Das Vergabewesen** der Stadt Xanten ist seit dem Jahr 2019 insgesamt gut organisiert, bietet allerdings auch deutliches Verbesserungspotenzial. Die Stadt Xanten hat für beschränkte und öffentliche Ausschreibungen seit 2018 eine **externe Vergabestelle** (Vergabe- und Submissionsstelle plus – ZVS+) eingerichtet. Dadurch wird sichergestellt, dass ein Großteil der Vergabemaßnahmen der Stadt Xanten einheitlich abgewickelt werden. Dennoch werden die vorgegebenen Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle plus nicht immer und durchgängig eingehalten, ebenso die Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten.

Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Xanten entsprechende Dienstanweisungen erlassen, die derzeit teilweise überarbeitet werden. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Nutzung der **Vergabemanagementsoftware** bei den gesamten Vergabeverfahren.

Über die Verhütung und Bekämpfung von **Korruption** existiert eine Dienstanweisung. Die bereits im Jahr 2008 durchgeführte Schwachstellenanalyse sollte aktualisiert werden. Regelungen für den Bereich **Sponsoring** sind hier ebenfalls enthalten, bedürfen allerdings einer Erweiterung bzw. Konkretisierung.

Für ein **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) sind bei der Stadt Xanten bzw. dem Dienstleistungsbetrieb Xanten (DBX) erste Ansätze vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und dieses Instrument für größere Bauvorhaben weiter optimieren.

Im Bereich des Nachtragswesens ist auffällig, dass es bei den Vergabeverfahren der Stadt Xanten bzw. dem DBX zu vergleichsweise hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen kommt. Die **Maßnahmenbetrachtung** bestätigt den Eindruck, dass die Stadt Xanten bzw. der DBX der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen sollte. Zudem werden die Planungen und Kostenschätzungen vor der Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme dadurch realistischer. Unterstützt wird dieser Prozess auch durch die Einrichtung eines **zentralen Nachtragsmanagements**, welches die Gründe und Ursachen für größere Abweichungen systematisch auswertet.

Die **Verkehrsflächenerhaltung** obliegt dem **Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten** (DBX AöR). Erste Grundlagen für die Steuerung wurden u.a. mit der Straßendatenbank geschaffen. Allerdings wird diese bei einem externen Dienstleister geführt. Zusammen mit tiefergehenden Daten und Informationen sowie einer stärkeren Differenzierung der Finanz- und Flächendaten sollte die Stadt Xanten stärker den Focus auf ein nachhaltiges und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement sowie eine Gesamtstrategie legen.

Dringenden Handlungsbedarf sieht die gpaNRW in dem Abgleich von **Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank**. Zunächst sollte die Stadt eine erneute und vollständige Zustandserfassung und –bewertung des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen und als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen. Damit würden auch die rechtlichen Anforderungen erfüllt.

Das **Aufbruchmanagement** ist in Xanten gut aufgestellt. Optimierungen zeigen sich in der Koordinierung der Maßnahmen und der Dokumentation der Informationen. Mit der Digitalisierung

der Prozesse über die Straßendatenbank könnte die Stadt die Prozesse weiter optimieren. Gleichzeitig kann so das Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verknüpfen werden.

Dem **bilanziellen Werteverzehr** des Verkehrsflächenvermögens konnte die Stadt Xanten zwar nicht vollständig aber doch zu großen Teilen entgegenwirken. Durch entsprechende **Investitionen** ist es ihr gelungen, den Vermögensverzehr in den vergangenen zwölf Jahren auf vier Prozent zu begrenzen. Bilanziell zeigen die Restnutzungsdauern bei den **Straßen** eine beginnende, bei den **Wirtschaftswegen** jedoch bereits eine deutliche Überalterung des Vermögens. Nach der Erfassung im Jahr 2018 befinden sich die Straßen insgesamt in einem guten Zustand. Fast 50 Prozent aller Flächen sind demnach in einem sehr guten und guten Zustand, nur fünf Prozent wurden der schlechtesten Zustandsklasse zugeordnet. Insofern erscheint die **Reinvestitionsquote** von ca. 57 Prozent im Durchschnitt der letzten fünf Jahre angemessen. Für die **Unterhaltung** setzt die Stadt Xanten im Durchschnitt der letzten fünf Jahre weniger als 50 Prozent des Richtwertes von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche ein (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.). Der Richtwert beziffert den erforderlichen Finanzbedarf für eine langfristige wirtschaftliche Unterhaltung.

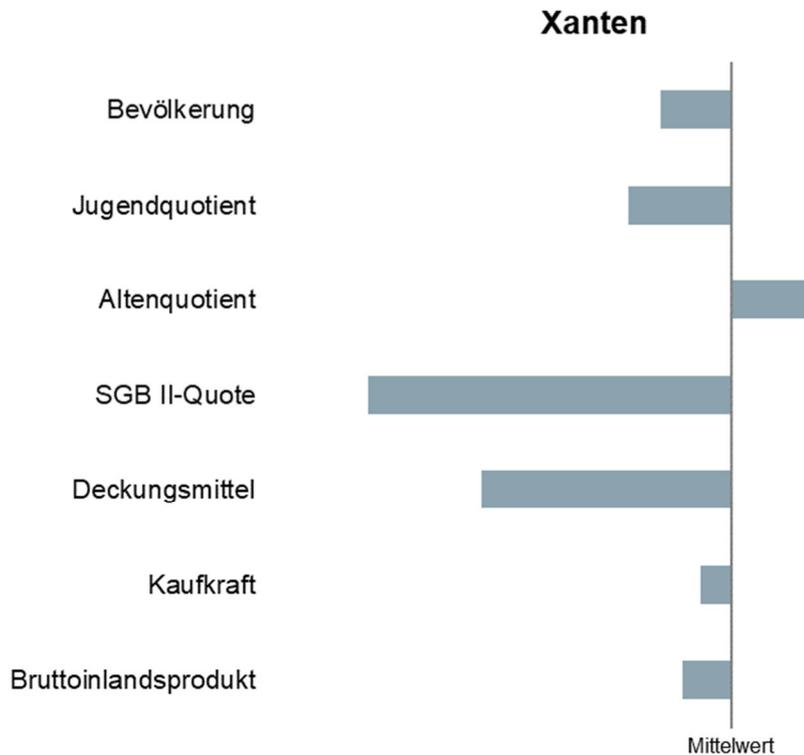
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Xanten

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

## Strukturmerkmale Stadt Xanten 2018



Die strukturelle Situation der Stadt Xanten und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen 2015 ausführlich beschrieben. Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Vergleichskennzahlen aus den Jahren 2013 zu 2018. Einzige Ausnahme in der zeitlichen Betrachtung bildet hierbei die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2040.

Während in der letzten Prüfung für das Vergleichsjahr 2013 die Prognosedaten von IT.NRW den Bevölkerungsrückgang bis 2040 mit 1,5 Prozent berechnen (20.861 Einwohner), wird im Vergleichsjahr 2018 der prognostizierte Rückgang für Xanten bis 2040 mit 7,7 Prozent auf dann 19.947 Einwohner angenommen. Eine Verschlechterung der Prognosedaten stellt im interkommunalen Vergleich zurzeit die Ausnahme dar. Landesweit ist vielmehr eine positive Einwohnerentwicklung zu verzeichnen, die vor Ort häufig durch eine starke Ausweisung neuer Baugebiete und die Ansiedlung und Erweiterung neuer Gewerbebetriebe begleitet wird. Zudem wirken sich die Zuwanderung insbesondere ab 2015 und die allgemein wieder positiven Geburtenraten begünstigend aus. Zumindest in den offiziellen Prognosedaten konnte die Stadt Xanten von diesen Entwicklungen noch nicht profitieren.

Bei den übrigen Strukturmerkmalen haben sich die Trendentwicklungen aus den Vergleichsdaten 2013 für Xanten in den Folgejahren bestätigt. So hat sich der unterdurchschnittliche Jugendquotient weiter vom interkommunalen Mittelwert entfernt. Parallel hierzu ist der überdurchschnittliche Altenquotient noch deutlicher über den Mittelwert angestiegen.

An der wirtschaftlich guten Entwicklung der letzten Jahre vor der aktuellen Pandemie konnten die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Xanten statistisch nur bedingt partizipieren. Lag die

durchschnittliche Kaufkraft (Summe aller Nettoeinkünfte der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort) im Jahr 2013 mit 20.782 Euro noch um 1.068 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert (21.850 Euro), unterschreiten die Bürgerinnen und Bürger Xantens im Jahr 2018 den interkommunalen Mittelwert mit 23.262 Euro nur noch um 825 Euro (Mittelwert 24.087 Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel für den städtischen Haushalt der Stadt Xanten haben von der guten Konjunktur und der steigenden Verbundmasse im Rahmen des Gemeindefinanzausgleich nicht profitieren können. Wenngleich die allgemeinen Deckungsmittel im Zeitverlauf 2013 zu 2018 entsprechend der interkommunalen Entwicklung gestiegen sind (967 auf 1.128 Euro je Einwohner), unterschreitet Xanten den Mittelwert jetzt mit 420 Euro noch deutlicher als im Vergleichsjahr 2013 (244 Euro).

Auf vergleichsweise geringem Niveau bewegt sich in der Stadt Xanten weiterhin die SGB II – Quote. Sie ist im Zeitverlauf 2013 zu 2018 um ca. 0,5 Prozent gesunken und unterschreitet den interkommunalen Mittelwert 2018 um 3,3 Prozent.

## **0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Die Stadt Xanten hat für die Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 08. Dezember 2015 eine Beschlussvorlage erstellt, in der zunächst über die im Zeitraum Juli 2014 bis April 2015 stattgefundene überörtliche Prüfung informiert wird. Gleichzeitig wurde der Prüfungsbericht auf der Internetseite der Stadt zum Download für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Vorlage stellt weiterhin die getroffenen Bewertungen zum Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) in den einzelnen Prüfungsbereichen dar und listet anschließend das monetäre Potenzial auf, das sich durch die Gegenüberstellung von Kennzahlenwerten und Benchmarks berechnet.

In der Beschlussvorlage hat die Verwaltung ausgeführt, dass sie die Empfehlungen der gpaNRW in jedem Einzelfall prüfen und - soweit möglich und sinnvoll – umsetzen möchte. Erste Umsetzungen sollten schon im Rahmen der Haushaltseinbringung für das Jahr 2016 erfolgen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung zahlreicher von der gpaNRW angeregter Empfehlungen unter dem grundsätzlichen Vorbehalt stehen, dass der Rat der Stadt Xanten hierfür Personalressourcen zur Verfügung stellt. Für die von der gpaNRW angeregten Änderungen bzgl. der Gebührenerhebungen, sieht die Verwaltung hier zunächst die Notwendigkeit einer Prüfung auf ihre Sozialverträglichkeit hin. Soweit die gpaNRW empfiehlt, mehr bürgerschaftliches Engagement einzuwerben, stellt die Verwaltung fest, dass in der Stadt Xanten schon viele ehrenamtliche Helfer sehr engagiert tätig sind. Insofern wird eine Akquise ehrenamtlicher Helfer z.B. in der Grünflächenpflege als unrealistisch bewertet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Prüfungsbericht beraten und sich mehrheitlich den Ausführungen der Verwaltung angeschlossen.

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

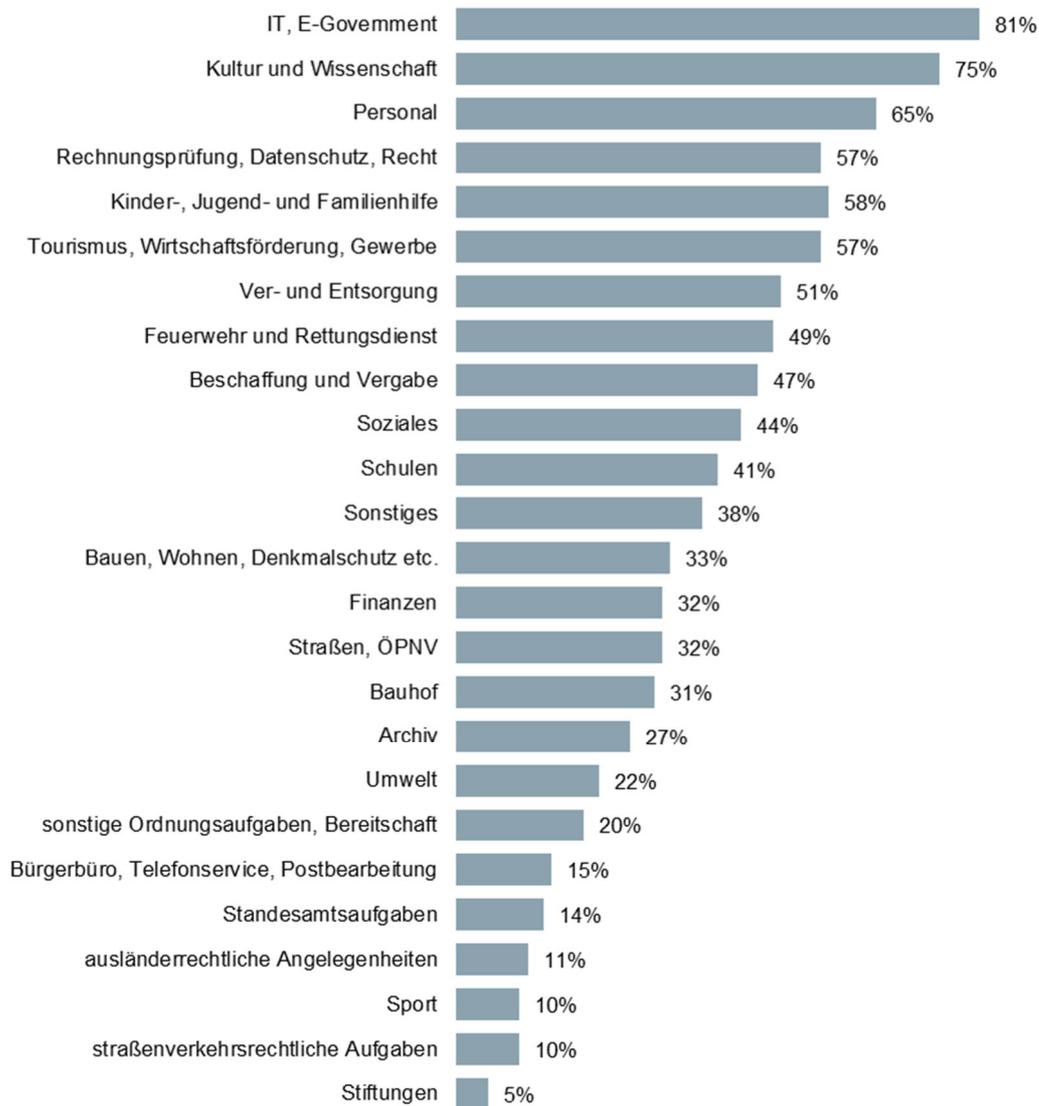
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 81 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

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

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

**Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020**



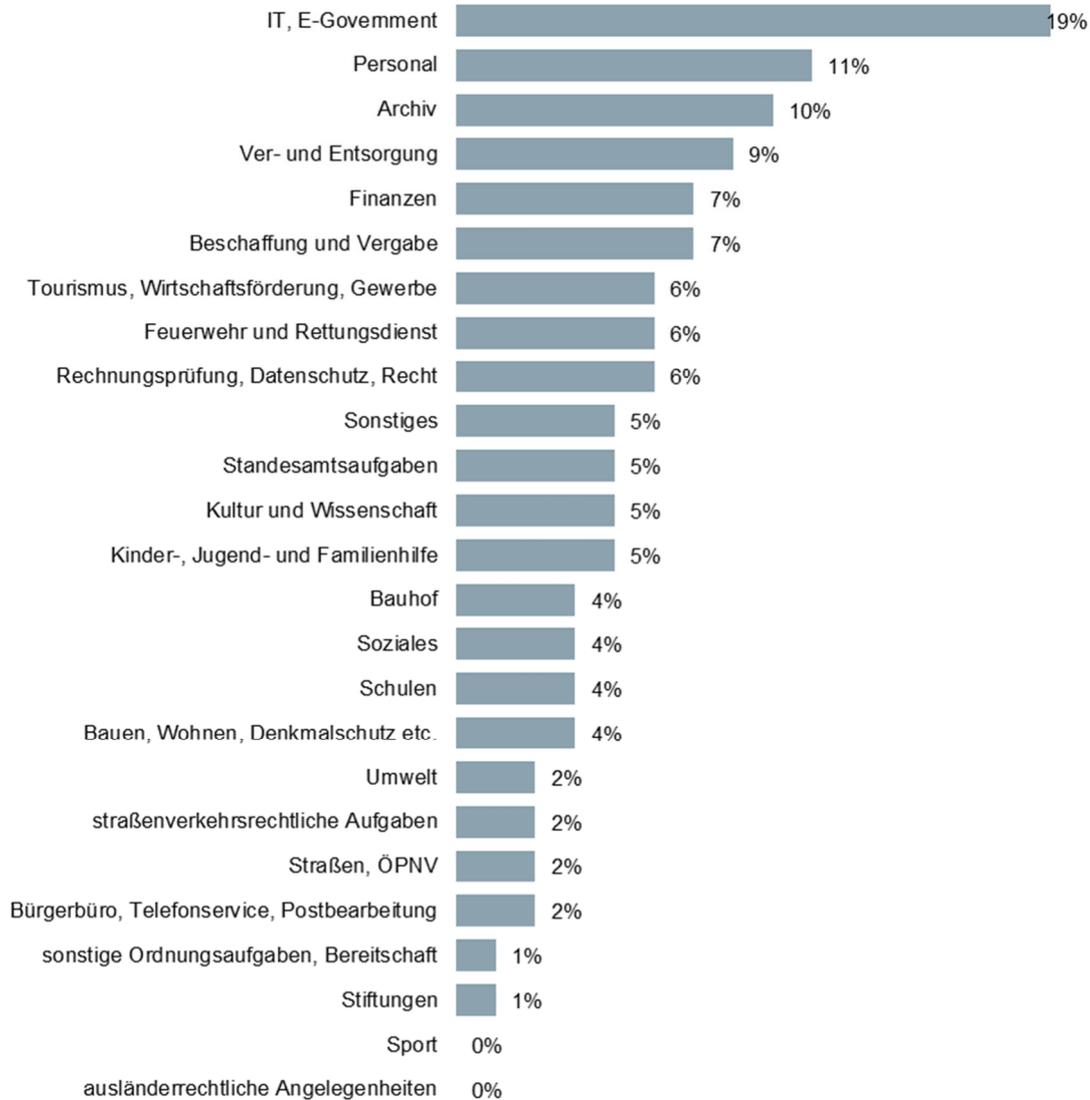
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

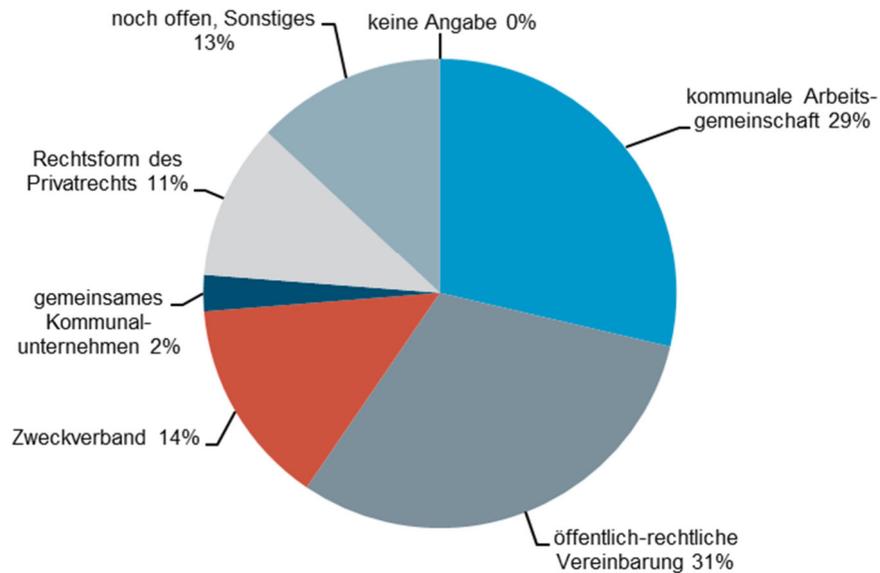


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

## Rechtsformen IKZ 2020

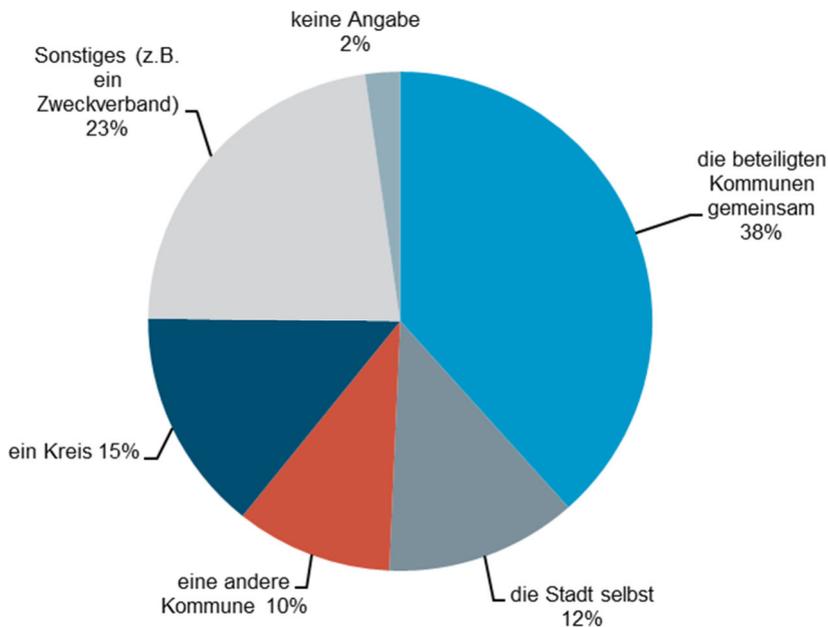


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

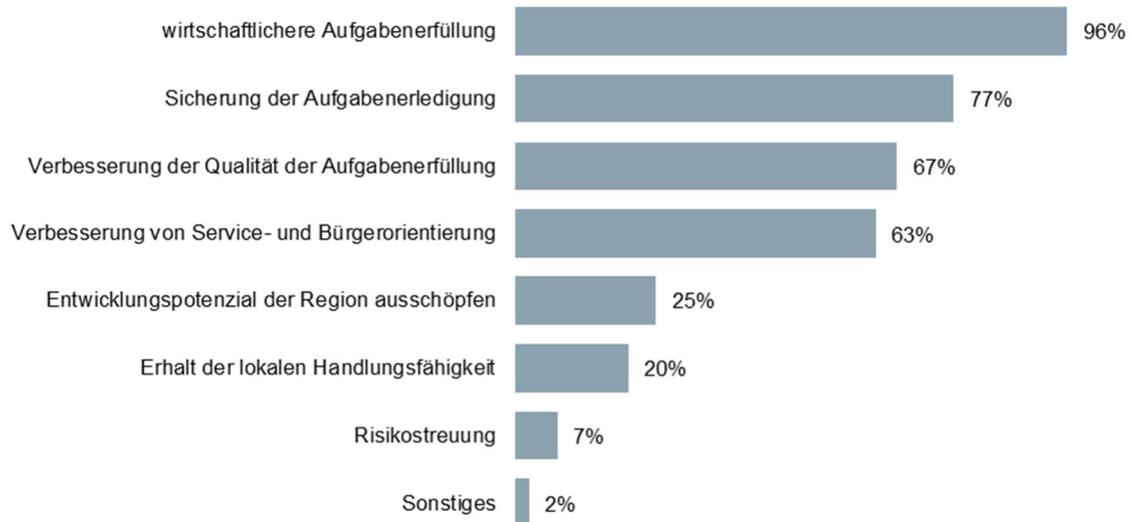


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

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

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

## **Ziele IKZ**



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

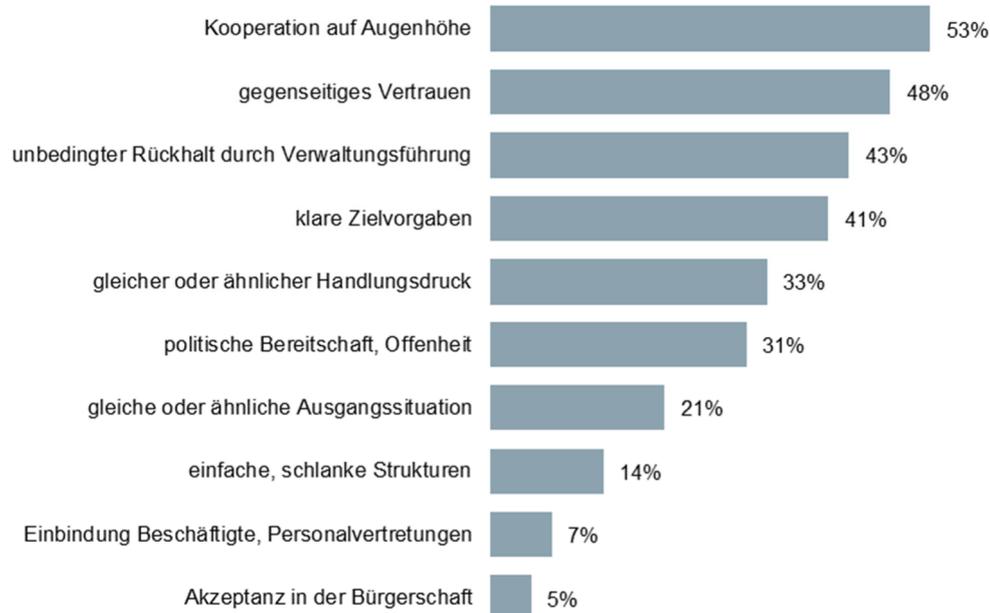
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



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

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

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Xanten

Die Stadt Xanten arbeitet in sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern sowohl mit dem Kreis Wesel als auch mit Nachbarkommunen des Kreises und zusammen. Insgesamt bestehen 17 interkommunale Aktivitäten bzw. Kooperationen, bei denen sowohl die Rechtsformen aus dem GkG NRW als auch private Rechtsformen eingegangen wurden.

Die thematischen Schwerpunkte bei den interkommunalen Kooperationen der Stadt Xanten spiegeln nicht den aktuellen Trend im interkommunalen Vergleich der gpaNRW wieder. Die Aufgabenfelder

- Gemeinsame Zahlungsabwicklung,
- Telefonzentrale,
- Rufbereitschaft Ordnungsamt,
- Gemeinsame Trägerschaft einer Gesamtschule,

befinden sich sämtlich in der Hälfte der genannten Themen mit den geringeren Nennungen. Gleichwohl kann man z.B. mit dem Gesamtschulzweckverband Xanten und Sonsbeck sowie mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben der Gemeindekasse (Gemeinden Sonsbeck und Alpen) durch die Stadtkasse Xanten auf eine jahrelange erfolgreiche Kooperationstätigkeit zurückblicken.

Allerdings hat die Stadt Xanten auch schon Erfahrungen mit der Beendigung interkommunaler Kooperationen machen müssen, in dem der Kooperationspartner z.B. im Aufgabenbereich Wohngeld die öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aufgekündigt hat.

Die bestehenden Fördermöglichkeiten des Landes NRW für interkommunale Kooperationen sind der Stadt Xanten bekannt, wurden allerdings bisher noch nicht in Anspruch genommen. Insbesondere die Frage der im Regelbetrieb dauerhaft anfallenden Personalkosten, die sich nach der Einführungsphase im Planbetrieb ergeben, bleibt trotz der Förderung für die Einführungsphase unverändert Bestandteil bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines Gemeinschaftsprojektes.

Insgesamt würde es die Stadt Xanten begrüßen, wenn auch eine AöR an einer Kooperation nach dem GkG NW beteiligt werden könnte. Da dies aktuell nicht möglich ist, kam die seinerzeit geplante interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Wesel im Bereich des Vergabewesens nicht zustande. In der Folge hat sich die Stadt Xanten daher der Vergabe- und Submissionsstelle plus (ZVS+) angeschlossen, die von der KoPart e.G., Düsseldorf, betrieben wird und für ihre Mitglieder Beschaffungs- und Vergabedienstleistungen anbietet.

Zurzeit sieht die Stadt Xanten keine konkreten Handlungsfelder, in denen durch interkommunale Kooperationen weitere Potenziale erschlossen werden könnten. Sie steht aber weiteren Projekten grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen

der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

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

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

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

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

**Feststellungen**, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Xanten nicht getroffen.

#### 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.

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

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 der Stadt Xanten hat die gpaNRW von März bis Dezember 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Xanten überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018, teilweise auch 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2012 bis 2019.

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	Olaf Schwickardi
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Jan Müller
Offene Ganztagschule	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Robert Pawelczyk
Vergabewesen	Robert Pawelczyk
Verkehrsflächen	Stefanie Ackermann

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

Bedingt durch die aktuelle Pandemielage konnten die Ergebnisse der Prüfung nicht wie üblich im Rahmen eines Abschlussgespräches vor Ort vermittelt werden. Dem Bürgermeister wurde daher am 01. Dezember 2020 ein Foliensatz mit den wesentlichen Prüfungsergebnissen übersandt.

Herne, den 25. Mai 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
<b>Haushaltssteuerung</b>		
F1	Die Stadt Xanten ist aktuell nicht in der Lage, weder die Fristen zur Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse, noch die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Auch die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses für 2018 kommt die Stadt Xanten bisher nicht nach.	
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Xanten werden unterjährig und anlassbezogen über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Dies gilt ebenfalls für den Rat. Die Informationsbasis ist allerdings stark komprimiert und lückenhaft. Insgesamt ist das Berichtswesen noch optimierungsfähig.	E2
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2013 bis 2019 konnten die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Verstärkend kommt hinzu, dass die gute konjunkturelle Lage der letzten Jahre nicht für Entlastung gesorgt hat.	E3
F4	Die Stadt Xanten nutzt zur Fördermittelaufgabe unterschiedliche Recherchequelle und externe Beratungsangebote. Strategische Vorgaben zur Fördermittelaufgabe in Form von Zielvorgaben würden dabei noch mehr Verbindlichkeit schaffen.	E4
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Xanten bei der investiven Fördermittelbeschaffung ist geeignet, um Rückforderungen zu vermeiden. Dabei werden die Entscheidungsträger umfassend und regelmäßig informiert.	

Feststellung		Empfehlung
<b>Beteiligungen</b>		
F1	Die Datenerhebung- und Vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben.	E1 Die Stadt Xanten sollte darauf hinwirken das Beteiligungsmanagement zu zentralisieren. Die zentrale Datenvorhaltung sollte außerdem digitalisiert werden. Zusätzlich sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, dass wichtige Unterlagen wie zum Beispiel Jahresabschlüsse automatisiert übersandt werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben. Der Beteiligungsbericht wird zeitnah erstellt. Ein weiteres Berichtswesen, insbesondere zur Dienstleistungsbe-triebe Xanten AöR besteht nicht.	E2 Die Stadt Xanten sollte regelmäßig die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen analysieren und an den Rat berichten. Ein unterjähriges Berichtswesen über die Entwicklung der Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR auf Sparten-ebene ist notwendig.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht über-wiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben.	E3 Die Stadt Xanten sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter zu den Rechten und Pflichten anbie-ten. Außerdem sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremien-vertreter in Form einer Stellungnahme der Verwaltung erfolgen.
<b>Offene Ganztagschule</b>		
F1	Die OGS der Stadt Xanten wird an zwei von drei Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt nur leicht unter dem Durchschnitt der Ver-gleichskommunen.	E1 Die Stadt sollte entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, dauerhaft vor Ort vorgehalten werden sollen. So könnte die Stadt Xanten die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenan-teile besser steuern.
F2	Im Haushalt der Stadt Xanten ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vor-handen. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Schulträgeraufgaben“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Xanten dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	E2 Zur transparenten Darstellung des OGS-Ressourceneinsatzes sollte die Stadt Xan-ten ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten. Die Stadt Xanten kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle oder dem Produkt „Offene Ganztags-schule“ zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Halbtagsbetreuung voneinander abzugrenzen. Zur OGS-Steuerung ist es sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden so-wie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.
F3	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Xanten auf mittlerem Niveau. Durch die Än-derung der Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen mit Inkrafttreten zum 01. Au-gust 2019 werden die Erträge voraussichtlich in Zukunft noch deutlich steigen. Die neue Elternbeitragsatzung bietet zusätzliches Potenzial zur Ertragssteigerung.	E3 Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Xanten, die Elternbeitragsatzung anzupassen. Die Elternbeiträge sollten an die Steigerungssätze des Runderlasses in Form von jährlichen dynamischen Erhöhungen angepasst werden. Des Weiteren sollte die Stadt Xanten Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

Feststellung		Empfehlung
<b>Bauaufsicht</b>		
F1	In der Stadt Xanten werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung nicht eingehalten. Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht gebildet.	E1.1 Die Stadt Xanten sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten. Gegebenenfalls sollte die Stellenausstattung in diesem Bereich überprüft werden.
		E1.2 Die Stadt Xanten sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
		E1.3 Die Stadt Xanten sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.
		E1.4 Die Stadt Xanten sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberaterung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.
F1	In der Stadt Xanten werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung nicht eingehalten. Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht gebildet.	E2 Die Stadt Xanten sollte die Häufigkeit der Nachforderungen beschränken und von der Möglichkeit der Rücknahmefiktion Gebrauch machen.
F3	Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Stadt Xanten ist insbesondere mit den Baugenehmigungsverfahren höher belastet als viele Vergleichskommunen.	E3 Die Stadt Xanten sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen etc. in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Xanten orientiert sich derzeit bei der Aktenführung an Papierakten. Mit dem Aufbau der Digitalisierung ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten.	
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Xanten setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine bewusste Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	E5 Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung
<b>Vergabewesen</b>		
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Xanten ist gut organisiert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Durch die Anwendung des Vergabemanagementsystems bei sämtlichen Vergabeverfahren ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten.	E1 Die Stadt Xanten sollte sämtliche Vergabeverfahren über das Vergabemanagementsystem durchführen. So wird auch eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren gewährleistet.
F2	Die vorhandene Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption beinhaltet umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse kann die Stadt Xanten den Bereich den derzeitigen Gegebenheiten anpassen.	E2.1 Die Stadt Xanten sollte Inhouseschulungen zur Korruptionsprävention regelmäßig wiederholen.
		E2.2 Die Stadt Xanten sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.
F3	In der „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Xanten“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Regelungen sind jedoch nach der Einschätzung der gpaNRW nicht ausreichend.	E3 Die Stadt Xanten sollte die vorhandenen Regelungen zum Thema Sponsoring erweitern, sodass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Xanten mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.
F4	Die Stadt Xanten hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	E4 Die Stadt Xanten sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben.
F5	Bei den Vergabeverfahren der Stadt Xanten kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen.	
F6	In der Stadt Xanten sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	E6 Die Stadt Xanten sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie beteiligter Unternehmen.
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>		
F7	Die Betrachtung der ausgewählten Maßnahmen hat gezeigt, dass im Vergabewesen der Stadt Xanten bzw. dem DBX an unterschiedlichen Stellen Optimierungsmöglichkeiten bestehen. So wird bei Nachträgen/ Auftragsweiterungen die ZVS+ nicht immer eingebunden.	E7.1 Die Stadt Xanten sollte der Bedarfserstellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehend gestalten. Dieser Aufgabe kommt eine hohe Bedeutung zu, um eine belastbare Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme zu ermöglichen.

Feststellung		Empfehlung
		E7.2 Die Stadt Xanten bzw. der DBX sollte gewährleisten, dass geltende Vorschriften jederzeit eingehalten werden.
<b>Verkehrsflächen</b>		
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen bietet in Xanten noch keine ausreichende Detaillierung und Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.	E1.1 Die Stadt Xanten sollte 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 Xanten sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKf-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.
F2	Die Straßendatenbank wird bei einem externen Dienstleister geführt. Die Stadt nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristige und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.	E2 Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt Xanten sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.
F3	Die Stadt Xanten bzw. der DBX führen keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht abbilden.	E3 Der DBX sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.
F4	Die Stadt Xanten hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechende Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	E4.1 Die Stadt Xanten sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2 Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Xanten Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Feststellung		Empfehlung
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Xanten mit den erforderlichen Prozessen weitestgehend gut strukturiert und aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich in der Koordinierung der Maßnahmen und der Dokumentation der Informationen. Insbesondere mit einer Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	E5.1 Die Stadt Xanten sollte 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.
		E5.2 Die Stadt Xanten sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren und in einem Koordinierungsplan zusammenfassen.
		E5.3 Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.
		E5.4 Der DBX sollte 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.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Xanten gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	
F7	Die Stadt Xanten ist bisher den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	E7 Die Stadt Xanten sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Als Grundlage für die körperliche Inventur sollte die Stadt möglichst zeitnah eine erneute Zustandserfassung und –bewertung durchführen, die den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur gerecht wird.
F8	Bei den Straßen zeigt das bilanzielle Alter eine beginnende, bei den Wirtschaftswegen eine deutlich fortgeschrittene Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung und –bewertung aus dem Jahr 2018 belegt für die Straßen einen guten Zustand.	E8 Die Stadt Xanten sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.

Feststellung		Empfehlung
F9	<p>Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,60 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu weniger als 50 Prozent ab. Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Xanten nicht ausreichend differenziert. Verlässliche Aussagen dazu, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können, lassen sich nicht treffen.</p>	<p>Die Stadt Xanten sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.</p>
		<p>E9.1</p>
		<p>E9.2</p> <p>Die Stadt Xanten sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreicht, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.</p>
F10	<p>Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 57 Prozent. Ausgehend vom Alter und dem Zustand wie auch der Entwicklung der Vermögenswerte kann diese Quote für die Straßen als angemessen angesehen werden.</p>	<p>E10</p> <p>Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung sollte die Stadt Xanten den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.</p>

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die **Stadt Xanten** konnte im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 lediglich einen ausgeglichenen Haushalt erzielen. Dabei reduziert die Stadt jährlich ihre Ausgleichsrücklage. Mit dem Jahresdefizit 2019 (754.000 Euro) wird die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt.

Es besteht somit deutlicher **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell unausgeglichen und die Defizite der Vorjahre haben den Handlungsspielraum der Stadt stark eingeschränkt. In den Planjahren 2020 bis 2023 erwartet die Stadt ebenfalls zwei weitere negative Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen Risiken. Das geplante Jahresdefizit für 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wird wahrscheinlich deutlich höher ausfallen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Xanten war aufgrund der Defizite der letzten Jahre stark rückläufig. Die Ausgleichsrücklage wird mit dem voraussichtlichen Defizit in 2019 aufgebraucht sein. Mit Blick auf die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge kann die Stadt Xanten auf eine vergleichsweise bessere Eigenkapitalausstattung zurückgreifen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt mehr Sonderposten aus Zuwendungen bilanziert hat als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Die **Schulden** der Stadt Xanten sind im Betrachtungszeitraum 2013 zu 2018 gestiegen. Dabei sind die Steigerungen zum Großteil auf den Anstieg der Liquiditätskredite zurückzuführen. Das Anlagevermögen weist teilweise bereits fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade auf, allerdings plant die Stadt ebenso entsprechende Investitionen. Diese Investitionen plant die Stadt weitestgehend in Höhe der investiven Einzahlungen (Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen, Einzahlungen aus Veräußerungen oder Beiträgen und Entgelten). Allerdings wird der wei-

terhin deutlich negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung weiter ansteigen lassen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Bereits jetzt gehört Xanten zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten und Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Stadt Xanten** ist nicht in der Lage, Jahres-, Gesamtabchlüsse und Haushaltspläne fristgerecht aufzustellen. Das unterjährige **Controlling** ist ebenfalls ausbaufähig und dient derzeit noch nicht der Haushaltssteuerung.

Der Haushalt der Stadt Xanten kann derzeit nur durch Erträge im Rahmen von Grundstücksverkäufen entlastet werden. Allerdings kann die Stadt die geplanten Aufwandssteigerungen nur noch teilweise durch diese Erträge kompensieren. Entscheidender für die positive Entwicklung der zukünftigen Jahresergebnisse werden die kaum beeinflussbaren Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein. Dabei positionieren sich die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Xanten in allen Jahren am Minimalwert im interkommunalen Vergleich (siehe Kapitel 1.4.2). Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensiert werden können.

Die Stadt Xanten hat in den Betrachtungsjahren vergleichsweise mehr konsumtive **Ermächtigungen** je Einwohner im Haushalt übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Xanten ebenfalls deutlich mehr als die Vergleichskommunen. Dabei deckt der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich zu mindestens die Ermächtigungsübertragungen und ist jeweils höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Stadt Xanten verfügt über ein gut strukturiertes und funktionierendes **Fördermittelmanagement**. Das Vorgehen der Stadt Xanten beugt dem Risiko von Rückforderungen vor. Des Weiteren werden die Entscheidungsträger umfassend und regelmäßig informiert. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise in Form von Zielvorgaben würden dabei noch mehr Verbindlichkeit schaffen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Xanten 2013 bis 2020

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

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

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Stadt Xanten gelingt nur in einem der acht Betrachtungsjahren der geforderte Haushaltsausgleich. In allen anderen Jahren werden Jahresfehlbeträge erzielt, die zu einer Reduzierung der Ausgleichsrücklage führen.

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

### Haushaltsstatus Stadt Xanten 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt			X					
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X	X	X	
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								X

Bedingt durch die Fehlbeträge der letzten Jahre hat die **Stadt Xanten**, mit dem erwirtschafteten Defizit für das Jahr 2019, die Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Xanten 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-180	-2.504	143	-325	-1.916	-2.474	-754
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.609	5.105	5.248	4.923	3.007	533	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	15.534	15.534	15.459	15.459	15.459	15.520	15.305
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-180	-2.504	143	-325	-1.916	-2.474	-533
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	-75	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	0	0	-215
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						1,4
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>0,8</b>	<b>10,8</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>1,6</b>	<b>9,4</b>	<b>13,4</b>	<b>4,7</b>

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Xanten 2020 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-386	594	-309	1.867
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	1.767

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	14.919	15.513	15.205	15.305
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	1.767
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-386	594	-309	101
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,5	keine Verringerung	2,0	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>2,5</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>2,0</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist und kein negativer Saldo aus der Änderung der allgemeinen Rücklage bedingt durch die drei dem Jahresabschluss vorangegangenen Ergebnisse vorliegt. Die höhere Restriktion ist maßgeblich. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die geplanten Jahresergebnisse direkt der jeweiligen Rücklage zugeordnet.

Die Planung der Stadt Xanten sieht erst wieder zum Ende der mittelfristigen Planung den erforderlichen Haushaltsausgleich vor. Dabei konnte das Jahresdefizit 2019 nur noch anteilig durch die Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Ab 2020 werden die erwirtschafteten Defizite vollständig zu Lasten der allgemeinen Rücklage gehen.

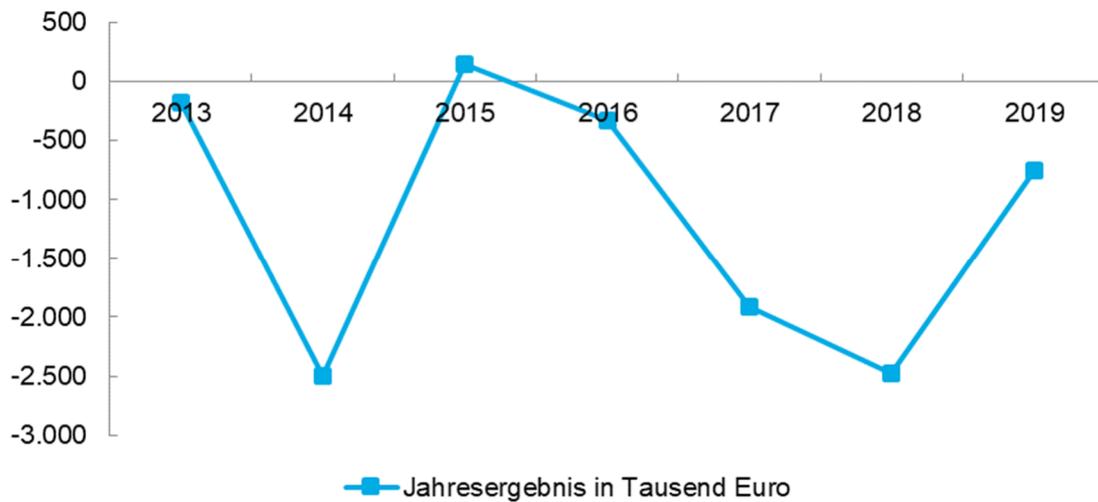
Die darüber hinaus zu erwartenden Defizite bzw. Ergebnisverschlechterungen aufgrund der Corona Pandemie kann die Stadt Xanten ebenfalls nicht mehr abfedern. Die Stadt Xanten hat bereits einen ersten Ausblick auf die finanziellen Folgewirkungen der Corona-Krise für den städtischen Haushalt vorgenommen. Auf diese Folgewirkungen wird im Berichtsteil 1.3.3 weiter eingegangen.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Xanten erwirtschaftet weitestgehend Jahresdefizite. Der Haushalt der Stadt ist strukturell unausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den weiterhin geplanten Defiziten wider. Aktuell kann die Stadt ausgeglichene Haushalte nur durch Erlöse von Grundstücksverkäufen realisieren. Diese Ressourcen sind in absehbarer Zeit allerdings endlich.

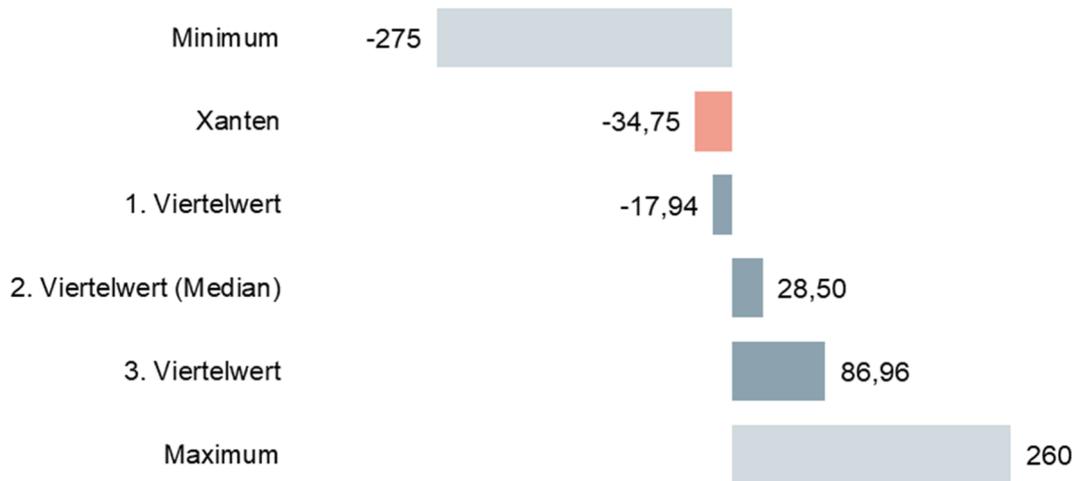
*Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Ist-Ergebnisse der Stadt Xanten unterliegen im Betrachtungszeitraum deutlichen Schwankungen. Die Stadt kann allerdings nur in einem der sieben Betrachtungsjahre den erforderlichen Haushaltsausgleich erzielen. Die gute konjunkturelle Entwicklung unter der viele Kommunen in den letzten Jahren deutliche Ergebnisverbesserungen erzielen konnte, ist in Xanten nicht zu erkennen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Die Stadt Xanten kann, abgesehen von den Vergleichsjahren 2013 und 2015, Jahresergebnisse je Einwohner unter dem Median erzielen. In den letzten drei Vergleichsjahren liegt Xanten auch noch deutlich unter dem 1. Viertelwert. Der strukturell unausgeglichene Haushalt in Bezug auf die mangelnde Selbstfinanzierungskraft spiegelt sich an dieser Stelle deutlich wieder.

Bei den Gesamtabschlüssen hat sich zum Stand der letzten Prüfung keine Veränderung ergeben. Die Stadt Xanten hat bisher lediglich den Gesamtabschluss für das Jahr 2010 aufgestellt. Für die Bewertung der aktuellen und zukünftigen Haushaltssituation des Konzern Stadt Xanten spielt das Gesamtjahresergebnisses 2010, aufgrund der veralteten Datenlage keine Rolle. Die Einordnung in den interkommunalen Vergleich wird nachfolgend jedoch informationshalber abgebildet:

#### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2010

Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31	-661	-330	-239	-96	159	32

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

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

#### Strukturelle Modellrechnung in Tausend Euro 2019

Xanten	
Jahresergebnis	-754
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-15.557

Xanten	
Bereinigungen Sondereffekte	273
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-16.583</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	12.696
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-3.887</b>

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz im Vergleich zum tatsächlichen Ergebnis nochmal deutlich schlechter. Der Haushalt der Stadt Xanten ist strukturell unausgeglichen. Die deutliche Differenz zwischen strukturellen und Jahresergebnis ist auf die höheren Steuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese liegen in 2019 über den hier verwendeten Durchschnittswerten (siehe Tabelle 3 in der Anlage) Die Stadt Xanten hat demnach noch einen deutlichen Konsolidierungsbedarf.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

#### Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan-Ergebnisse	-2.087	-347	-382	-883	-1.951	-1.146	-966
Ist-Ergebnisse	-180	-2.504	143	-325	-1.916	-2.474	-754
<b>Differenz</b>	<b>+1.907</b>	<b>-2.157</b>	<b>+525</b>	<b>+558</b>	<b>+35</b>	<b>-1.328</b>	<b>+212</b>

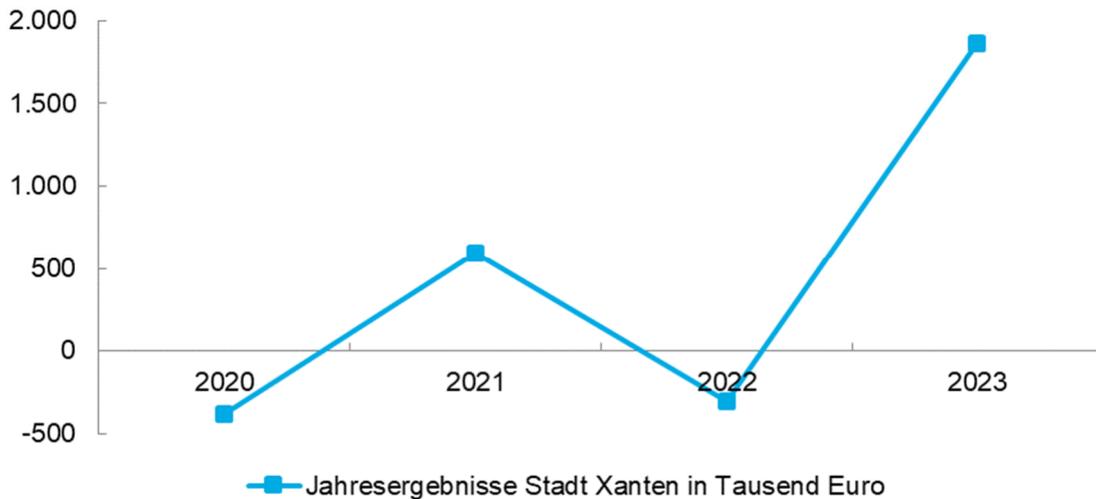
Die Stadt Xanten kann, abgesehen von Jahren 2014 und 2018, ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. übertreffen. Dabei sind die hohen Jahresdefizite in 2014 und 2018 jeweils durch geringere oder gar keine Verkaufserlöse aus Grundstücksverkäufen zu erklären. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und möglichen Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 1,9 Mio. Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Steuerbeteiligungen und den Erträgen aus dem Verkauf von Bauland. Die Erträge aus Steuern sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken werden im Rahmen der Corona-Pandemie nun eintreten und entgegen der Planung zu einer Belastung des städtischen Haushaltes führen. Weitere zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken, in Form von Planungsfehlern sieht die gpaNRW nicht.

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

### Jahresergebnisse Stadt Xanten in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die Stadt Xanten plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von rund 1,9 Mio. Euro.

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

### Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuern A und B	3.524	4.473	949	6,1
Gewerbesteuern	6.459 (5.748)	6.995	536 (1.247)	2,0 (5,0)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	10.843 (9.680)	12.997	2.154 (3.317)	4,6 (7,6)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.061 (764)	1.025	-36 (261)	0,9 (7,6)
Ausgleichsleistungen	1.030 (944)	1.166	136 (222)	3,1 (5,4)
Schlüsselzuweisungen	6.644 (5.729)	7.578	934 (1.849)	3,3 (7,2)
sonstige ordentliche Erträge	3.128	4.256	1.128	8,0
Übrige Erträge	19.637	22.079	2.442	3,0
<b>Aufwendungen</b>				

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Steuerbeteiligungen	828 (887)	519	-309 (-368)	-11,0 (-12,5)
Allgemeine Kreisumlage	9.644 (9.282)	11.424	1.780 (2.142)	4,3 (5,3)
Personalaufwendungen	7.074	7.379	305	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.325	6.121	796	3,5
Transferaufwendungen (standardbereinigt)	18.105	20.325	2.220	2,9
übrige Aufwendungen	8.580	8.459	-121	-0,4

\* 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.

Ein Teil der geplanten Verbesserungen bis 2023 sind auf den fortlaufenden Zuwachs der Steuererträge zurückzuführen. Die **Grundsteuern** erfahren in der Planung der Stadt Xanten für die nächsten Jahre einen deutlichen Zuwachs von jährlich 6,1 Prozent. Diese Steigerungsrate liegt deutlich über den vorgegebenen Orientierungsdaten für die Jahre 2020 bis 2023. Die Stadt Xanten begründet dies mit einer Realsteuererhöhung in 2021. Dabei soll die Grundsteuer A von 260 v.H. auf 318 v.H. angehoben werden. Bei der Grundsteuer B plant die Stadt einen Anstieg von 100 Hebesatzpunkten. Der Grundsteuerhebesatz würde sich dementsprechend von 450 v.H. auf 550 v.H. erhöhen. Dazu kommen noch veränderte Parameter aus der Bereitstellung neuer Baugebiete. Die Stadt Xanten geht somit davon aus, dass Sie bis zum Ende des Planungszeitraums knapp eine Mio. Euro mehr Grundsteuern generieren kann. Insgesamt birgt die Planung dieser Haushaltsposition wenige haushaltswirtschaftliche Risiken. Allerdings verbleibt hier ein Restrisiko, dass die geplante Erhöhung in 2021 nicht umgesetzt wird. Dies stellt zu mindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

Die **Gewerbsteuererträge** der Stadt Xanten sind in den letzten Jahren entgegen allgemeinen Trends in vielen anderen Kommunen nicht angestiegen. Insbesondere in den Jahren 2014 und 2017 hatte die Stadt deutliche Ertragseinbrüche. Allerdings können unter Berücksichtigung der ersten Hochrechnungen für 2020 die Ansätze in fünf von acht Jahren die Erwartungen der Haushaltsplandaten übertreffen.

Die Gewerbesteuer ist dabei nur die zweitgrößte Steuerquelle der Stadt Xanten und unterliegt naturgemäß konjunkturellen Schwankungen. Damit unterliegt die Planung allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiken, die von der Stadt kaum zu beeinflussen sind. Die derzeitig bereits vorliegenden Prognosen der Stadt Xanten ergeben allerdings, dass entgegen des aktuellen Trends, die Gewerbesteuer im Jahr 2020 nochmals deutlich steigen wird. Ursächlich hierfür ist eine hohe Nachzahlung eines Gewerbetreibenden für mehrere Veranschlagungsjahre. Wie hoch der mögliche Ausfall ansonsten unter Berücksichtigung pandemiebedingter Gründe ist, kann die Stadt aktuell nicht beziffern.

Bei der Haushaltsplanung für das Jahr 2020 hatte sich die Stadt Xanten für einen Ansatz von sechs Mio. Euro bei der Gewerbesteuer entschieden. Für das Jahr 2021 plant die Stadt dann mit einer Anpassung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer von 425 v. H. auf 455 v.H.. Dieser Umstand, sowie die Berücksichtigung der Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten haben die Stadt Xanten dann zu einer Erhöhung des Planansatzes von rund 650.000 Euro geführt. In der weiteren mittelfristigen Planung erfolgt die Ansatzermittlung dann nur noch unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten.

Die Haushaltsplanung ist an dieser Stelle vorsichtig und nachvollziehbar. Dennoch können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen dazu führen, dass die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Des Weiteren besteht auch hier ein Restrisiko, dass die beabsichtigte Hebesatzerhöhung nicht umgesetzt wird. Daher beinhaltet die Planung der Gewerbesteuer zu mindestens ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko.

Ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese bilden den größten Anteil an den gesamten Steuererträgen. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes für die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer zugrunde.

Für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer plant die Stadt aufgrund der hohen Steuerkraft in der Referenzperiode entgegen der Annahme der Orientierungsdaten mit einer Erhöhung der Planansätze für 2020. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden. Hier liegt aufgrund der aktuellen Entwicklungen zu mindestens ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko vor.

Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer hat die Stadt auf Grundlage der Steuererschätzung im Mai, corona-bedingte Reduzierungen von 8,3 Prozent (-1,3 Mio. Euro) angenommen.

Aufgrund der verbesserten Gewerbesteuereinnahmen in der Referenzperiode hat die Stadt Xanten bei den Erträgen aus **Schlüsselzuweisungen** eine minimale Reduzierung von rund einem Prozent geplant. Für das Jahr 2020 wird eine Schlüsselzuweisung in Höhe von 6,6 Mio. Euro erwartet. Für die Jahre 2021 ff. sind die Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten<sup>3</sup> geplant worden. Die Planung ist plausibel. Ein allgemeines Risiko liegt in der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, die letztlich Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmen.

<sup>3</sup> 2021 +6,9 Prozent, 2022 + 3,5 Prozent, 2023 + 4,1 Prozent

Einen deutlichen Zuwachs auf der Ertragsseite plant die Stadt Xanten bei der Planposition sonstige ordentliche Erträge ein. Im Wesentlichen ergibt sich der Anstieg dabei aus den Erträgen aus Grundstücksverkäufen. Hier plant die Stadt, dass sich die Erlöse bis 2023 verdreifachen sollen.

Die Stadt Xanten hat die fiktiven Haushaltsausgleiche in den vergangenen Jahren nur durch eine aktive Bodenlandpolitik erreichen können. Für das Jahr 2020 stellen die Grundstückserlöse die einzige Möglichkeit dar, bei gleichbleibenden Hebesteuersätzen zu den Realsteuern ein Haushaltssicherungskonzept zu vermeiden. Die Stadt hält augenblicklich eine größere Menge an Grundstücken vor, die entweder baureif sind, oder aber die nach der planerischen Baureifmachung dem Grundstücksmarkt zugeführt werden können.

Der Plan-Ist-Vergleich dieser Ertragsposition zeigt, dass die Planung an dieser Stelle vergleichsweise schwierig ist:

#### Entwicklung der Erträge aus Grundstücks- und Baulandverkäufen in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	1.705	2.140	2.274	2.775	963	0	508
Plan-Ergebnisse	1.602	2.987	3.343	2.005	1.189	995	835
<b>Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse</b>	<b>+103</b>	<b>-847</b>	<b>-1.069</b>	<b>+770</b>	<b>-226</b>	<b>-995</b>	<b>-327</b>

Die tatsächlichen Ergebnisse sind in fünf von sieben Jahren zum Teil deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die gpaNRW sieht daher zu mindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die Ertragserwartungen in den einzelnen Jahren von den Planwerten abweichen können.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** (privatrechtliche Leistungsentgelte, etc.).

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbesteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entsprechen der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 0,4 Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Xanten sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat.

Bei den **Transferaufwendungen** insgesamt plant die Stadt Xanten einen jährlichen Anstieg der Aufwendungen von 3,1 Prozent ein. Wesentliche Sachverhalte, die diesen Anstieg begründen, sind die Entwicklung der Kreisumlage sowie die Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen. Auf beide Sachverhalte wird daher nachfolgend näher eingegangen.

Die **Kreisumlage** plant die Stadt Xanten anhand der Haushaltsplanung 2019/2020 des Kreises Wesel in Verbindung mit eigenen Berechnungen zu den Umlagegrundlagen in der Referenzperiode. Bei Umlagegrundlagen gemäß der Modellrechnung zum GFG 2020 und einem Kreisumlagesatz für 2020 von 37,0 Prozent, ergibt sich ein gerundeter Ansatz von 10,2 Mio. Euro. Da die Berechnung der Kreisumlage durch die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflusst wird,

erhöht sich die Kreisumlage im Finanzplanungszeitraum bis 2023 entsprechend. Dabei unterstellt die Stadt einen unveränderten Hebesatz von 37,0 v.H.

#### Entwicklung der Kreisumlage in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	8.095	8.279	8.793	9.391	9.020	9.561	9.644
Plan-Ergebnisse	8.095	8.279	8.892	9.443	9.526	9.575	9.773
<b>Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-99</b>	<b>-52</b>	<b>-506</b>	<b>-14</b>	<b>-129</b>

Der aufgeführte Plan-/Ist-Vergleich zeigt hier die Planungsgenauigkeit der Stadt Xanten. Allerdings ist die hohe Planungsgenauigkeit teilweise auch ein Ergebnis der verspäteten Aufstellung der Haushaltsansätze. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, gerade auch unter Berücksichtigung der aktuellen Gegebenheiten im Rahmen der Auswirkungen der Corona-Pandemie, lassen sich allerdings nicht ausschließen.

In den übrigen **Transferaufwendungen** sind die Zuschüsse und Sozialtransferaufwendungen enthalten, sowie die Jugendamtsumlage. Letzteres ist seit 2013 jährlich deutlich angestiegen. Der nachfolgend aufgeführte Plan-/Ist-Vergleich zeigt zudem, dass die tatsächlichen Aufwendungen in den letzten Jahren sogar noch stärker zugenommen haben, als die Stadt Xanten in ihren Planansätzen berücksichtigt hat.

#### Entwicklung der Jugendamtsumlage in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	3.265	3.473	3.723	4.073	4.752	4.919	5.553
Plan-Ergebnisse	3.265	3.473	3.763	3.979	4.397	4.810	5.418
<b>Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-40</b>	<b>+94</b>	<b>+355</b>	<b>+109</b>	<b>+135</b>

Bis 2023 wird die Jugendamtsumlage der Stadt Xanten sogar nochmal um rund eine Mio. Euro ansteigen. Die Darstellung im Haushalt ist aus Sicht der gpaNRW plausibel. Die hier eingeplanten Aufwendungen werden sich auch zukünftig deutlich ergebnisbelastend auf den kommunalen Haushalt auswirken. Nähere Details dazu entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

Die **übrigen Aufwendungen** enthalten die Versorgungsaufwendungen, sowie die bilanziellen Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen geprägt. Hier zeigt sich eine leicht rückläufige Tendenz. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht. Allerdings können sich auch hier die Auswirkungen der Corona-Pandemie bemerkbar machen.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer-, sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen. Sie haben 2019 einen Anteil von rund 14,4 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Dieser Wert positioniert sich im aktuellen Vergleichsring deutlich unter dem 1. Viertelwert. Relativierend ist zu berücksichtigen, dass die Stadt bedingt durch die Ausgliederung von Aufgaben an den

Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten AöR einen Teil ihrer Personalaufwendungen ausgegliedert bzw. durch Transferaufwendungen abbildet. Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 0,3 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,1 Prozent. Der Ansatz des Jahres 2020 die Stadt Xanten wird auf der Grundlage des gültigen Stellenplans, sowie entsprechenden Prognosen für da Folgejahr ermittelt. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt.

Die gesamten Personalaufwendungen reduzieren sich von 2019 auf 2020 um ca. 177.000 Euro und somit um ca. 2,5 Prozent. Die Reduzierung ergibt sich aus den höheren Mehraufwendungen für Pensionsrückstellungen in 2019, welche in 2020 deutlich niedriger geplant wurden. Darüber hinaus hat die Stadt in ihrer Planung die zwangsläufigen Kostensteigerungen wie Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie Stufenaufstiege berücksichtigt.

Für 2021 wurde ausgehend von den Ergebnissen der letzten Tarifverhandlungen und Besoldungsanpassungen eine Steigerung der Personalaufwendungen von rund 4,2 Prozent kalkuliert. In den Folgejahren 2022 und 2023 rechnet die Stadt dann mit deutlich niedrigeren Steigerungen (2022: 2,6 Prozent und 2023: 0,5 Prozent).

In den Jahren 2013 bis 2019 betrug die Steigerung der Personalaufwendungen rund 2,3 Mio. Euro, wobei es zu deutlichen Schwankungen im Zeitverlauf bedingt durch die Bildung von Pensionsrückstellungen kam. Die durchschnittliche jährliche Steigerung beträgt 10,4 Prozent. In der Haushaltsplanung für das jeweilige Jahr konnte die Stadt Xanten dann immer einen recht genauen Ansatz ermitteln und in den Betrachtungsjahren, abgesehen von 2014, 2015 und 2019, ein Ergebnis nahe dem Haushaltsansatz erzielen. Es besteht an dieser Stelle von daher ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung.

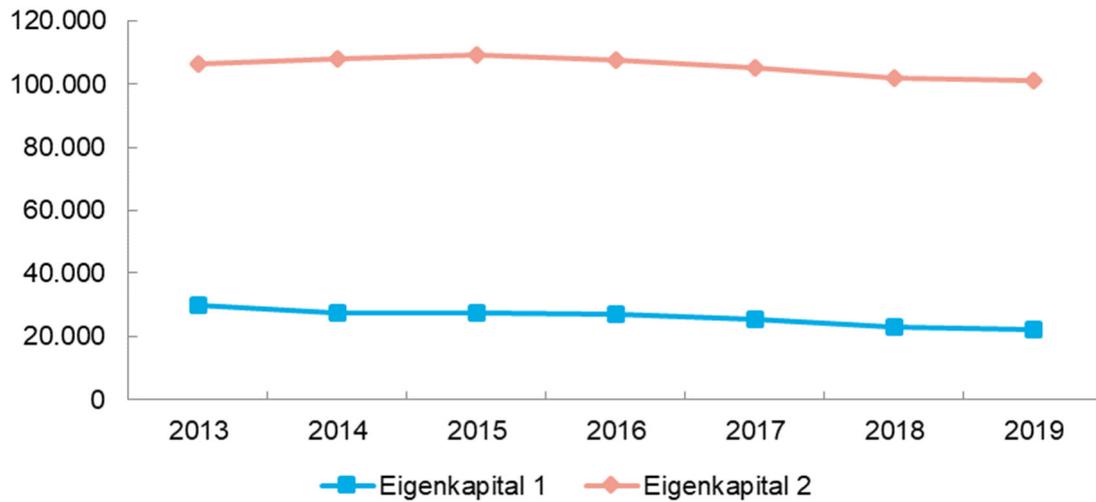
Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Xanten bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 3,5 Prozent. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit der Kämmerei. Preissteigerungen sollen möglichst mit einem Prozent berücksichtigt werden. In den Jahren 2013 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rund 880.000 Euro unterschritten. Die durch die Corona-Pandemie erhöhten Aufwendungen in diesem Bereich für das Jahr 2020 prognostiziert die Stadt Xanten aktuell auf rund 270.000 Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Xanten ist unterdurchschnittlich. Dabei wird das Jahresdefizit 2019 die Ausgleichsrücklage erstmalig seit Einführung NKF aufzehren. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Xanten in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung eingeschränkt.

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

### Eigenkapital\*/\*\* Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019



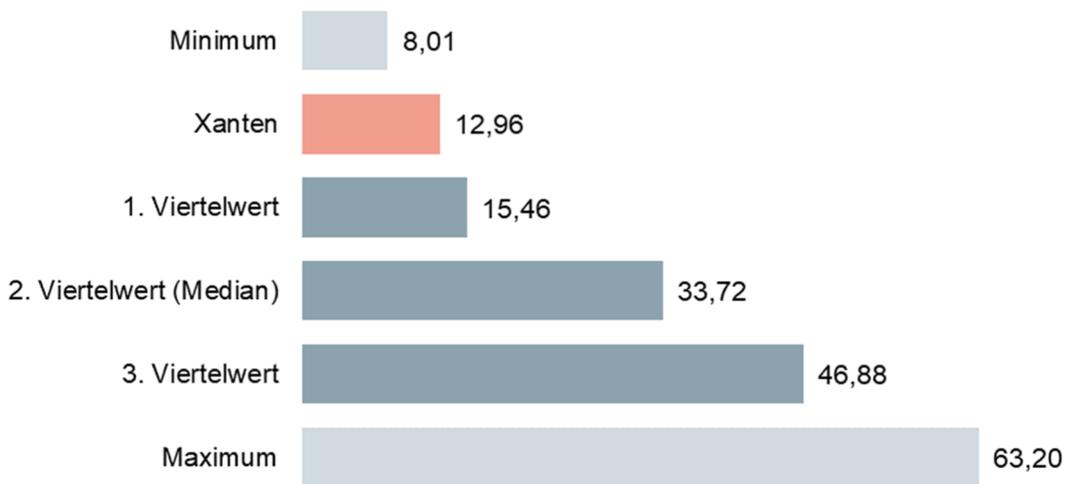
\* *Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag*

\*\* *Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge*

In der Summe haben die Jahresergebnisse das Eigenkapital der **Stadt Xanten** im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 um 7,8 Mio. Euro (26 Prozent) reduziert. Nach einem geplanten Defizit von rund 0,4 Mio. Euro in 2020, welches in Anbetracht der Auswirkungen der Corona-Pandemie nach ersten Schätzungen aktuell rund 2,1 Mio. Euro höher ausfallen wird, plant die Stadt für 2021 erstmalig wieder ein positives Ergebnis. Die Planung der Stadt Xanten sieht bis 2023 insgesamt eine Erhöhung des Eigenkapitals um rund 0,8 Mio. Euro vor. Diese ergibt sich im Wesentlichen aus dem deutlich positiven Planergebnis 2023 mit rund 1,9 Mio. Euro.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Xanten ist zum jetzigen Zeitpunkt vergleichsweise geringer als bei andern Kommunen aus dem aktuellen Vergleichsring. Die Eigenkapitalquote 1 ist in 2019 mit 13,0 Prozent schlechter als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Stadt Xanten gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer geringeren Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 positioniert sich in allen Vergleichsjahren unter dem Median. Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich im interkommunalen Vergleich dagegen deutlich besser. Sie ist in allen Betrachtungsjahren überdurchschnittlich. Begründet ist dies in den deutlich überdurchschnittlichen Sonderposten aus Zuwendungen.

Da die Stadt Xanten, wie bereits angesprochen, lediglich den Gesamtabschluss für das Jahr 2010 aufgestellt wird, die Einordnung in den interkommunalen Vergleich hier informationshalber abgebildet ohne weitere Wertung.

### Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2010

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	18,9	-3,7	14,9	22,7	31,5	44,1	32
Gesamteigenkapitalquote 2	69,7	17,7	42,7	53,5	65,3	77,9	32

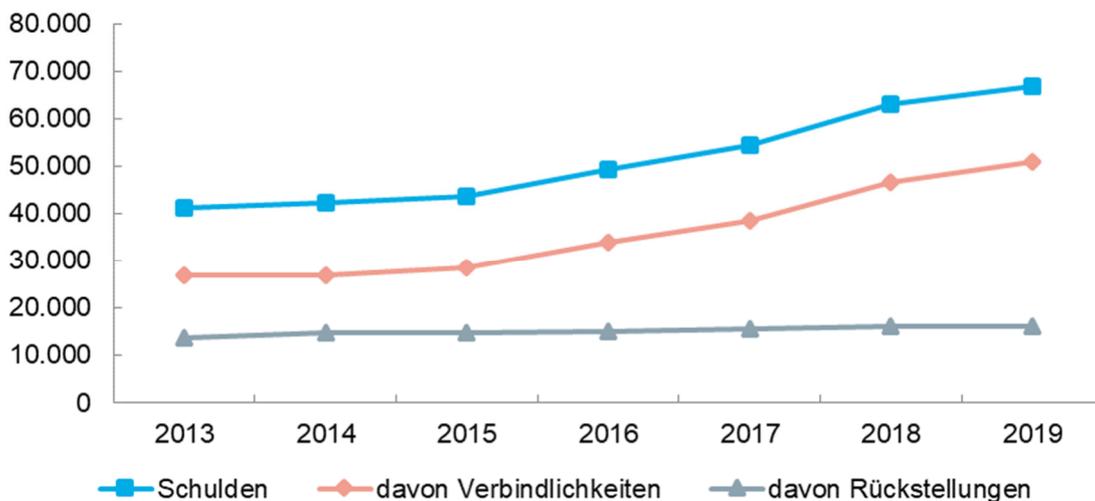
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Xanten sind überdurchschnittlich. Allerdings steht den erhöhten Verbindlichkeiten auch ein im Wert erhaltendes Anlagevermögen gegenüber. Der überwiegend negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wird dabei zukünftig zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite führen. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich weiter ansteigen.

*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 Gebührengleichgewicht. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.*

**Schulden Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019**



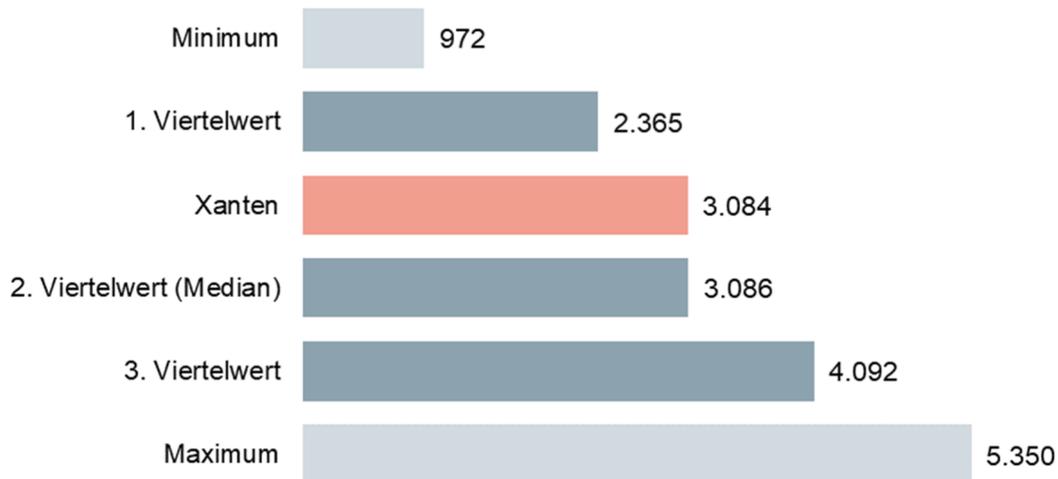
Die Schulden der Stadt Xanten entwickeln sich von 2013 bis 2015 weitestgehend konstant und bestehen in dieser Zeit zu zwei Drittel aus Verbindlichkeiten und einem Drittel Schulden. Ab 2016 klappt die Schere dann deutlich auf. Die Schulden steigen an aufgrund des Anstiegs der Verbindlichkeiten bei gleichzeitig nur sehr leicht steigenden Rückstellungen. Dabei bestehen die Rückstellungen zu 90 Prozent aus Pensionsrückstellungen.

Die Verbindlichkeiten steigen im Eckjahresvergleich um 23,8 Mio. Euro an. Dabei spielen insbesondere die Verdopplung der erhaltenen Anzahlungen von 4,5 auf rund 11,6 Mio. Euro eine Rolle, sowie die Verfünfachung der benötigten Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von rund 2,6 Mio. Euro in 2013 auf 13,4 Mio. Euro in 2019. Die Investitionskredite steigen im gleichen Zeitraum rund 26,0 Prozent (4,9 Mio. Euro).

Die Verbindlichkeiten wie auch die Rückstellungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. Dabei bewegen sich die Rückstellungen in allen Jahren unter dem 1. Viertelwert.

Dies führt bei den Schulden je Einwohner zur folgender Einordnung:

#### Schulden je Einwohner in Euro 2019



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 28 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt Xanten positioniert sich im aktuellen Vergleich unterdurchschnittlich. Trotz gesteigerter Schulden verhält sich die Einordnung im interkommunalen Vergleich in allen Jahren unter dem Median. Für die Jahre bis 2015 ergeben sich sogar Positionierungen unter dem 1. Viertelwert.

Auf Konzernebene kann nur die Gesamtverschuldung für das Jahr 2010 dargestellt werden. Dabei steigen im Wesentlichen nur die Verbindlichkeiten im Konzernhaushalt an. Diese nehmen im Vergleich zum Kernhaushalt nochmals um rund zehn Mio. Euro zu.

#### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2010

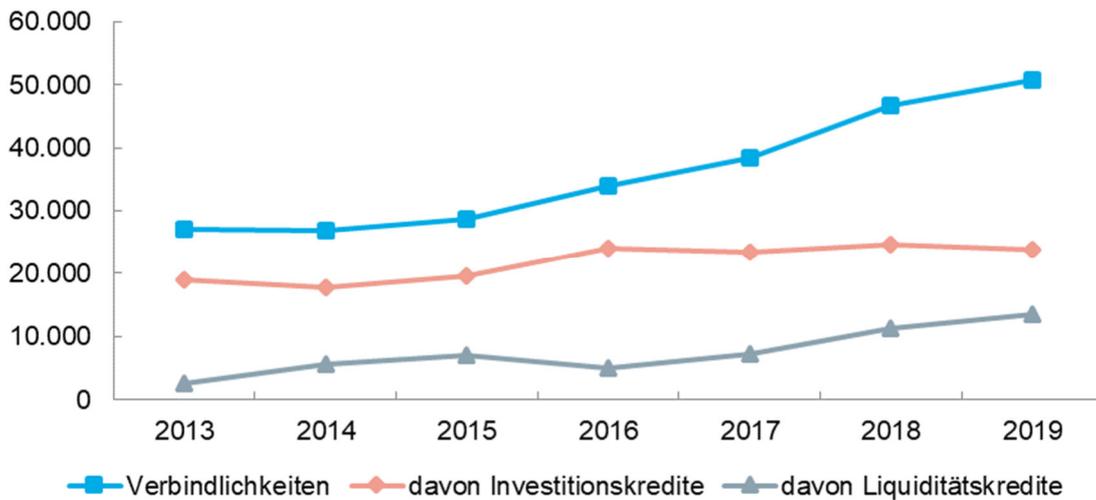
Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtschulden je Einwohner	2.240	1.272	2.985	4.322	5.005	6.987	32

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich analog zu der für den Kernhaushalt der Stadt Xanten. Der Konzern Stadt bilanziert dabei eine niedrigere Verschuldung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Mit Blick auf die Einzelabschlüsse der voll zu konsolidierenden Unternehmen spielt der Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten AöR (DBX) die größte Rolle. Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu rund 70 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden die Verbindlichkeiten im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

**Verbindlichkeiten Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019**



Im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 sind die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt deutlich gestiegen. Dabei resultiert der Anstieg vornehmlich aus dem Anstieg der Liquiditätskredite mit rund 10,8 Mio. Euro, gefolgt von den Krediten für Investitionen und erhaltenen Anzahlungen in Höhe von jeweils rund fünf Mio. Euro.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Xanten bezogen auf den Einwohner jeweils über dem Median.

**Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2019**

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	1.103	22	368	933	1.297	2.881	28
Liquiditätskredite je Einwohner	619	0	0	190	873	1.722	28
Verbindlichkeiten je Einwohner	2.343	226	996	1.745	2.448	4.204	28

Die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten je Einwohner positionieren sich dabei bis 2017 unter dem Median der Vergleichswerte, wogegen die Positionierungen im Bereich der Investitionskredite, abgesehen von 2014 und 2015, jeweils über dem Median zu finden sind.

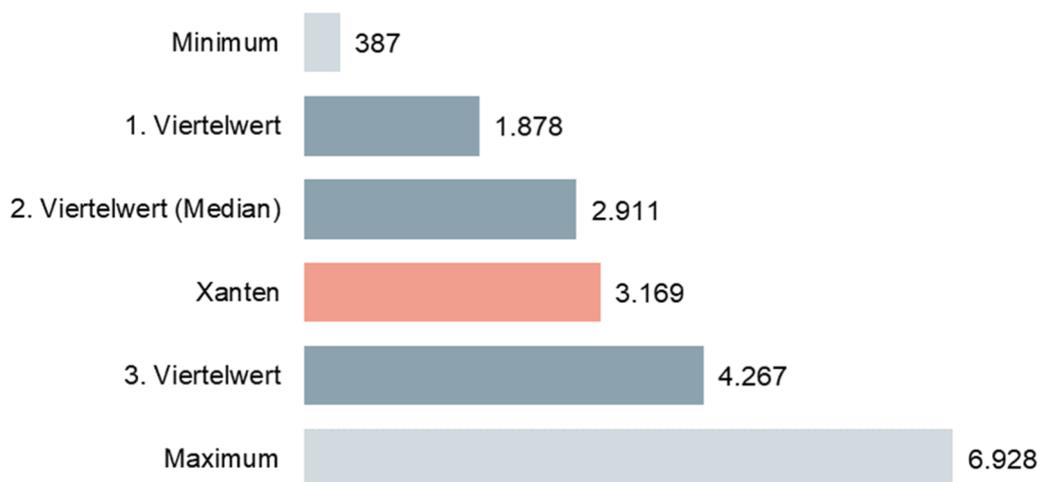
Insgesamt positionieren sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner bis 2017 jeweils unter dem Median und überschreiten diese Grenze mit dem Jahresabschluss 2018.

Um auch die im unterschiedlichen Maß ausgelagerten Verbindlichkeiten zu berücksichtigen, vergleichen wir die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Hierfür setzen wir die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss in den interkommunalen Vergleich.

Aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse für die Jahre 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW 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.

Die Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten war dabei durch den deutlichen Rückstand der Aufstellung der Gesamtabschlüsse erschwert.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018\*



\* Die Tabelle 8 in der Anlage zeigt die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune 2013 bis 2018

In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Einordnung im interkommunalen Vergleich verhält sich analog zum Kernhaushalt.

Die Stadt Xanten bildet aktuell unter Berücksichtigung des Dienstleistungsbetriebes Stadt Xanten AöR, Netzwerke Xanten GmbH und dem Zweckverband Gesamtschule Xanten-Sonsbeck genau den Median im interkommunalen Vergleich ab. Hier schlägt der Einfluss der städtischen Verbindlichkeiten durch: Über 65 Prozent der errechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune gehen auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zurück. Weitere 30,0 Prozent sind bei der Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten AöR bilanziert. Die anderen beiden Mehrheitsbeteiligungen spielen dagegen eine untergeordnete Rolle.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Xanten in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.142	-354	-126	1.411
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.892	-1.788	-3.208	2.092
<b>= Finanzmittelüberschuss/ fehlbetrag</b>	<b>-4.035</b>	<b>-2.142</b>	<b>-3.334</b>	<b>3.502</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.035	2.142	3.331	-2.442
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-3</b>	<b>1.060</b>

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den vier Planjahren auf rund 5,8 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten, die die Stadt für diese Jahre veranschlagt, beträgt drei Mio. Euro. Die größtenteils negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit stehen nicht zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung. Die Investitionstätigkeit der Stadt basiert daher im Wesentlichen auf den geplanten Einzahlungen aus Investitionstätigkeit und Kreditaufnahmen.

Die Stadt Xanten muss zudem zur Erhaltung ihrer Liquidität weiterhin Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Diese addieren sich in den Jahren 2020 bis 2022 auf weitere 5,2 Mio. Euro. Die in Vorjahren aufgenommenen Liquiditätskredite summieren sich bis 2019 auf weitere rund 13,4 Mio. Euro. Erst ab 2023 plant die Stadt erstmalig wieder mit einer Reduzierung der Liquiditätskredite. Durch die jährliche Aufnahme von Geldern am Kreditmarkt plant die Stadt den Bestand an liquiden Mitteln von rund drei Mio. Euro in 2019 halten zu können. Einen weiteren Aufbau von liquiden Mitteln plant die Stadt Xanten ebenfalls erst ab 2023.

Somit werden voraussichtlich die kurzfristigen Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren deutlich steigen. Des Weiteren wird auch an dieser Stelle noch einmal deutlich, wie strukturell unterfinanziert der städtische Haushalt ist. Das bereits im Ergebnishaushalt thematisierte strukturelle Defizit setzt sich auch in der Finanzrechnung merklich fort.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

#### Anlagenabnutzungsgrad Straßen und Wirtschaftswege in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) <sup>4</sup> in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Straßen und Wirtschaftswege	50	19	62	30.867.198

Die durchschnittliche Investitionsquote lag in Xanten in den Jahren 2014 bis 2018 bei 123 Prozent. Dadurch konnte die Stadt in den letzten Jahren sogar Vermögenswerte aufbauen bzw. erhalten. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat z.B. im Eckjahresvergleich 2014 zu 2018 ihren Wert gehalten.

Für die Unterhaltung und den Ausbau des Infrastrukturvermögens der Stadt Xanten ist der DBX zuständig. Die vom DBX geplanten Investitionen in das Infrastrukturvermögen werden sowohl im Wirtschaftsplan des DBX als auch im Haushalt der Stadt Xanten abgebildet. Weitere Ausführungen zu den Verkehrsflächen sind dem entsprechenden Berichtsteil zu entnehmen.

Der Haushalt 2020 sieht im Bereich des Infrastrukturvermögens einige größere Investitionen vor, welche sich auf den Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen auswirken werden. Da

<sup>4</sup> Zur Auswahl der Gesamtnutzungsdauern lesen Sie bitte Kapitel 1.5.1 Bestimmung wirtschaftlicher Nutzungsdauern von abnutzbaren Vermögensgegenständen.

sind zum Beispiel die Erschließung des II. Bauabschnitts am Lüttinger Feld mit 0,5 Mio. Euro zu nennen, genauso wie der weitere Ausbau der Straßen im Baugebiet Landwehr mit rund 0,6 Mio. Euro. Dazu kommen aber auch Reinvestitionen in bestehende Verkehrsflächen sowie die Erneuerung des Holzwegs (0,6 Mio. Euro) oder die Erneuerung der Lüttinger Str. (0,6 Mio. Euro) und der Straße Am Rheintor (0,25 Mio. Euro). Die Stadt sieht dabei in den Jahren 2019 bis 2021 jährlich investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von 3,1 bis 3,8 Mio. Euro vor. In den Folgejahren werden die geplanten Investitionskosten schrittweise verringert bzw. mehr als halbiert. Diesen investiven Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Zuweisungen und KAG-Beiträgen in Höhe von rund 4,6 Mio. Euro gegenüber.

### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2018

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) <sup>5</sup> in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Wohnbauten	50	31	38	5.000.618
Schulen	80	40	50	18.601.346
Verwaltungsgebäude	80	20	75	1.475.440
Schulsporthallen	50	15	70	1.126.023
Tageseinrichtungen für Kinder	80	25	69	693.869
Feuerwehrgerätehäuser	80	42	48	2.540.008
Hallenbad	70	27	61	771.194
Sporthallen	50	22	56	1.287.311

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente, abgesehen von den Wohnbauten und Feuerwehrgerätehäusern, bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Allerdings sind die Anlagenabnutzungsdauern in den meisten Segmenten nicht übermäßig fortgeschritten. Das deutet auf vergleichsweise wenige Reinvestitionsbedarfe hin. In den vergangenen Jahren wurde dahingehend auch in größerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den bebauten Grundstücken liegt in den Jahren 2014 bis 2018 bei 108 Prozent und damit sogar knapp über dem Richtwert von 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig nötig um die Gebäude dauerhaft zu erhalten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2018 rund 39 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2014 bis 2018 um rund 2,3 Mio. Euro reduziert. Im Bereich Kinder- und Jugendeinrichtungen konnte der Vermögenswert über die Jahre nahezu konstant erhalten werden. Einen deutlichen Zuwachs dagegen gab es im Bereich Wohnbauten mit rund 4,3 Mio. Euro. Bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden kam es zu einem Vermögensverzehr von rund 1,5 Mio. Euro.

<sup>5</sup> Zur Auswahl der Gesamtnutzungsdauern lesen Sie bitte Kapitel 1.5.1 Bestimmung wirtschaftlicher Nutzungsdauern von abnutzbaren Vermögensgegenständen.

Die Stadt Xanten hat den Bedarf an Reinvestitionen und Neuinvestitionen bei den Gebäuden bereits erkannt und hat im Haushaltsplan 2020, wie auch in den Vorjahren, erhebliche Auszahlungen für Baumaßnahmen eingeplant.

Insgesamt wird die Stadt Xanten in den kommenden Jahren rund 27,8 Mio. Euro in Baumaßnahmen investieren. Dabei stellt sie pauschal jährlich rund eine Mio. Euro für die allgemeine Bauunterhaltung bereit. Darüber hinaus wurden in 2020 größere Instandsetzungsmaßnahmen in Höhe von 2,9 Mio. Euro eingeplant. Größere Investitionen plant die Stadt im Bereich Turnhallen. Hier sollen in den nächsten Jahren rund 8,4 Mio. Euro für den Neubau von Turnhallen investiert werden, welche sich aktuell in der Planungsphase befinden. Dazu kommen investive Maßnahmen im Bereich Hochbau Gymnasium mit knapp sechs Mio. Euro, sowie die Erweiterung der Grundschule Lüttingen mit rund 1,3 Mio. Euro.

Einerseits werden die Maßnahmen sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad in diesem Bereich auswirken. Andererseits wird die Finanzierung dieser Investitionen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Xanten 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 Xanten ist aktuell nicht in der Lage, weder die Fristen zur Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse, noch die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Auch die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses für 2018 kommt die Stadt Xanten bisher nicht nach.

#### → Feststellung

Die Entscheidungsträger der Stadt Xanten werden unterjährig und anlassbezogen über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Dies gilt ebenfalls für den Rat. Die Informationsbasis ist allerdings stark komprimiert und lückenhaft. Insgesamt ist das Berichtswesen noch optimierungsfähig.

*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.*

Der Rat der **Stadt Xanten** hat den Haushalt 2020 im Juni dieses Jahres beschlossen. Der Bürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nicht fristgerecht bei der Aufsichtsbehörde Kreis Wesel anzeigen. Im Haushaltsplan 2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2018 hat die Stadt ebenfalls nicht fristgerecht festgestellt. Dies geschah erst im Laufe der Prüfung.

Die Stadt Xanten kann zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich den Gesamtabschluss für das Jahr 2010 vorweisen. Die nachfolgenden Gesamtabschlüsse hat die Stadt aktuell noch nicht aufgestellt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den jeweiligen Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Ab dem Jahr 2019 wird die Stadt Xanten dann von der Befreiung nach § 116-a GOe NRW Gebrauch machen.

Die Aufstellung der noch fehlenden Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2018 hat die Stadt bisher noch nicht vorgenommen. Die fehlenden Gesamtabschlüsse für die Jahre 2011 bis 2017 können im Rahmen des vereinfachten Verfahrens gemäß § 1 Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse mit dem Gesamtabschluss 2018 aufgestellt werden. Diese gesetzliche Regelung gilt noch bis zum 31. Dezember 2021. Nach Auskunft der Verwaltung sollen jedoch alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Verpflichtung zur Aufstellung der fehlenden Gesamtabschlüsse abzuwenden. Vor dem Hintergrund der Pandemie und der damit einhergehenden finanziellen Belastungen erhofft sich die Verwaltung, dass das Land NRW eine Befreiung von der Verpflichtung zur Aufstellung fehlender Gesamtabschlüsse aussprechen wird.

Die Stadt weist daraufhin, dass es ihr aus personellen, wie auch aus organisatorischen Gründen bisher nicht gelungen ist, die Fristen einzuhalten. Dabei geht es nicht nur um die Abarbeitung fehlerhafter Buchungsvorgänge im Rahmen der in Xanten praktizierten dezentralen Verbuchung der Geschäftsvorfälle. Besonders schwer wiegt hier der Umstand, dass beim DBX, über den ein Großteil städtischer Aufgaben (u.a. Baumaßnahmen, gebührenrelevante Dienstleistungen) abgewickelt werden, die entsprechenden Berichtspflichten gegenüber der Stadt häufig nicht prioritär behandelt werden.

Die Stadt Xanten hat ein unterjähriges, anlassbezogenes Berichtswesen installiert. Dabei führt die Stadt ein sehr reduziertes internes Finanzcontrolling durch, in dem Ziele und Kennzahlen eine untergeordnete Rolle spielen.

Es gibt regelmäßige schriftliche und mündliche Berichte an den Verwaltungsvorstand über den jeweiligen Stand der Haushaltswirtschaft. Dabei wird insbesondere über das Gewerbesteueraufkommen und die Liquiditätssituation berichtet. Die Zusammenstellung dieser Informationen erfolgt in der Kämmererei. Die erstellten Controllingberichte fassen dann textliche die wichtigsten Ertrags- und Aufwandspositionen mit den entsprechenden Veränderungen zusammen. Eine

Übersicht über die Entwicklungen der Ergebnis- und der Finanzrechnung liegt nicht vor. Darüber hinaus fehlt eine Darstellung zum Stand der Investitions- und Liquiditätskredite. Für den Bereich der Investitionsmaßnahmen gibt es ein eigenes Berichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte das eingeführte Berichtswesen deutlich erweitern und mindestens die Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der gesamten Ergebnis- und Finanzrechnung, sowie den aktuellen Stand der Investitions- und Liquiditätskredite hinzunehmen.

Der aktuelle Entwurf des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)<sup>6</sup> sieht zudem eine vierteljährliche Berichterstattung des Rates ab dem 30. Juni 2020 über die finanzielle Lage vor. Die Stadt Xanten sollte daher die aktuellen Entwicklungen und Gesetzesbeschlüsse im Auge behalten um gegebenenfalls ihre Berichtstermine zu erweitern.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Im direkten Vergleich der Jahre 2013 bis 2019 konnten die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Verstärkend kommt hinzu, dass die gute konjunkturelle Lage der letzten Jahre nicht für Entlastung gesorgt hat.

*Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.*

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

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

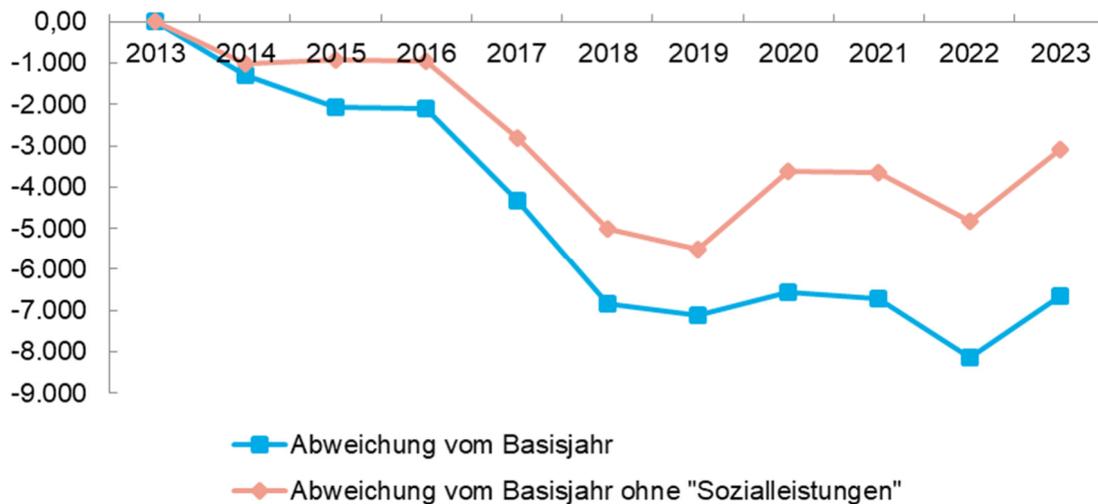
Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

<sup>6</sup> Schnellbrief 269 Städte- und Gemeindebund NRW, Anlage Gesetzesentwurf § 2 Abs. 2 NKF-CIG

Als Sondereffekte bereinigt wurden für den Zeitraum 2013 bis 2019 bei der **Stadt Xanten** folgende Sachverhalte:

- in 2014 aufwandsseitig 760.000 Euro zusätzliche Pensionsrückstellungen
- in 2019 ertragsseitig 273.000 Euro Auflösungen von verschiedenen einmaligen Rückstellungen

#### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2023



Ist-Werte: 2013 bis 2019; Plan-Werte: 2020 bis 2023

Im direkten Vergleich der Jahre 2013 und 2019 sinkt der Trend um rund 7,3 Mio. Euro. Die bereinigten Aufwendungen steigen stärker (+ 10,1 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 2,8 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 2,3 Mio. Euro sowie die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen mit rund 3,0 Mio. Euro und die Transferaufwendungen mit weiteren 6,0 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Bezüge und Vergütungen der Beschäftigten mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 4,3 Prozent jährlich. Neben dem Anstieg der Bezüge und Vergütungen der Beschäftigten wirken sich auch die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen negativ aus. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind ebenfalls deutlich angestiegen. Hier ergeben sich die Mehraufwendungen im Wesentlichen aus den gestiegenen Aufwendungen für die Bewirtschaftung. Der Anstieg der Transferaufwendungen ist bedingt durch die deutliche Steigerung der Jugendamtsumlage mit rund 2,3 Mio. Euro.

Eine nachhaltige Belastung durch Sozialaufwendungen und insbesondere durch die Jugendamtsumlage sind deutlich erkennbar (rote Linie). Auch zukünftig plant die Stadt mit erheblichen Aufwandssteigerungen. Die Jugendamtsumlage soll bis 2023 um eine weitere Mio. Euro steigen.

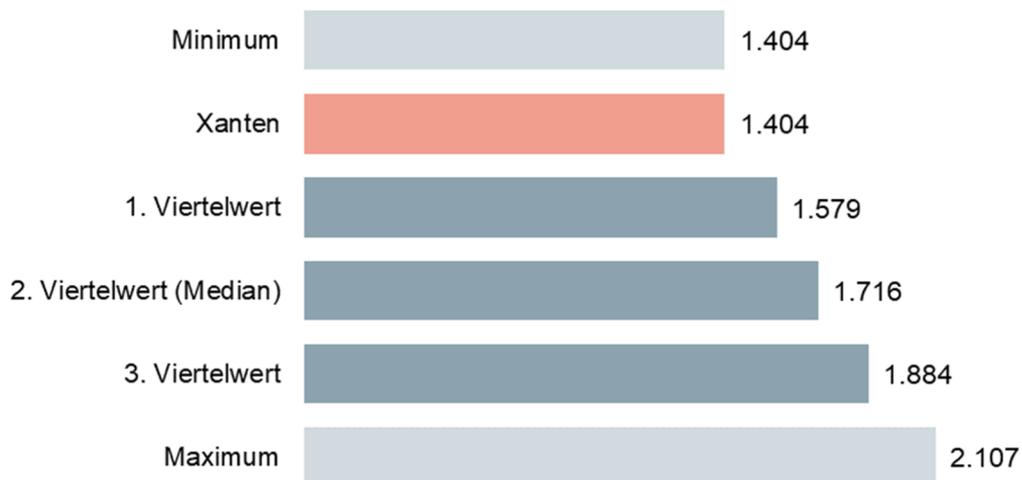
Positiv auf den Trend haben sich immer wieder die Erträge aus Grundstücks- bzw. Baulandverkäufen ausgewirkt. Hier machen sich im Wesentlichen die deutlichen Reduzierungen in den

Jahren 2017 und das gänzliche Ausbleiben von Erträgen in 2018 bemerkbar. Im Umkehrschluss führen die geplanten Einnahmen ab 2020 ff. wiederum dazu, dass sich der Trendverlauf stabilisiert.

Die Grafik macht hier besonders die Abhängigkeit der Stadt Xanten von den Erträgen aus Baulandverkäufen deutlich und zeigt gleichzeitig, dass diese Erträge notwendig sind um die steigenden Aufwendungen zu decken. Dies gilt ebenfalls für die geplante Anhebung der Steuern in 2021. Die Anhebung der Hebesätze ist insofern notwendig, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren und zukünftige Ertragseinbußen beispielsweise bei dem Verkauf von Baugrundstücken zu kompensieren.

Dass Ertragssteigerungen notwendig sind, zeigt auch der interkommunale Vergleich im Bereich der allgemeinen Deckungsmittel. Xanten positioniert sich hier in allen Betrachtungsjahren am Minimalwert.

#### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.

Würde die Stadt rechnerisch eine Positionierung am 1. Viertelwert erreichen wollen, müsste Sie ihre allgemeinen Deckungsmittel um rund 175 Euro je Einwohner steigern. Dies würde eine notwendige Steigerung von rund 3,8 Mio. Euro bedeuten (siehe auch nachfolgendes Kapitel).

Nach dem zugrunde gelegten Haushaltsplan 2020 plant die Stadt in den Jahren 2021 und 2023 einen ausgeglichenen bzw. positiven Jahresabschluss. Der kommunale Steuerungstrend bleibt allerdings negativ. Damit wird deutlich, dass die geplanten Jahresüberschüsse insbesondere auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen beruhen, die die Stadt im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen besonders auch die Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer.

Dazu kommt, dass die Stadt Xanten bereits in der letzten Prüfung auf Konsolidierungsmöglichkeiten hingewiesen wurde, welche Sie bisher nicht aufgegriffen hat. Dazu gehören insbesondere im Bereich der Gebühren die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte und die Berücksichtigung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung. Die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte wurde bereits durch die Verwaltung als Konsolidierungsvorschlag eingebracht. Der Rat hat sich aber in der Vergangenheit zugunsten des Bürgers gegen die Umstellung entschieden.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist abzusehen und teilweise schon eingetreten. Daher sollte die Stadt Xanten im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

#### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

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

Im Berichtszeitraum hat die **Stadt Xanten** ihre Realsteuerhebesätze in 2013 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer B von 413 v. H. auf 450 v. H.,
- Gewerbesteuer von 411 v. H. auf 425 v.H..

Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt Xanten keine Anpassungen der Realsteuerhebesätze vorgenommen. Allerdings plant die Stadt für das Haushaltsjahr 2021 eine Anpassung. Die Hebesätze sollen wie folgt angehoben werden:

- Grundsteuer A von 260 v.H. auf 318 v.H.,
- Grundsteuer B von 450 v.H. auf 550 v.H.
- Gewerbesteuer von 425 v.H. auf 455 v.H..

Im aktuellen Vergleich für das Jahr 2019 positioniert sich die Stadt Xanten mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

### Hebesätze in von Hundert 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
<b>Xanten</b>	<b>260</b>	<b>450</b>	<b>425</b>
Haminkeln	340	650	452
Kamp-Lintfort	300	765	490
Neukirchen-Vluyn	320	500	475
Rheinberg	300	470	470
Voerde am Niederrhein	300	690	470
Mittelwert im Kreis Wesel	296	604	465
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte	284	527	442
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel zur haushaltswirtschaftlichen Steuerung (1.4.2) erläutert, würde die Anhebung der Grund- und Gewerbesteuern in 2021 spürbar zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Die Maßnahme wäre dementsprechend zielführend und notwendig, um den gesetzlichen Vorgaben des § 75 Abs. 2 Go NRW zu entsprechen.

Im aktuellen interkommunalen Vergleich für das Jahr 2019 positionieren die Stadt wie folgt:

### Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner 2019 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

- ➔ Die Stadt Xanten hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einem angemessenen Umfang geregelt. Dabei überträgt die Stadt überdurchschnittliche konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.
- ➔ Investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner überträgt die Stadt Xanten ebenfalls mehr als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen jährlich jeweils zu mindestens 40 Prozent aus. Die Stadt Xanten konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.

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

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

„Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen“ hat die **Stadt Xanten** im Dezember 2012 beschlossen. Hiernach ist der Kämmerer bevollmächtigt, Ermächtigungsübertragungen zu genehmigen. Zusätzlich wird die Verwaltung mit der Haushaltssatzung des vorausgegangenen Jahres vom Rat bereits ermächtigt, die Verpflichtung zur Zahlung der beschriebenen Geschäftsvorfälle einzugehen.

Konsumtive Aufwendungen bzw. Auszahlungen können die Fachbereiche im Einzelfall nach ausreichender Prüfung nur dann übertragen, wenn im Vorjahr geplante Geschäftsvorfälle wider Erwarten nicht zeitgerecht abgewickelt werden konnten. Ansonsten eine außer- oder überplanmäßige Mittelbereitstellung erforderlich ist.

Weiterhin hat die Stadt in den grundsätzlichen Regelungen für ihre Schulen weitere Regelungen definiert. Hiernach sind grundsätzlich Ermächtigungsübertragungen zulässig. Mittels Ermächtigungsübertragung soll in diesem Bereich die Möglichkeit geschaffen werden, die Mittelverwendung eigenverantwortlich zu gestalten und für größere Anschaffung (z.B. Lern- und Lehrmittel) „anzusparen“.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Xanten im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

#### **Ordentliche Aufwendungen Stadt Xanten 2015 bis 2019**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	41.073	47.247	47.197	48.282	49.459
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	137	119	119	95	124

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	41.211	47.366	47.316	48.377	49.584
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	41.834	45.483	45.593	48.117	48.476
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>101,5</b>	<b>96,0</b>	<b>96,4</b>	<b>99,5</b>	<b>97,8</b>

Die Stadt Xanten hat in den Jahren 2015 bis 2019 Ermächtigungen von durchschnittlich etwa 119.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um 0,3 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

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



In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 20 Werte eingeflossen. Davon haben acht Vergleichskommunen in 2019 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Xanten sind in den Vorjahren jeweils höher als der Median. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Teil der Vergleichskommunen noch restriktiver mit der Übertragung von konsumtiven Mitteln umgeht, als die Stadt Xanten. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Ein Grund für die jeweilige Höhe der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich liegt in der praktizierten Verfahrensweise, nicht ausgeschöpfte schulische Budgets in das nächste Jahr zu übertragen, um somit auf kostspieligere Anschaffungen anzusparen.

In 2015 hat die Stadt mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte. Die Ansatzüberschreitung war allerdings durch entsprechende Mehrerträge gedeckt.

Bei investiven Auszahlungen unterscheidet die Stadt Xanten zwischen einmaligen Investitionsmaßnahmen (Baumaßnahmen) und laufenden Investitionsmaßnahmen (Ersatzbeschaffungen für Schulmöbel).

Um die Übersichtlichkeit für einmalige Investitionsmaßnahmen für den Rat zu erhalten, werden Ermächtigungen für begonnene, jedoch nicht abgeschlossene Maßnahmen, auf das Folgejahr übertragen.

Wurde eine im Haushaltsplan vorgesehene einmalige Investitionsmaßnahme im laufenden Jahr nicht begonnen und ist darauf noch keine Zahlung aus dem städtischen Haushalt erfolgt, wird im Haushaltsplan des Folgejahres ggf. eine Neuveranschlagung vorgenommen.

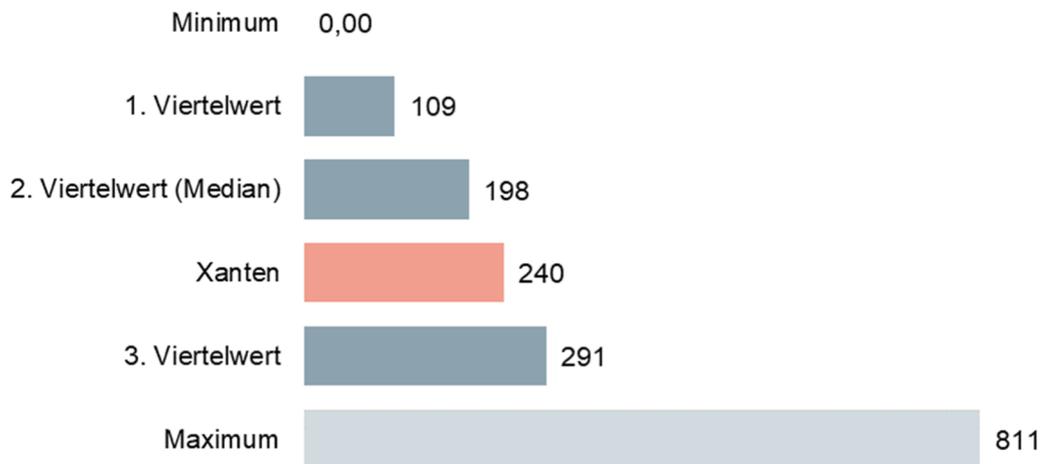
Den Schulen wird ebenfalls die Möglichkeit eingeräumt, nicht benötigte Haushaltsmittel für die Ersatzbeschaffung der Schul- und Sporthallenausstattung in das Folgejahr zu übertragen. Dies dient der Vorbeugung des „Dezemberfiebers“ und gibt den Schulen die Möglichkeit, Mittel für größere Anschaffungen „anzusparen“. Daraus ergibt sich eine kontinuierliche Ansatzentwicklung ohne Schwankungen.

#### Investive Auszahlungen Stadt Xanten 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	11.476	15.762	10.608	12.187	8.794
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.398	1.587	6.324	5.324	5.202
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>12,2</b>	<b>10,1</b>	<b>59,6</b>	<b>43,7</b>	<b>59,1</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.875	17.347	16.932	17.511	13.996
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>10,9</b>	<b>9,1</b>	<b>37,3</b>	<b>30,4</b>	<b>37,2</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.636	8.142	6.636	6.991	6.146
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>59,3</b>	<b>46,9</b>	<b>39,2</b>	<b>39,9</b>	<b>43,9</b>

In den Jahren 2015 bis 2019 hat die Stadt Xanten investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich vier Mio. Euro übertragen. Allerdings haben sich die Übertragungen in den letzten Jahren mehr als verdoppelt. Die betragsmäßigen Ermächtigungsübertragungen je Jahr sind jeweils unauffällig. Allerdings ergibt sich bezogen auf den Einwohner eine Positionierung deutlich über dem Median. Hier macht sich die geringe Einwohnerzahl der Stadt Xanten im Vergleich zum restlichen Segment bemerkbar. Mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen.

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



Der Vergleich enthält Werte von 20 Städten.

Ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Xanten in den fünf Betrachtungsjahren zu rund 40 Prozent aus, so dass sie in allen Jahren zu mindestens die übertragenen Mittel in Anspruch nimmt.

Der Grad der Inanspruchnahme im interkommunalen Vergleich bildet dabei jeweils zu mindestens den Median ab oder ist sogar noch besser als in den Vergleichskommunen. Als Gründe für den vergleichsweise besseren Grad der Inanspruchnahme ist die gute Projektsteuerung im Verlauf der Baumaßnahmen zu nennen. Die im Berichtszeitraum gestiegenen Ermächtigungsübertragungen, auch im Hinblick auf den jeweiligen Haushaltsansatz (Ansatzserhöhungsgrad) deuten allerdings daraufhin, dass es bei der Bedarfsermittlung und –planung noch Optimierungsmöglichkeiten gibt. Details sind dem Teilbericht Vergabewesen zu entnehmen.

Die Stadt Xanten konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Stadt hat dabei in keinem Fall Kreditermächtigungen aus Vorjahren übertragen. Der gebildete Ansatz war in allen Jahren ausreichend.

### 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.

Die Stadt Xanten hat das Fördermittelmanagement mit einem Stellenanteil von 0,6 im Fachbereich Grundstücksmanagement und Wirtschaftsförderung integriert. Dabei hat die Stadt alle

durchzuführenden Tätigkeiten in einer Stellenbeschreibung erfasst. Das Fördermittelmanagement ist dabei zentral für alle investiven und konsumtiven Förderprojekte verantwortlich, mit Ausnahme der Sportförderung. Wenn sich in Einzelfällen herausstellt, dass eine Bearbeitung - auch der Fördersachbearbeitung - durch das Fachamt sinnvoller ist, wird eine Abwicklung dezentral durchgeführt. Diese Entscheidung wird aber grundsätzlich mit dem zuständigen Fachbereich gemeinsam getroffen.

Insgesamt umfasst die Arbeitsplatzbeschreibung zum Sachgebiet Fördermittelmanagement folgende Tätigkeiten:

- Beantragung von Zuwendungen (Erstantrag, Erhöhung),
- Mitwirkung bei Prüfungen von Förderprojekten durch Dritte,
- Erstellung von Sachberichten,
- Mittelabruf, Mittelausgleichsmeldung, Mittelüberwachung,
- Einhaltung von Bewilligungsbedingungen sowie Fristen fortlaufend kontrollieren,
- Koordinierung der Arbeiten anderer Fachbereiche,
- Abstimmungen mit Fördergeber,
- Schlussverwendungsnachweise fertigen und
- die haushaltsmäßige Abwicklung.

#### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

##### → Feststellung

Die Stadt Xanten nutzt zur Fördermittelakquise unterschiedliche Recherchequellen und externe Beratungsangebote. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise in Form von Zielvorgaben würden dabei noch mehr Verbindlichkeit schaffen.

*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 Xanten** hat bisher keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

##### → Empfehlung

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

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

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

Für alle bei der Stadt durchgeführten Projekte übernimmt der Fachbereich Wirtschaftsförderung und Grundstücksmanagement die Akquise von Fördermitteln. Die Prüfung vorhandener Zuwendungsprogramme auf Fördervoraussetzungen, sowie der Besuch von Informationsveranstaltungen potentieller Fördergeber nimmt laut Stadt rund ein Viertel der vorgesehenen Arbeitszeit ein. Dabei kann die Stadt, nach eigenen Angaben, auf ein gutes Netzwerk und verschiedenste Quellen zur Fördermittelrecherche zurückgreifen. Die Stadt Xanten ist dazu an ein Fachnetzwerk angeschlossen und steht so auch in ständigem Austausch mit anderen Kommunen.

Der Workflow beginnt mit der Vorlage der geplanten Projekte bei den zuständigen Mitarbeitern im Fördermittelmanagement. Diese suchen dann zielgerichtet nach geeigneten Förderprogrammen. Einzig bei Fördermitteln aus dem Investitionspakt erfolgt der Workflow aktuell gegensätzlich. Die Stadt Xanten hat dabei einen guten Überblick über die förderfähigen Maßnahmen in ihrem Hause und kann diese bei Bedarf auch verknüpfen.

Die Antragsprozesse werden von der Stadt Xanten als angemessen angesehen, in Ausnahmefällen haben zu kurze Antragsfristen dafür gesorgt, dass einzelne Anträge nicht rechtzeitig gestellt werden konnten.

#### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

##### **→ Feststellung**

Das strukturierte Vorgehen der Stadt Xanten bei der investiven Fördermittelbeschaffung ist geeignet, um Rückforderungen zu vermeiden. Dabei werden die Entscheidungsträger umfassend und regelmäßig informiert.

*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.*

Für die Fördermittelbewirtschaftung ist ebenfalls der Fachbereich Wirtschaftsförderung/Grundstücksmanagement zuständig. Nach erfolgreicher Fördermittelakquise wird hier mit Unterstützung des jeweiligen Fachbereiches der Förderantrag und detaillierte Kostenschätzungen erstellt. Die entsprechende Fördermittelakte wird dazu zentral im Fachbereich Wirtschaftsförderung und Grundstücksmanagement geführt. Dazu führen die Mitarbeiter auch noch eine allgemeine Excel-Liste aus der alle aktuell laufenden Förderprojekte mit entsprechendem Verfahrensstand gelistet werden. Dazu erfasst die Stadt Xanten folgende Aspekte:

- Ansprechpartner
- Förderart
- Förderrichtlinie
- Mittelabrufe
- Bewilligung mit den wichtigsten Informationen (Fördersumme, Abrufdaten, Zeitraum, Fristen)
- sonstiges (wichtige Nebenbestimmungen, förderfähige Leistungen).

Dabei dienen die aufgeführten Daten als Grundlage für das eingeführte förderbezogene Controlling. Die Stadt Xanten hat diesbezüglich monatlich einen festen Termin mit den entsprechenden Entscheidungsträgern (Sachbearbeitung, Leiter Fachbereich, Leitung DBX, Kämmerer, technischer Dezernent). Dort wird dann zu jedem der aktuell laufenden Projekte Bericht erstattet. Darüber hinaus übernimmt das Rechnungsprüfungsamt bei der Durchführung von größeren Projekten (über 0,5 Mio. Euro) noch zusätzliche Kontrollfunktionen. Hier sind alle Rechnungen und Mittelabrufe nochmals gesondert durch einen Mitarbeiter der Rechnungsprüfung in Augenschein zu nehmen.

## 1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### 1.5.1 Bestimmung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer von abnutzbaren Vermögensgegenständen

- Die Stadt Xanten hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine rechtskonforme Abschreibungstabelle gemäß § 36 Abs. 4 KomHVO vorliegen. Die alleinige Vorgabe der jeweiligen Spannweiten widerspricht dem Grundsatz der Stetigkeit.

*Gemäß § 36 Abs. 4 KomHVO NRW ist für die Bestimmung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer von abnutzbaren Vermögensgegenständen die vom für Kommunales zuständigen Ministerium bekannt gegebene Abschreibungstabelle für Kommunen zu Grunde zu legen. Innerhalb des dort vorgegebenen Rahmens ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse die Bestimmung der jeweiligen Nutzungsdauer so vorzunehmen, dass eine Stetigkeit für zukünftige Festlegungen von Abschreibungen gewährleistet wird. Eine Übersicht über die örtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände (Abschreibungstabelle) sowie ihre nachträglichen Änderungen sind der Aufsichtsbehörde auf Anforderung vorzulegen.*

Die Stadt Xanten hat im Rahmen der Prüfung eine Abschreibungstabelle übermittelt. Diese beinhaltet allerdings lediglich den vom Ministerium vorgegebenen Rahmen der jeweiligen Nutzungsdauern. Laut Gesetzestext ist innerhalb dieses Bewertungsrahmens unter Berücksichti-

gung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse die jeweilige Nutzungsdauer zu bestimmen. Hierbei fließen die Erfahrungswerte der einzelnen Kommunen in die Bestimmung ein. Weitere Einflussfaktoren, z. B. Maschinenlaufzeiten oder das Verkehrsaufkommen einer Straße, sind entsprechend den örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Die Stadt Xanten hat bisher keine Festlegung zu den Nutzungsdauern für die jeweiligen Vermögensgegenstände festgelegt.

In der Praxis werden demnach für gleiche Vermögensgegenstände unterschiedliche Nutzungsdauern für die Abschreibung berücksichtigt, welche dann jeweils bei Bilanzierung individuell bestimmt werden. Dabei achtet die Stadt lediglich darauf, dass der vorgegebene Rahmen des Ministeriums nicht über- oder unterschritten wird. Im Regelfall bilanziert die Stadt zur Haushaltsentlastung ihre Vermögensgegenstände mit den längst möglichen Nutzungsdauern.

Für die Berechnung der Anlagenabnutzungsgrade in Kapitel 1.3.5.3 wurde, bei nicht eindeutigen Sachverhalten, unter Berücksichtigung des vorgegebenen Rahmens des Ministeriums jeweils die maximale Nutzungsdauer angenommen.

Die Stadt Xanten sollte schnellstmöglich Nutzungsdauern unter Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse festlegen, so dass eine Stetigkeit und Rechtssicherheit für zukünftige Festlegungen von Abschreibungen gewährleistet wird.

Die Stadt Xanten hat im Verlauf der der Prüfung bereits eine rechtskonforme örtliche Abschreibungstabelle erlassen und der Aufsichtsbehörde angezeigt.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Die Stadt Xanten ist aktuell nicht in der Lage, weder die Fristen zur Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse, noch die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Auch die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabschlusses für 2018 kommt die Stadt Xanten bisher nicht nach.	58		
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Xanten werden unterjährig und anlassbezogen über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Dies gilt ebenfalls für den Rat. Die Informationsbasis ist allerdings stark komprimiert und lückenhaft. Insgesamt ist das Berichtswesen noch optimierungsfähig.	58	Die Stadt sollte das eingeführte Berichtswesen deutlich erweitern und mindestens die Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der gesamten Ergebnis- und Finanzrechnung, sowie den aktuellen Stand der Investitions- und Liquiditätskredite hinzunehmen.	60
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2013 bis 2019 konnten die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Verstärkend kommt hinzu, dass die gute konjunkturelle Lage der letzten Jahre nicht für Entlastung gesorgt hat.	60	Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist abzusehen und teilweise schon eingetreten. Daher sollte die Stadt Xanten im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.	32
F4	Die Stadt Xanten nutzt zur Fördermittelaufnahme unterschiedliche Recherchequelle und externe Beratungsangebote. Strategische Vorgaben zur Fördermittelaufnahme in Form von Zielvorgaben würden dabei noch mehr Verbindlichkeit schaffen.	69	Die Stadt Xanten sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Xanten bei der investiven Fördermittelbeschaffung ist geeignet, um Rückforderungen zu vermeiden. Dabei werden die Entscheidungsträger umfassend und regelmäßig informiert.	70		

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenet NRW in Prozent 2019**

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	99,3	92,1	98,9	100,9	102,8	107,8	28
Eigenkapitalquote 1	13,0	8,0	15,5	33,7	46,9	63,2	28
Eigenkapitalquote 2	59,4	32,2	47,2	58,3	70,8	86,9	28
Fehlbetragsquote	0,7						
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	31,6	0,1	25,2	31,6	36,4	48,3	28
Abschreibungsintensität	7,0	2,7	5,2	7,1	8,7	12,7	27
Drittfinanzierungsquote	77,1	12,3	46,9	56,8	66,7	93,7	26
Investitionsquote	124,1	29,4	68,7	111,4	145,6	326,7	27
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	89,5	68,7	83,4	90,5	98,0	108,9	28
Liquidität 2. Grades	26,7	8,6	34,5	88,5	158,5	583,0	28
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,4	0,1	9,8	14,0	21,2	113,4	26
Zinslastquote	1,0	0,0	0,6	1,2	1,8	6,3	28

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	48,0	32,4	47,1	54,7	59,8	72,3	27
Zuwendungsquote	20,3	11,1	15,5	20,0	25,1	37,4	28
Personalintensität	14,4	13,1	17,2	20,0	23,0	31,2	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,9	10,9	15,9	17,7	22,2	31,6	28
Transferaufwandsquote	58,2	37,1	39,9	43,2	46,5	58,2	28

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.  
 Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.  
 Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Xanten in Tausend Euro 2015 bis 2019**

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	5.752	5.820	5.162	5.546	6.459	5.748
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	8.666	8.948	9.465	10.489	10.834	9.680
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	544	561	702	954	1.061	764
Ausgleichsleistungen (405)	879	886	930	994	1.030	944
Schlüsselezuweisungen (4111)	5.362	5.120	5.419	6.101	6.644	5.729
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	0	0	0	0

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4'131)	0	0	0	0	0	./.
<b>Summe der Erträge</b>	<b>21.203</b>	<b>21.334</b>	<b>21.679</b>	<b>24.083</b>	<b>26.028</b>	<b>22.866</b>
Steuerbeteiligungen (534)	901	893	952	862	828	887
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	8.793	9.391	9.020	9.561	9.644	9.282
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	./.
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>9.694</b>	<b>10.284</b>	<b>9.973</b>	<b>10.423</b>	<b>10.472</b>	<b>10.169</b>
<b>Saldo</b>	<b>11.509</b>	<b>11.051</b>	<b>11.706</b>	<b>13.660</b>	<b>15.557</b>	<b>12.696</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	29.878	27.374	27.441	27.116	25.201	22.788	22.040
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>29.878</b>	<b>27.374</b>	<b>27.441</b>	<b>27.116</b>	<b>25.201</b>	<b>22.788</b>	<b>22.040</b>
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	76.602	80.522	81.942	80.465	79.834	79.059	78.918
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>106.479</b>	<b>107.896</b>	<b>109.383</b>	<b>107.582</b>	<b>105.035</b>	<b>101.847</b>	<b>100.958</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>149.185</b>	<b>151.720</b>	<b>154.655</b>	<b>158.556</b>	<b>161.366</b>	<b>167.098</b>	<b>170.080</b>

<sup>7</sup> Die gpaNRW bereinigt die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

<sup>8</sup> Die gpaNRW bereinigt die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

**Tabelle 5: Schulden Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	19.010	17.819	19.541	23.988	23.528	24.591	23.930
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.578	5.689	6.973	4.995	7.235	11.233	13.435
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	2	2	0	50	50	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	682	1.504	1.276	1.034	1.329	1.312	1.278
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	60	38	8	314	31	33	235
Sonstige Verbindlichkeiten	126	137	205	215	563	392	296
Erhaltene Anzahlungen	4.528	1.769	628	3.457	5.748	9.158	11.649
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>26.984</b>	<b>26.956</b>	<b>28.633</b>	<b>34.002</b>	<b>38.484</b>	<b>46.768</b>	<b>50.823</b>
Rückstellungen	13.767	14.848	14.810	15.052	15.457	16.137	16.000
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	417	431	243	338	596	327	72

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Schulden</b>	41.168	42.236	43.686	49.392	54.537	63.232	66.895

**Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Xanten in Tausend Euro 2010**

Grundzahlen	2010
Verbindlichkeiten	33.365
Rückstellungen	14.575
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	301
<b>Gesamtschulden</b>	<b>48.241</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Xanten in Tausend Euro 2010**

Grundzahlen	2010
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	27.888
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.691
Sonstige Verbindlichkeiten	220
Erhaltene Anzahlungen	2.567
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>33.365</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2018**

Grunddaten Kernhaushalt	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	22.456	26.956	28.633	34.002	38.484	46.768
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	5.175	98.353	116.830	176.483	218.279
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	713.575	1.023.163	1.027.240	532.469	628.913	681.471
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	3.266.284	1.800.000	2.600.000	2.930.000	3.260.000	3.260.000
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	650.255	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	1.023.021	200.285	489.413	19.056	5.533	78.378
Grunddaten Beteiligungen*	Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten AöR, Netzwerke Xanten GmbH, Zweckverband Gesamtschule Xanten-Sonsbeck					
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	15.684.365	18.182.359	18.266.174	25.722.462	25.556.718	25.955.717
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>32.487.289</b>	<b>42.110.137</b>	<b>42.683.866</b>	<b>56.126.322</b>	<b>59.969.886</b>	<b>68.485.959</b>

\*Hier die berücksichtigten Beteiligungen auflisten.

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

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-180</b>	<b>-2.504</b>	<b>143</b>	<b>-325</b>	<b>-1.916</b>	<b>-2.474</b>	<b>-754</b>
Gewerbesteuer	5.488	4.531	5.752	5.820	5.162	5.546	6.459

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.619	8.053	8.666	8.948	9.465	10.489	10.834
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	415	428	544	561	702	954	1.061
Ausgleichsleistungen	826	808	879	886	930	994	1.030
Schlüsselaufwendungen vom Land	3.735	4.040	5.362	5.120	5.419	6.101	6.644
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>18.083</b>	<b>17.860</b>	<b>21.203</b>	<b>21.334</b>	<b>21.679</b>	<b>24.083</b>	<b>26.028</b>
Steuerbeteiligung	880	755	901	893	952	862	828
Allgemeine Kreisumlage	8.095	8.279	8.793	9.391	9.020	9.561	9.644
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>8.976</b>	<b>9.034</b>	<b>9.694</b>	<b>10.284</b>	<b>9.973</b>	<b>10.423</b>	<b>10.423</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>9.107</b>	<b>8.826</b>	<b>11.509</b>	<b>11.051</b>	<b>11.706</b>	<b>13.660</b>	<b>15.557</b>
Saldo der Sondereffekte	0	-760	0	0	0	0	273
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-9.287</b>	<b>-10.570</b>	<b>-11.366</b>	<b>-11.376</b>	<b>-13.622</b>	<b>-16.134</b>	<b>-16.583</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.282	-2.079	-2.088	-4.334	-6.847	-7.296

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Xanten in Tausend Euro 2020 bis 2023**

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>		<b>-386</b>	<b>594</b>	<b>1.867</b>
Gewerbesteuer		6.000	6.648	6.995
			6.820	
			-309	

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.271	11.699	12.331	12.997
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.137	1.147	1.001	1.025
Ausgleichsleistungen	1.101	1.131	1.169	1.166
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.579	7.033	7.279	7.578
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>26.087</b>	<b>27.659</b>	<b>28.600</b>	<b>29.760</b>
Steuerbeteiligung	474	492	505	519
Allgemeine Kreisumlage	10.156	10.562	10.985	11.424
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>10.630</b>	<b>11.054</b>	<b>11.490</b>	<b>11.943</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>15.458</b>	<b>16.605</b>	<b>17.110</b>	<b>17.817</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-15.844</b>	<b>-16.011</b>	<b>-17.419</b>	<b>-15.949</b>
Abweichung vom Basisjahr	-6.556	-6.723	-8.131	-6.662

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Xanten in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-9.287</b>	<b>-10.570</b>	<b>-11.366</b>	<b>-11.376</b>	<b>-13.622</b>	<b>-16.134</b>	<b>-16.583</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-378	-496	-1.120	-793	-464	-609	127

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-303	-253	-275	-235	-241	-270	-302
Jugendamtumlage	-3.265	-3.473	-3.723	-4.073	-4.752	-4.919	-5.553
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-5.342</b>	<b>-6.347</b>	<b>-6.248</b>	<b>-6.275</b>	<b>-8.165</b>	<b>-10.336</b>	<b>-10.855</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.005	-906	-933	-2.823	-4.994	-5.513

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Xanten in Tausend Euro 2020 bis 2023**

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-15.844</b>	<b>-16.011</b>	<b>-17.419</b>	<b>-15.949</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-632	-631	-618	-623
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-448	-354	-368	-358
Jugendamtumlage	-5.800	-6.032	-6.273	-6.524
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-8.964</b>	<b>-8.994</b>	<b>-10.159</b>	<b>-8.444</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-3.622	-3.652	-4.817	-3.102

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Xanten verfügt über eine große Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an zwölf Unternehmen beteiligt. Auf neun dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden mit einer Ausnahme alle unmittelbar gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem mittleren Niveau. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren konstant. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 9,8 Mio. Euro. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit auf einem hohen Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Xanten überwiegend nicht.

Ein aktives Beteiligungsmanagement besteht bei der Stadt Xanten nicht. Zwar werden die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vorgehalten, die Unterlagen liegen jedoch nicht zentral vor und sind nur teilweise digitalisiert. Die Defizite im Beteiligungsmanagement sind u.a. auch in einer bisher unzureichenden Personalausstattung für dieses Themenfeld begründet. Insofern ist die beschlossene personelle Aufstockung im Rahmen des Haushalt 2021 für diesen Aufgabenbereich zu begrüßen.

Die Stadt Xanten hat die Beteiligungsberichte bis 2018 in den Rat eingebracht. Das Beteiligungsmanagement sollte zusätzlich dem Rat für die Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR aufgrund der direkten Haushaltsauswirkungen sowie der unterschiedlichen Sparten standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Mit Berichten zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss zum Rat sichergestellt werden.

Die Stadt Xanten bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Xanten Optimierungspotential. Sie sollte nach den Kommunalwahlen Schulungen, mindestens zu den Rechten und Pflichten des Aufsichtsrates, anbieten und ihre Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

## 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 zwölf Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von neun Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.

*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 Xanten** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt zwölf Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Lediglich die Kommunales Wasserwerk GmbH wird mittelbar über die Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH gehalten. Die Stadt Xanten hält jedoch auch unmittelbar 1,38 Prozent an der Kommunales Wasserwerk GmbH. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit sechs Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

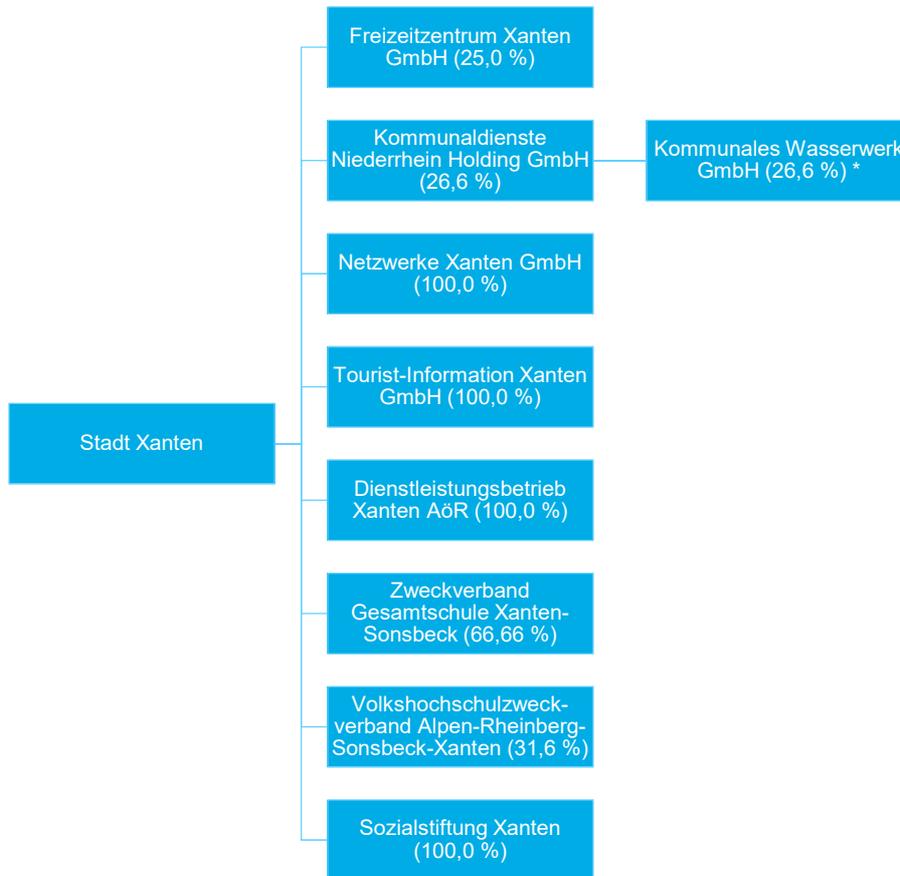
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 ab 50 Prozent einen 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 Xanten handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>9</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die Stadt Xanten hält 1,38 % und die Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH 94,8 % an der Kommunales Wasserwerk GmbH.

Die meisten Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss hält die Stadt unmittelbar.

**2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung**

- Die Beteiligungen der Stadt Xanten halten im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten. Das Anlagevermögen sowie die Erträge der Beteiligungen befinden sich im Vergleich auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach mittel. Von besonderer Bedeutung sind die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR und die Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH.

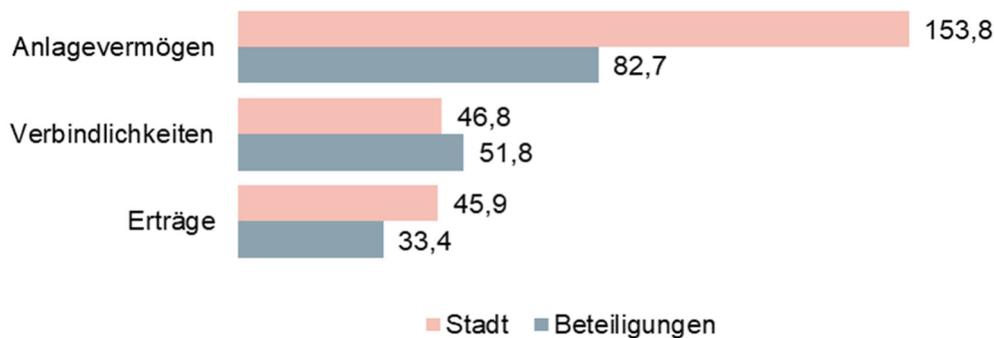
*Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das*

<sup>9</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

*Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.*

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Xanten** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

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



Die Beteiligungen halten in 2018 mehr als die Hälfte des Anlagevermögens der Stadt Xanten in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der Großteil auf das Kanalnetz der Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR und die Finanzanlagen der Kommundienste Niederrhein Holding GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen mit 51,8 Mio. Euro mehr als die Verbindlichkeiten der Stadt. Die ausgegliederten Verbindlichkeiten befinden sich mit 18,8 Mio. Euro in der Kommundienste Niederrhein Holding GmbH und mit 18,4 Mio. Euro in der Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR.

Die Beteiligungen erreichen rund drei Viertel des Ertragsvolumens der Stadt. Die meisten Erträge werden durch die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR erwirtschaftet. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Leistungsbeziehungen mit der Stadt, unter anderem der Weiterleitung von Abwassergebühren.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Xanten wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 9,8 Mio. Euro belastet. Bei der Hälfte der Belastung handelt es sich um weitergeleitete Abwassergebühren an die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Xanten haben damit jährlich hohe 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 Xanten** stellen sich wie folgt dar:

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	601	535	646
Steuererträge	139	92	91
Konzessionsabgaben	177	184	187
Gewinnausschüttungen und Dividenden	0	680	243
Sonstige Erträge	36	331	122
<b>Gesamtsumme</b>	<b>953</b>	<b>1.822</b>	<b>1.289</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund drei Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>10</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Leistungsbeziehungen verteilen sich auf verschiedene Beteiligungen, wobei mit 282 Tausend Euro der Zweckverband Gesamtschule Xanten-Sonsbeck den größten Anteil hat. Die Gewinnausschüttungen erfolgen in 2017 und 2018 durch die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR.

<sup>10</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	9.627	9.690	9.827
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.629	1.409	1.246
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>11.256</b>	<b>11.099</b>	<b>11.073</b>

Insgesamt generiert die Stadt 23,0 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Der wesentliche Anteil von 9,5 Mio. Euro an den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entfällt auf die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR. Hierunter fallen jedoch auch Gebühren, die durch die Stadt erhoben und weitergeleitet werden. In 2018 waren dies 4,9 Mio. Euro. Ohne diese Gebühren generiert die Stadt lediglich noch 12,9 Prozent ihrer Aufwendungen durch interne Leistungsbeziehungen. Die restlichen Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entstehen durch Dienstleistungspauschalen an die Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR für den Tiefbau und das Gebäudemanagement. Bei den Zuschüssen und Umlagen handelt es sich im Wesentlichen um die Zweckverbandsumlage für den Gesamtschulverband Xanten-Sonsbeck.

Im Saldo betrachtet belasten die Beteiligungen den Haushalt aufgrund der hohen Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen in 2018 mit 9,8 Mio. Euro. Ohne die weitergeleiteten Gebühren vermindert sich die Belastung auf 4,9 Mio. Euro.

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

### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	3.702	3.797	3.815
Bürgschaften (Stand 31.12.)	7.988	8.088	8.228
<b>Gesamtsumme</b>	<b>11.690</b>	<b>11.885</b>	<b>12.043</b>

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder 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 Xanten hat der Netzwerke Xanten GmbH und der Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH Gesellschafterdarlehen gewährt. Für die Netzwerke Xanten GmbH sichert die Stadt Xanten eine finanzielle Bestandsgarantie zu. Die Bürgschaften sind zu mehr als der Hälfte für die Kommunaldienste Niederrhein Holding GmbH übernommen worden.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → **Feststellung**

Die Datenerhebung- und Vorhaltung entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten 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.*

Ein aktives Beteiligungsmanagement besteht bei der **Stadt Xanten** nicht. Die Aufgabe ist mit geringen Stellenanteilen dem Fachbereichsleiter Service und Personal zugeordnet. Er teilt sich die Aufgaben mit dem Fachbereichsleiter Finanzen. Handelt es sich um Themen im Finanzbereich, ist der Fachbereichsleiter Finanzen zuständig, bei anderen Themen der Fachbereichsleiter Service und Personal. In Summe ist das Beteiligungsmanagement somit personell nicht ausreichend ausgestattet. Die Stadt Xanten sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements hinsichtlich einer Aufstockung prüfen.

Das Beteiligungsmanagement sollte zentralisiert werden. Organisatorisch ist eine Kommune hierbei nicht festgelegt, jedoch wird es meistens im Bereich der Finanzen angesiedelt.

Die Stadt Xanten hält die Grunddaten, wie zum Beispiel die Gesellschaftsverträge und Satzungen aller Beteiligungen vor. In allen Beteiligungen über 50,0 Prozent, außer in der Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR, ist ein Vertreter des Verwaltungsvorstandes Geschäftsführer. Bei der Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR ist der technische Dezernent Vorsitzender des Verwaltungsrates. Der Anstellungsvertrag des Vorstandes liegt bei ihm vor. In den Beteiligungen zwischen 20,0 Prozent und 50,0 Prozent ist der Bürgermeister Mitglied in den Gesellschafterversammlungen oder den Verbandsversammlungen. Aufgrund dieser personellen Verbindungen ist ein steter Informationsaustausch mit den bedeutenden Beteiligungen in die Verwaltungsführung gewährleistet. Die Stadt sollte sicherstellen, dass notwendige Informationen und Änderungen, zum

Beispiel der Satzungen, an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet und nachgehalten werden. Weitere besondere Verträge wie Bürgschaftsverträge oder Verträge über Gesellschafterdarlehen liegen im Fachbereich Finanzen vor.

Das Beteiligungsmanagement erhält alle Einladungen und Niederschriften der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen über 20,0 Prozent. Die Übersendung erfolgt automatisiert. Dies dient jedoch lediglich der Weiterleitung und Vorhaltung. Analysen werden im Rahmen der Einladungen und Niederschriften nicht vorgenommen.

Die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen werden im Beteiligungsmanagement verwaltet. Die Übersendung erfolgt nur vereinzelt automatisiert. Bei den weiteren Beteiligungen werden die Jahresabschlüsse im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes angefordert. Wirtschaftspläne werden nur im Beteiligungsmanagement vorgehalten, wenn diese übersandt werden. Hier sollte auf eine stärkere Automatisierung hingewirkt werden.

Die Unterlagen werden aktuell digital oder analog vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, die Unterlagen von den Beteiligungen durchgängig digital zu erhalten. Die Kommune führt in den nächsten Jahren ein Digitalisierungsprojekt durch. Hier sollte das Beteiligungsmanagement möglicherweise als Pilotbereich einbezogen werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements hinsichtlich einer Aufstockung sowie der organisatorischen Zuordnung prüfen. Sie sollte darauf hinwirken das Beteiligungsmanagement zu zentralisieren. Die zentrale Datenvorhaltung sollte außerdem digitalisiert werden. Zusätzlich sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, dass wichtige Unterlagen wie zum Beispiel Jahresabschlüsse automatisiert übersandt werden.

Im Rahmen der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen in der 4. Prüfrunde durch die gpaNRW hat sich gezeigt, dass bei vergleichbaren Beteiligungsstrukturen (Komplexität, wirtschaftliche Bedeutung, Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt) für das Beteiligungsmanagement bis zu einer Vollzeit-Stelle eingesetzt werden. Insofern hält die gpaNRW die während dieser Prüfung von der Stadt Xanten beschlossene Aufstockung des Stellenbedarfs um 0,5 Vollzeit-Stellen für angemessen und sachgerecht.

## 2.4.2 Berichtswesen

#### → **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben. Der Beteiligungsbericht wird zeitnah erstellt. Ein weiteres Berichtswesen, insbesondere zur Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR, besteht nicht.

*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 Xanten hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 erstellt. Die Fertigstellung der Beteiligungsberichte erfolgte für die Berichtsjahre zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Der Beteiligungsbericht 2016 wurde im März 2018, der Beteiligungsbericht 2017 im März 2019 und der Beteiligungsbericht 2018 im Dezember 2019 in den Rat eingebracht. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen zeitnah nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Xanten gewinnen.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ab 2019 befreien lassen. Die Befreiung für das Jahr 2019 wurde vom Rat beschlossen. Zukünftig ist der Beteiligungsbericht somit als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat ist gesondert darüber zu beschließen. In diesem Falle sollte die Stadt Xanten den Beteiligungsbericht spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen.

Die Stadt Xanten erstellt keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Sie hat keine Vorgaben an die Beteiligungen zu einem unterjährigen Berichtswesen. Bei der Freizeitzentrum Xanten GmbH sowie der Tourist-Information Xanten GmbH ist der Bürgermeister Geschäftsführer. Die Tourist-Information Xanten GmbH erstellt ihrerseits Jahresberichte. Diese werden dem Beteiligungsmanagement jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Bei der Netzwerke Xanten GmbH ist der Kämmerer Geschäftsführer und bei der Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR ist der technische Dezernent Vorsitzender des Verwaltungsrates. Zu Planabweichungen wird in den entsprechenden Gremiensitzungen berichtet. Eine Informationsweiterleitung an das Beteiligungsmanagement ist in der Regel gegeben, jedoch nicht sichergestellt, da es keine Regelungen für diese Informationsweiterleitung gibt. Eine zusammenfassende Analyse im Beteiligungsmanagement erfolgt nicht. Ebenso werden die Ergebnisse nicht standardisiert zusammengefasst und dem Rat zur Verfügung gestellt. Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, dass in regelmäßigen Abständen unterjährige Berichte von den bedeutenden Beteiligungen automatisiert übersandt werden. Eine Möglichkeit wäre eine Beteiligungsrichtlinie, sodass für alle Beteiligungen ein Regelwerk mit klaren Vorgaben besteht.

Die Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR ist zuständig für die Bereiche Abwasser, Gebäudemanagement, Baubetriebshof inkl. Straßen und Friedhof. Die einzelnen Bereiche unterscheiden sich vom Steuerungserfordernis. Die Bereiche Abwasser sowie Friedhof sind gebührenfinanziert. Hier liegt der Fokus einer Kommune neben der Kostendeckung auf einer möglichen Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung. Der Bereich Baubetriebshof wird von der Stadt durch Betriebskostenzuschüsse finanziert. Hier ist es wichtig ein Controlling einzurichten und sich durch ein unterjähriges Berichtswesen über die Prognosen zum Wirtschaftsplan unterrichten zu lassen. Eventuelle Fehlbeträge dieses Bereiches sind von der Stadt Xanten auszugleichen. Der Bereich Gebäudemanagement wird über den Haushalt der Stadt abgewickelt jedoch von der Dienstleistungsbetrieb Xanten AöR verwaltet, sodass hier ein direkter Zugriff auf die Daten vorliegt. Auch hier muss jedoch sichergestellt sein, dass die Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR sich an Vorgaben sowie die finanziell zur Verfügung stehenden Mittel der Stadt hält. Hierbei geht es um Themen wie zum Beispiel Vergabe, strategische Ziele sowie die Einhaltung der geplanten Ansätze. Der Rat der Stadt sollte in regelmäßigen Abständen über die finanzielle Entwicklung der einzelnen Sparten und die entsprechenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt informiert werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Sparten, die sich alle auf den städtischen Haushalt auswirken, ist es notwendig, dass die Stadt die AöR aktiv steuert. Die Stadt sollte neben Vorgaben zu finanziellen auch strategische Bereiche in den Blick nehmen. Die Einhaltung der mit der AöR vereinbarten Ziele sollte von der Stadt regelmäßig kontrolliert werden. Weitere Informationen können dem Teilbericht Finanzen entnommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte regelmäßig die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen analysieren und an den Rat berichten. Ein unterjähriges Berichtswesen über die Entwicklung der Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR auf Spartenebene ist notwendig.

Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren die Beteiligungen nach Auskunft der Verwaltung die städtischen Vertreter.

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

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten 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 Xanten** bietet für ihre Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter keine Schulungen an. In allen Beteiligungen über 20,0 Prozent Beteiligungsquote sind Ratsmitglieder in den Gremien vertreten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter sowie der verschiedenen Sparten erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Es sollte in einer solchen Schulung zusätzlich darauf eingegangen werden, welche Anforderungen und Erwartungen die Stadt an die Vertreter hat.

Die Stadt Xanten fasst keine Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen. Bedeutende Entscheidungen werden im Rat besprochen. Hierzu fertigt die Verwaltung entsprechende Vorlagen. Aufgrund der Geschäftsführung oder des Vorsitzes im Verwaltungsrat, wie im Kapitel Berichtswesen beschrieben, durch einen Vertreter der Verwaltungsführung wird auf die Beschlüsse durch die Stadt Einfluss genommen. Hierdurch ist eine Einflussnahme der Stadt sichergestellt. Es sollte jedoch aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder und der sehr unterschiedlichen Themenfelder den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern Unterstützung geboten werden. Es ist nicht sichergestellt, dass die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über die Sicht der Kommune ausreichend informiert sind. Dies

kann über Stellungnahmen erfolgen, sodass die Gremienvertreter über Besonderheiten zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten informiert werden. In diesen Stellungnahmen sollte unter anderem auf die Interessen der Stadt, Ratsbeschlüsse sowie entstehende finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter zu den Rechten und Pflichten anbieten. Außerdem sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme der Verwaltung erfolgen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>				
F1	Die Datenerhebung- und Vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben.	90	E1	91
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben. Der Beteiligungsbericht wird zeitnah erstellt. Ein weiteres Berichtswesen, insbesondere zur Dienstleistungsbetriebe Xanten AöR besteht nicht.	91	E2	93
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Xanten ergeben.	93	E3	94

## 3. Offene Ganztagschulen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Xanten 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 Xanten hat zwei Grundschulen mit insgesamt drei Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulen wird die OGS-Betreuung angeboten. Ebenfalls an allen Grundschulen können Schüler und Schülerinnen zusätzlich die Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ in Anspruch nehmen.

Die OGS der Stadt Xanten wird an zwei der drei Grundschulstandorten gut angenommen. Mit 34,6 Prozent liegt die Teilnahmequote 2018 nur leicht unter dem Durchschnitt der geprüften Kommunen. An zwei Standorten liegt die Teilnahmequote sogar deutlich über dem Median. Ein Standort zeigt dagegen eine deutlich unterdurchschnittliche Teilnahmequote bei der OGS.

Die Stadt Xanten gehört 2018 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler. Er wird durch die unterdurchschnittlichen Aufwendungen positiv beeinflusst. Xanten gehört zu den 50 Prozent der geprüften Kommunen mit den niedrigsten OGS-Aufwendungen je OGS-Schüler.

Die OGS-Durchführung wurde an drei freie Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Xanten durchschnittlich.

Neben den Transferaufwendungen sind die Gebäudeaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsposition in Xanten, obwohl die Stadt den OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern weniger Flächen zur Verfügung stellt als 50 Prozent der geprüften Kommunen. Allerdings sind die Gebäudeaufwendungen je qm überdurchschnittlich.

Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Xanten auf mittlerem Niveau. Durch die Änderung der Elternbeitragssatzung zum 01. August 2019 werden die Erträge voraussichtlich in Zukunft noch deutlich steigen. In Anlehnung an den Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW jedoch auch noch einige wenige Verbesserungsmöglichkeiten, die zu einer Ertragssteigerung führen würden.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen notwendig. Im Haushalt der Stadt Xanten gibt es für das Handlungsfeld OGS keine eigenen Produkte bzw. Kostenstellen. Die Stadt Xanten sollte zumindest eine Kostenstelle für diesen Bereich einrichten, um die Datentransparenz zu erhöhen. Zur Steuerung der OGS sollten ferner Ziele und Kennzahlen definiert sowie ein regelmäßiges Berichtswesen eingeführt werden.

## 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>11</sup> (BGF) der Gebäude.

Das Schulverwaltungsamt und der Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX) haben die Grunddaten entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2015 bis 2017 bzw. 2019 ist nicht möglich. Aufgrund des hohen Aufwandes bei der Ermittlung der Finanzdaten konnte die Stadt Xanten nur für das Vergleichsjahr 2018 valide Zahlen vollumfänglich zur Verfügung stellen.

## 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

<sup>11</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>12</sup>

### 3.4 Strukturen der OGS

Die Stadt Xanten ist im Schuljahr 2018/2019 Trägerin von zwei Grundschulen:

- Gemeinschaftsgrundschule Xanten - Viktorschule mit dem Hauptstandort Xanten (GGS Xanten) und dem Teilstandort Marienbaum (GGS Xanten / Marienbaum)
- Katholische Grundschule Lüttingen - Hagelkreuzschule (KGS Lüttingen)

Xanten ist bestrebt, den Familien die notwendige Betreuungs-Infrastruktur anzubieten. Dafür stellt die Stadt unter anderem eine bedarfsgerechte wohnortnahe und verlässliche Ganztagsbetreuung sicher. So präsentiert sich die Stadt Xanten als eine familienfreundliche Kommune.

Die Nachmittagsbetreuung in Xanten hat daher eine lange Tradition. Alle Grundschulen bieten den Offenen Ganztags sowie die Halbtagsbetreuung („Schule von acht bis eins“) an. Zudem wird eine Ferienbetreuung an allen OGS-Standorten angeboten. Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

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

Die Anzahl der an der OGS teilnehmenden Kinder ist seit Jahren zumeist gestiegen. Im Schuljahr 2018/2019 nutzen 228 Schülerinnen und Schüler das OGS-Angebot. Im Schuljahr 2019/2020 ist die Anzahl der teilnehmenden Kinder auf 239 gestiegen.

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

Die OGS-Betreuung findet in der Regel von 08:00 bis 16.00 Uhr statt. In der GGS Xanten werden die Kinder optional bis 17.00 betreut. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für Schulferienwochen bestehen weitere Angebote. In Xanten wurde zusätzlich ein Stadtranderholungsprogramm in Trägerschaft eines Vereins mit Beteiligung der Stadt etabliert.

### 3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

- Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Xanten eine rollierende Schulentwicklungsplanung erstellt. Quantitative Prognosen für die Nachfrage und das Angebot der OGS wurden letztmalig 2018 erstellt.

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 Xanten** dar.

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Xanten

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	21.281	21.510	21.551	21.614	21.690	21.222	20.896	19.947
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	878	943	974	1.018	1.081	1.007	935	787
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	677	646	671	664	669	757	725	623

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

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

- Einwohnerrückgang gesamt: 7,7 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 22,7 Prozent
- Einwohnerrückgang 6 bis unter 10 Jahre: 6 Prozent (Zielgruppe OGS)

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

Die Schulentwicklungsplanung (SEP) der Stadt Xanten wird durch das Schulverwaltungsamt erstellt und jährlich fortgeschrieben. Die SEP basiert auf der historischen Entwicklung, den zu dem Planungszeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen, den Quoten in den einzelnen Schulen sowie dem Übergangsverhalten. Neben den aktuellen und prognostizierten Schülerzahlen beschäftigt sich die SEP mit der räumlichen Situation sowie mit der Betreuung in den Grundschulen der Stadt. Die Stadt führt jährliches Monitoring durch, in dem sie die SEP-Daten auf die Aktualität überprüft und den gegenwärtigen Entwicklungen anpasst. Für den Bereich OGS erfolgt keine jährliche Betrachtung der Entwicklung. Zuletzt wurde im Jahr 2018 eine Aussage hierzu getroffen. Seitdem ist das Bild unverändert.

Die Stadt Xanten prognostiziert in allen Grundschulen bis zum Schuljahr 2023/2024 eine kontinuierlich steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler. Bei der Entwicklung der OGS-Schülerzahlen wird von der Stadt Xanten prognostiziert, dass der Anteil der OGS-Schüler entsprechend der Steigerung der Schülerzahlen insgesamt ebenfalls leicht steigt.

### Entwicklung der Grundschülerzahlen in Xanten

	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
<b>Grundschulen gesamt</b>	662	664	684	710	712	662
<b>davon OGS-Schüler</b>	240	240	245	255	255	240

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

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

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2<sup>13</sup> in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz<sup>14</sup> kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Stadt Xanten wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

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

#### → **Feststellung**

Die OGS der Stadt Xanten wird an zwei von drei Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt nur leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

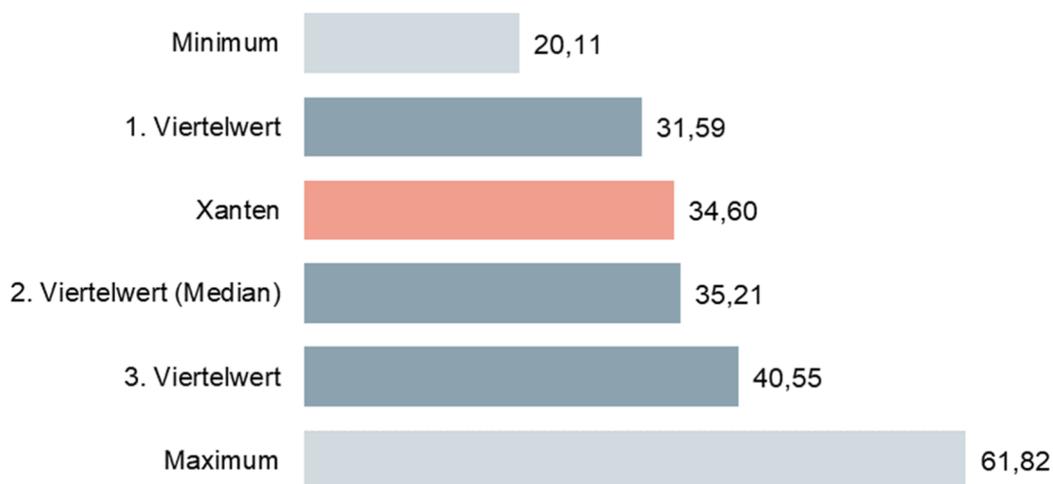
<sup>13</sup> Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

<sup>14</sup> § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

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

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.

### Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Die Teilnahmequote fällt in den Grundschulen der Stadt Xanten unterschiedlich hoch aus. Die Teilnahmequote in der OGS Xanten hat sich im Prüfungszeitraum insgesamt nur leicht erhöht. Sie liegt im Vergleichsjahr 2018 mit 44 Prozent erheblich über dem Median der geprüften Kommunen. Am stärksten hat sich die Teilnahmequote in der OGS Xanten/Marienbaum entwickelt. Sie ist von 24 Prozent im Jahr 2015 auf 45 Prozent im Jahr 2018 gestiegen. Die Teilnahmequote an der KGS Lüttingen ist im Prüfungszeitraum gesunken, liegt mit 18 Prozent im Jahr 2018 deutlich unter dem Median.

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen in Prozent

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
GGs Xanten	38,44	42,98	42,39	44,00	45,89
GGs Xanten / Marienbaum	23,59	30,85	41,67	44,57	44,44
KGS Lüttingen	25,94	23,24	17,9	18,18	20,16
<b>Teilnahmequote Gesamt</b>	<b>32,17</b>	<b>34,27</b>	<b>33,14</b>	<b>34,60</b>	<b>35,78</b>

Die Zahl der Kinder mit besonderem erzieherischen Bedarf schwankte im Laufe der Jahre. Im Schuljahr 2018/ 2019 nehmen 19 Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der OGS-Betreuung teil. Dies entspricht 8 Prozent der betreuten Kinder. Verglichen mit den anderen Kommunen gleicher Größenordnung nehmen an der OGS in Xanten leicht unterdurchschnittlich viele Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf teil. Der Median der Vergleichskommunen lag im betrachteten Jahr bei zehn Prozent.

Mit der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ wird in der Stadt Xanten eine weitere Betreuungsform angeboten. Rund 61 Prozent der Schülerinnen und Schüler werden 2018 in Xanten insgesamt betreut, davon 173 Kinder (rund 26 Prozent) in der Halbtagsbetreuung.

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

Die Halbtagsbetreuung wird an allen Grundschulstandorten angeboten. Vergleicht man die Anzahl der Schüler und Schülerinnen in der OGS und in der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“, stellt man fest, dass eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen vorhanden ist. Bezeichnend ist, dass die KGS Lüttingen die niedrigste OGS-Teilnahmequote hat und gleichzeitig bei der weiteren Betreuungsform eine hohe Teilnehmerquote von 35 Prozent in 2018 aufweist.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinander stehen können, dauerhaft vor Ort vorgehalten werden sollen. So könnte die Stadt Xanten die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenanteile besser steuern.

## 3.5 Organisation und Steuerung

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

### 3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Der Fachbereich Bildung, Sport, Kultur und Demographie der **Stadt Xanten** ist für die strategische Planung und die operative Abwicklung der OGS verantwortlich. Dafür werden insgesamt 0,5 Vollzeitstellen zur Verfügung gestellt.

Aus Gründen der Trägervielfalt und dem Mangel an städtischem Personal mit pädagogischen Qualifikationen hat die Stadt Xanten freie Träger mit der OGS-Durchführung beauftragt. Vor der Vergabe der Trägerschaft hat die Stadt Xanten eine Markterkundung durchgeführt. Für die weiteren Standorte waren bereits vorher Träger für die Halbtagsbetreuung im Einsatz und haben die OGS-Durchführung ebenfalls übernommen.

Aktuell hat die Stadt Xanten die OGS-Aufgabe für die GGS Xanten an den Internationalen Bund, für die GGS Xanten / Marienbaum an den Caritasverband Moers-Xanten e.V. und an der KGS Lüttingen an den Förderverein der Grundschule Lüttingen vergeben. Die beiden Träger stellen das für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Personal zur Verfügung.

Die Stadt Xanten setzt die Elternbeiträge fest. Nach der erstmaligen Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen erfolgt bisher keine turnusmäßige erneute Betrachtung. Laut Angabe der Verwaltung war dies bisher aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen nicht möglich. Durch eine zusätzlich geschaffene Stelle ist geplant, dass ab 2021 eine regelmäßige Überprüfung der Einkommenssituation durchgeführt wird. Das Mahnverfahren erfolgt durch die Stadt Xanten. Die Stadt beantragt auch die erforderlichen Landeszuschüsse.

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

### 3.5.2 Steuerung

- Die Stadt Xanten bringt die kommunalen Interessen unter anderem über die jährlichen Treffen mit der jeweiligen Schulleitung und Kooperationspartnern ein. Kooperationsvereinbarungen wurden für jeden Schulstandort abgeschlossen und wurden letztmalig 2017 fortgeschrieben.

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

Die Grundlage für die Durchführung des OGS-Angebotes bilden die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Xanten und dem jeweiligen Maßnahmenträger. Für jede OGS existiert eine eigene Kooperationsvereinbarung. Sie wurden in 2005 abgeschlossen und regelmäßig ak-

tualisiert (letztmalig 2017). Die Schulen sind keine Vertragspartner, haben die Kooperationsvereinbarungen jedoch mitunterschrieben. Die Laufzeit der im Prüfungszeitraum geltenden Kooperationsvereinbarung beginnt am 01. August 2017. Eine ordentliche Kündigung kann bis zum 01. Dezember eines Jahres mit Wirkung zum Beginn des folgenden Schuljahres erfolgen. Es sind auch Möglichkeiten für außerordentliche Kündigungen vorgesehen.

Neben den einzelnen Rechten und Pflichten der Beteiligten sowie den Rahmenbedingungen zur Durchführung der OGS definieren die Kooperationsvereinbarungen die Finanzierungsmodalitäten. Das Budget wird mit jedem Träger individuell jedes Schuljahr anhand der aktualisierten Betreuungszahlen einvernehmlich abgestimmt bzw. neu kalkuliert. Die Vereinbarung erfolgt in schriftlicher Form.

Die personelle Ausstattung wird in den Kooperationsvereinbarungen der beiden Träger detailliert beschrieben. Nach den Kooperationsvereinbarungen sind die Träger verpflichtet, dass die jeweilige Schulleitung bei der Auswahl der Betreuungskräfte beteiligt wird. Personelle Änderungen sind der Stadtverwaltung und der jeweiligen Schulleitung rechtzeitig mitzuteilen und im Vorfeld mit der Schulleitung abzustimmen.

Die Träger sind verpflichtet, spätestens zum 15. September nach dem betreffenden Schuljahr eine schuljährige Aufstellung der OGS-Kosten der Stadt Xanten zur Verfügung zu stellen (in Form eines Verwendungsnachweises und eines Sachberichtes). Die im Schuljahr nicht verbrauchten Mittel sind an die Stadt Xanten zurückzuzahlen.

Mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen gibt es jährlich und bei Bedarf gemeinsame Besprechungen. Im Rahmen dieser Treffen werden wichtige Entscheidungen zum Ablauf, der Finanzierung und der pädagogischen Ausgestaltung der OGS getroffen. Auch sonst steht die Stadt nach eigener Angabe mit den Schulleitungen und auch den Trägern in einem guten Kontakt.

Zwischen dem Kreis Wesel als Jugendhilfeträger und den kreisangehörigen Kommunen wurde vor Jahren eine Übereinkunft getroffen, dass die OGS von den Kommunen geplant und gesteuert wird. Auf der Kreisebene existiert der Arbeitskreis „Schule“, in dem sich die Kommunen auch immer wieder über die OGS-Themen austauschen. So wurde z.B. in der Vergangenheit zwischen den kreisangehörigen Kommunen evaluiert, welche Betreuungsformen in den Kommunen existieren und wie oft die Elternbeitragssatzungen aktualisiert werden.

### 3.5.3 Datentransparenz

#### → Feststellung

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

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

Die **Stadt Xanten** hat im Produktbereich 03 „Schulträgeraufgaben“ das Produkt „030601 Sonstige schulische Aufgaben“ eingerichtet, in dem auch alle OGS-Aufwendungen und – Erträge erfasst werden. Einige den OGS direkt zuordenbaren Erträge und Aufwendungen werden auf dieses Produkt gebucht. Neben der OGS werden hier auch die Halbtagsbetreuung betreffenden Vorgänge abgebildet. Einige OGS-Sachverhalte werden dem Produkt hingegen gar nicht zugeordnet, wie zum Beispiel bestimmte Gebäudeaufwendungen. Dadurch ist der gesamte Ressourceneinsatz aus dem Produkt nicht ersichtlich. Das genaue OGS-Ergebnis kann erst nach Bereinigungen bzw. Hinzurechnungen ermittelt werden. Zu Prüfungszwecken wurden die zur OGS gehörenden Sachverhalte abgegrenzt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen wurden dem Handlungsfeld OGS seitens der Kommune mit Hilfe eines Flächenschlüssels (Verhältnis der Fläche OGS zur Gesamtfläche Grundschulen) zugeordnet.

Die Stadt Xanten hat im Haushaltsplan als allgemeines Ziel für den Bereich Betreuung benannt, dass ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot an den Schulen vorhanden sein soll. Als Kennzahlen werden die Aufwendungen je Einwohner für das komplette Produkt dargestellt. Strategische Ziele oder Kennzahlen für die OGS-Gestaltung wurden damit bisher nicht formuliert. Die OGS-Weiterentwicklung folgt dem quantitativen Bedarf. Ein Berichtswesen, mit Ausnahme einer Berichterstattung über die Belegungssituation im Rahmen der Schulentwicklungsplanungen, oder eine Steuerung mit den Kennzahlen gibt es in der Stadt Xanten noch nicht.

#### → **Empfehlung**

Zur transparenten Darstellung des OGS-Ressourceneinsatzes sollte die Stadt Xanten ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für dieses Handlungsfeld einrichten. Die Stadt Xanten kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle oder dem Produkt „Offene Ganztagschule“ zuordnet. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Halbtagsbetreuung voneinander abzugrenzen.

Zur OGS-Steuerung ist es sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.

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

## 3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Die meisten Vergleichskommunen haben einen deutlich höheren schülerbezogenen Fehlbetrag als die Stadt Xanten.

*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 drei von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt:

- die Elternbeiträge,
- die Transferaufwendungen an fremde Träger und
- die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume.

Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Die Erträge der OGS bei der **Stadt Xanten** setzen sich aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen. In 2018 erwirtschaftet Xanten Erträge in Höhe von 428.123 Euro. 2019 sind diese deutlich gestiegen, und zwar auf rund 495.876 Euro.

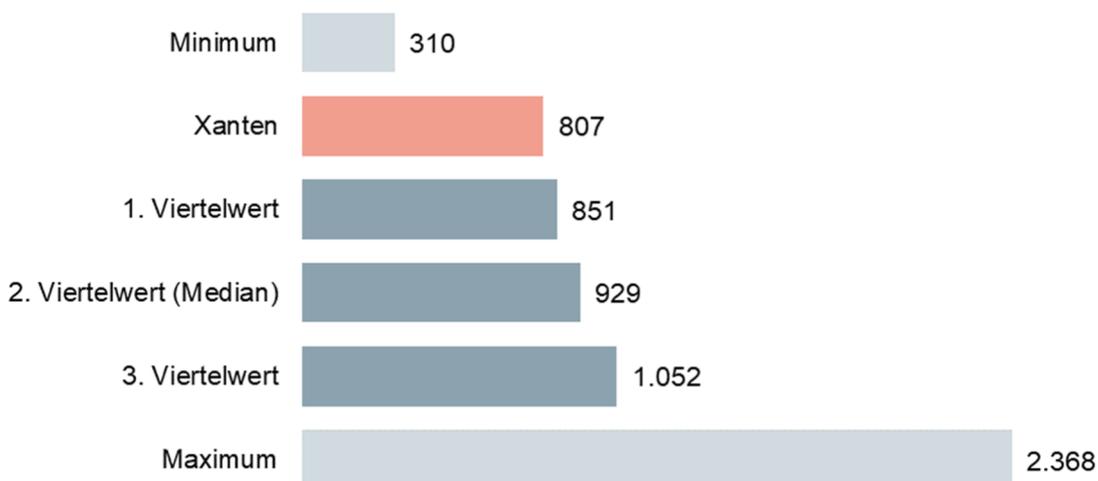
Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen.

Die Aufwendungen für die OGS liegt in 2018 bei 612.112 Euro.

Die Stadt Xanten verzeichnet im Bereich OGS einen Fehlbetrag von rund 184.000 Euro in 2018.

Die Kennzahl „Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler ist.

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



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



Der Fehlbetrag der OGS liegt beim Schülerbezug auf niedrigem Niveau. Durch die zum 01. August 2019 in Kraft getretene Elternbeitragssatzung (s. Kapitel „3.6.2.1 Elternbeiträge“) wird sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler voraussichtlich verringern.

### Einwohnerbezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	8,51	4,26	7,22	10,34	13,14	26,25	21
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	277	124	208	277	377	740	21

Die Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag werden im Folgenden weitergehend analysiert.

## 3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

### 3.6.2.1 Elternbeiträge

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

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>15</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

<sup>15</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

→ **Feststellung**

Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Xanten auf mittlerem Niveau. Durch die Änderung der Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen mit Inkrafttreten zum 01. August 2019 werden die Erträge voraussichtlich in Zukunft noch deutlich steigen. Die neue Elternbeitragssatzung bietet zusätzliches Potenzial zur Ertragssteigerung.

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

Die **Stadt Xanten** erhebt im Prüfungszeitraum Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der „Satzung zur Erhebung der Elternbeiträge für die offene Ganztagschule im Primarbereich“ der Stadt Xanten“ vom 18. März 2015. Die Satzung wurde regelmäßig angepasst, die letzte für den Prüfungszeitraum geltende Überarbeitung erfolgte am 24. Oktober 2018 mit Wirkung zum 01. August 2019.

Die Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach acht beitragspflichtigen Einkommensstufen erhoben.
- Die Eltern leisten einen Beitrag zur OGS-Finanzierung entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Bis zum Netto-Einkommen von 15.000 Euro sind die Eltern der niedrigsten Beitragsstufe von 10 Euro zugeordnet. Eine Befreiung von der Beitragszahlung existiert nicht.
- Der Höchstbeitrag in Höhe von 190 Euro wird ab dem Netto-Einkommen über 100.000 Euro erhoben.
- Die Beiträge werden nicht dynamisiert.
- Geschwisterkinder erhalten eine Ermäßigung und müssen 50 Prozent des Beitrages zahlen. Ab dem dritten Kind wird kein weiterer Beitrag fällig.
- Die Eltern sind verpflichtet, alle berechnungsrelevanten Unterlagen zur Festsetzung der Beitragshöhe bei der Stadt Xanten einzureichen. Sollten die Einkommensnachweise nicht eingereicht werden, ist die Stadt berechtigt, den Höchstbeitrag der jeweiligen Betreuungsform festzusetzen.

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

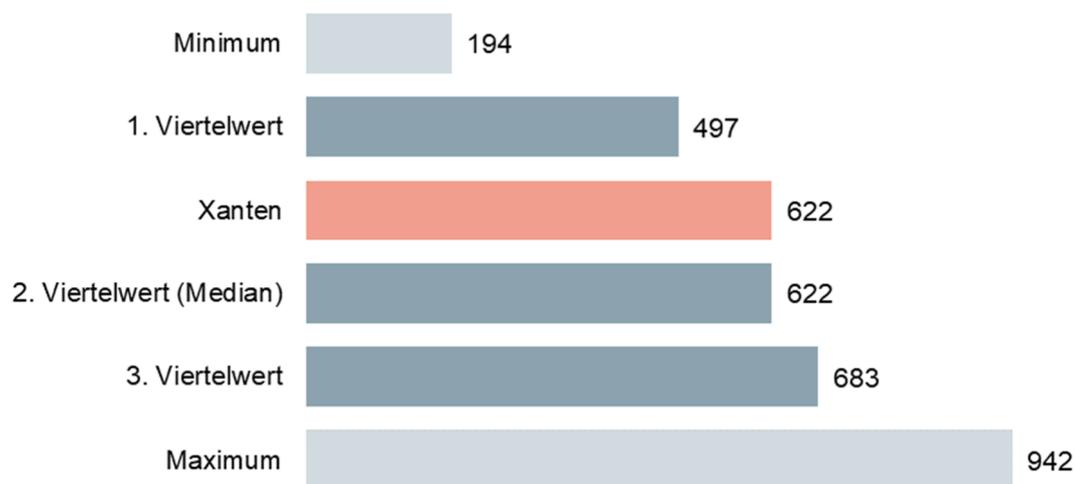
### Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	./.	./.	./.	141.735	158.960
Anzahl OGS-Schüler	221	232	228	228	239
<b>Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro</b>	./.	./.	./.	<b>622</b>	<b>665</b>
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	./.	./.	./.	612.112	./.
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	./.	./.	./.	./.	./.
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	./.	./.	./.	<b>23,16</b>	./.

Die Elternbeitragsquote zeigt, zu wie viel Prozent die Kommune ihre Aufwendungen durch die eingekommenen Elternbeiträge decken kann.

Die Stadt Xanten kann im Vergleichsjahr 2018 23,16 Prozent ihrer Aufwendungen für die OGS-Betreuung durch die eingekommenen Elternbeiträge decken.

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



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



Die Stadt Xanten könnte zur weiteren Verbesserung der Ertragslage folgende Handlungsmöglichkeiten für die Elternbeitragssatzung in Erwägung ziehen:

- Die Elternbeiträge könnten über das Schuljahr 2021/2022 hinaus an die Steigerungssätze des Runderlasses angepasst werden. Dadurch werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Xanten beteiligt. Die gpaNRW empfiehlt hier eine jährliche dynamische Erhöhung um drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses.
- Für die Ferienbetreuung werden von den OGS-Beitragspflichtigen keine zusätzlichen Beiträge erhoben. Nach den rechtlichen Vorschriften könnte die Stadt Xanten für diese zusätzliche Betreuung gesonderte Beiträge erheben. Einige Kommunen nutzen bereits diese Möglichkeit zur Entlastung ihrer Haushalte.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Xanten, die Elternbeitragssatzung anzupassen. Die Elternbeiträge sollten an die Steigerungssätze des Runderlasses in Form von jährlichen dynamischen Erhöhungen angepasst werden. Des Weiteren sollte die Stadt Xanten Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

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

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

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

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

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

Die Aufwendungen für die Bereitstellung des OGS-Angebots beliefen sich in der Stadt Xanten in 2018 auf rund 612.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 228 betreuten OGS-Schülerinnen und Schülern gestellt.

### Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.685	2.233	2.669	2.809	2.914	4.052	21
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe)	2.105	1.712	1.976	2.105	2.323	2.623	17
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	393	148	286	393	487	1.035	21

Die Stadt Xanten gehört zu den 50 Prozent der geprüften Kommunen mit den niedrigsten OGS-Aufwendungen je OGS-Schüler.

93 Prozent der städtischen OGS-Aufwendungen fallen auf die zwei größten Positionen, und zwar 78 Prozent sind Transferaufwendungen und 15 Prozent Gebäudeaufwendungen. Sowohl die Transferaufwendungen als auch die Gebäudeaufwendungen der Stadt Xanten bilden den Median.

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

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

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

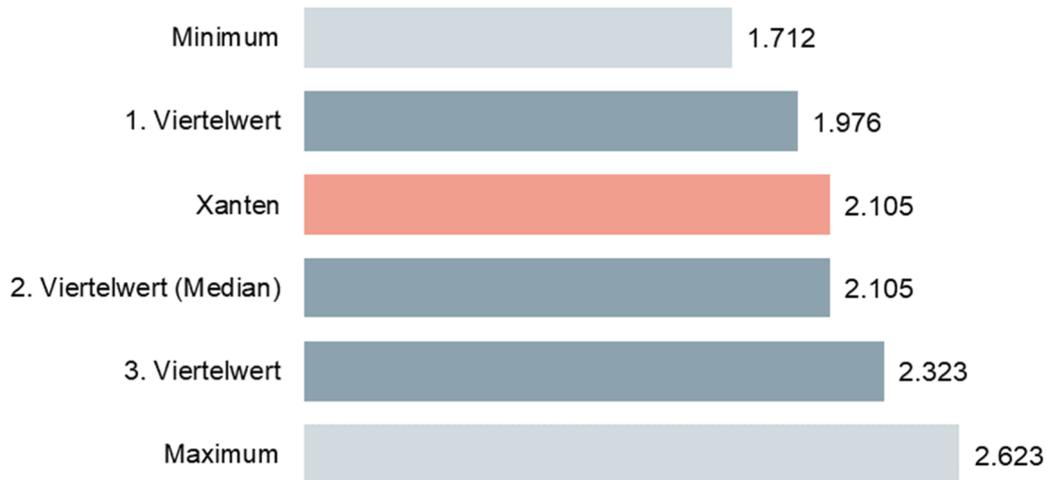
Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

- Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Xanten einen Teil der Elternbeiträge dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

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

Die Transferaufwendungen belaufen sich in der Stadt Xanten in 2018 auf rund 480.000 Euro. Sie betragen damit 78 Prozent der Gesamtaufwendungen.

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



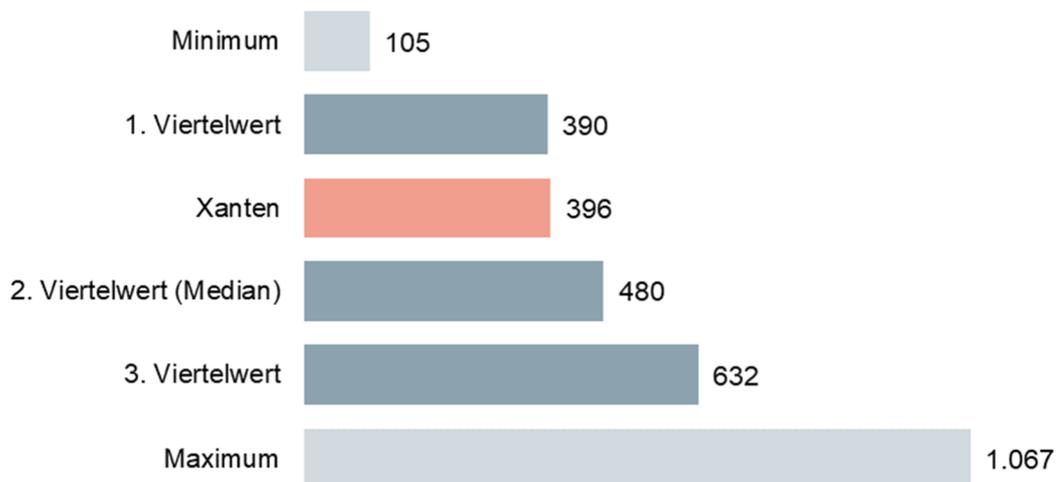
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	103.389	108.598
Landeszuweisungen in Euro	286.388	336.916
<b>Mindestleistung (gerundet) in Euro</b>	<b>389.767</b>	<b>445.514</b>
Transferleistungen in Euro	480.012	518.060
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	90.245	72.546
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	396	304

### Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Xanten erbringt 2018 freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 396 Euro je OGS-Schüler an die Träger. Dies entspricht 19 Prozent der gesamten Transferleistungen. Über 50 Prozent der geprüften Kommunen erbringen höhere freiwillige Leistungen als die Stadt Xanten.

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

#### 3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

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

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

- Die vorgesehene räumliche Erweiterung des Grundschulstandortes Lüttingen wird zur Erhöhung des OGS-Raumangebotes führen. Infolgedessen wird voraussichtlich die OGS-Fläche je Schüler steigen. Dementsprechend wird die Neustrukturierung des OGS-Raumangebotes zu den steigenden Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen. Die Kennzahl Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot, ist in Xanten bisher vergleichsweise unauffällig.

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

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

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

#### Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	393	148	286	393	487	1.035	21
Gebäudeaufwendungen je m <sup>2</sup> OGS-Fläche in Euro	81,36	33,68	51,50	69,04	89,11	165	21
Fläche je OGS-Schüler in qm	4,84	2,54	4,13	5,58	7,72	9,80	21
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	15,02	6,26	10,05	14,37	16,26	36,14	21

In der Stadt Xanten liegen die Gebäudeaufwendungen im Jahr 2018 bei 65.000 Euro.

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

In Xanten stehen im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 1.102 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung. Im Schuljahr 2019/2020 erhöht sich diese Fläche durch eine Erweiterung an der GGS Xanten / Teilstandort Marienbaum auf insgesamt 1.193 m<sup>2</sup>.

Am Standort Marienbaum erfolgt die Nutzung der Klassenräume für die OGS-Zwecke neben den Räumen, die ausschließlich für den OGS-Betrieb vorgesehen sind. In den frühen Nachmittagsstunden werden die Flächen aller Standorte auch von der Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ beansprucht.

Am Standort Lüttingen erfolgten bisher Umbaumaßnahmen im Bestand. Ein neues Betreuungsgebäude befindet sich aktuell in der konkreten Planung. Der Baubeginn soll zeitnah stattfinden.

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

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Strukturen der OGS</b>				
F1	Die OGS der Stadt Xanten wird an zwei von drei Grundschulen gut angenommen. Die Teilnahmequote liegt insgesamt nur leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.	7	E1	9
<b>Organisation und Steuerung</b>				
F2	Im Haushalt der Stadt Xanten ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Schulträgeraufgaben“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Xanten dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	11	E2	12
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>				
F3	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Xanten auf mittlerem Niveau. Durch die Änderung der Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen mit Inkrafttreten zum 01. August 2019 werden die Erträge voraussichtlich in Zukunft noch deutlich steigen. Die neue Elternbeitragssatzung bietet zusätzliches Potenzial zur Ertragssteigerung.	14	E3	17

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	3	2	2	2	2
Anzahl der Grundschulstandorte	3	3	3	3	3
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	3	3	3	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
<b>Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</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 Grundschüler gesamt	687	677	688	659	668
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
<b>Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt</b>	<b>687</b>	<b>677</b>	<b>688</b>	<b>659</b>	<b>668</b>
<b>Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot</b>	<b>687</b>	<b>677</b>	<b>688</b>	<b>659</b>	<b>668</b>
davon OGS-Schüler	221	232	228	228	239

**Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	/.	/.	/.	807	/.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	622	665
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	2.685	/.
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	/.	/.
Transferteistungen je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	2.105	2.168
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	396	304
Gebäudaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	/.	/.	/.	393	/.

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Xanten ergeben sich im Bereich der Bauaufsicht unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten.

Die aus der Landesbauordnung NRW vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Anträge werden nicht durchgehend eingehalten. Beim einfachen Baugenehmigungsverfahren könnte durch weniger häufige Nachforderungen sowie der Nutzung der Rücknahmefiktion der Prozess gestrafft werden. Dies würde sich auch positiv auf die im Vergleich langen Verfahrenslaufzeiten sowie auf die Arbeitsbelastung der Beschäftigten auswirken. Bei der Arbeitsbelastung bildet die Stadt Xanten einen hohen Leistungswert ab. Allerdings hat die Stadt Xanten auf diese Situation während der laufenden Prüfung bereits reagiert und im Rahmen des Haushalts 2021 für diesen Aufgabenbereich eine zusätzliche Vollzeit-Stelle beschlossen.

Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Durch eine konsequente Nutzung der vorhandenen Software lassen sich Verbesserungen erzielen. So könnte der Zugriff auf Pläne und Akten digital erfolgen oder auch das Beteiligungsverfahren vollständig digitalisiert werden. Mit dem geplanten Aufbau der Digitalisierung wird der gesamte Geschäftsprozess im Baubereich optimiert.

### 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Xanten** hat nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 insgesamt 21.690 Einwohner. Sie gehört zu dem Viertel der mittleren Kommunen mit den wenigsten Einwohnern. Die Prognosen für die Folgejahre weisen laut IT.NRW bis zum Jahr 2040 einen Rückgang um rund acht Prozent aus, auf dann rund 19.950 Einwohner. Die Stadtfläche der Stadt Xanten liegt mit rund 72,43 qkm im mittleren Bereich. Rund 85 Prozent der Stadtfläche bestehen aus Erholungs- und Grünflächen. Neben dichter besiedelten Gebieten verfügt die Stadt Xanten damit auch über große Flächen, die dem Außenbereich bzw. dem Freiraum, insbesondere der Landwirtschaft zuzurechnen sind.

Insgesamt ist die Stadt Xanten sehr touristisch geprägt. Durch Deutschlands größtes archäologisches Freilichtmuseum in dem LVR-Archäologischen Park Xanten, dem St. Viktor Dom sowie einem historisch geprägten Stadtkern hat die Stadt Xanten viele Besucher. So existieren viele

Ferienwohnungen. Das Umland besteht vorwiegend aus Landwirtschaft. Großbetriebe sind nur wenige vorhanden.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	69	31	54	64	75	98	57
Fälle je qkm	2	1	2	3	4	15	57
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	6,00	2,44	6,78	10,28	13,57	40,94	41
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	94,00	53,54	81,00	85,45	89,76	96,18	41
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	0,00	0,00	1,36	5,05	7,69	25,61	57

Das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner liegt in Xanten im interkommunalen Vergleich im Bereich des Median. Das Fallaufkommen bezogen auf die Stadtfläche ist geringer als in vielen Vergleichskommunen. Die Ursachen dafür liegen in den besonderen Strukturen der Stadt Xanten begründet. Flächen, die zu Bauland entwickelt werden können, sind kaum verfügbar. Die bauliche Entwicklung der Stadt beschränkt sich daher überwiegend auf Baulückenschlüsse, Umbauten im Bestand oder Bauvorhaben im Außenbereich.

Den größten Anteil der Anträge stellen in Xanten die Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren dar. Mit 94 Prozent liegt der Wert nahe dem Maximalwert. Der Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist dagegen entsprechend gering. Vorlagen im Freistellungsverfahren spielen in Xanten eine untergeordnete Rolle.

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

Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	1	1	2	3	6	36
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	2	37
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	2	3	4	7	42

Insgesamt hat die Stadt Xanten 184 Stellungnahmen von externen Stellen und 187 Stellungnahmen innerhalb der eigenen Verwaltung eingeholt. Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt die Stadt Xanten im Verhältnis zu den Bauanträgen damit im unteren Bereich. Auf den Baugenehmigungsprozess sollte sich dieser Umstand grundsätzlich positiv auswirken, da insbesondere die Einholung von Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer verlängern kann. Eine signifikante Beschleunigung in der Bearbeitung ist dadurch aber eher nicht zu erwarten.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

In der Stadt Xanten werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung nicht durchgehend eingehalten. Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht gebildet.

*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 Xanten** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 der Bauordnung des Landes NRW (BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit eher selten ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Auch diese verlängerte Frist hält die Stadt Xanten selten ein. Die aktuelle Personalausstattung lässt nach Aussage der Stadt keine stetige Einhaltung der Frist zu.

Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 geregelte Bearbeitungsfrist von sechs Wochen nach Eingang des Bauantrages im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Xanten in aller Regel ein. Allerdings nutzt die Stadt Xanten auch häufig die Verlängerungsoption von weiteren sechs Wochen gem. § 64 Abs. 2 letzter Satz BauO NRW. Als Grund nennt die Stadt Xanten

wenige vollständige Anträge, die regelmäßig auch nicht Bebauungsplan konform sind. Die Anträge haben oft eine schlechte „Qualität“. Bei den Antragstellern besteht nach Aussage der Stadt Xanten eine hohe Erwartungshaltung an die Beratungsleistung seitens der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten. Gegebenenfalls sollte die Stellenausstattung in diesem Bereich überprüft werden.

Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte reduziert die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 holt die Stadt Xanten gleichzeitig ein.

Die Stadt benachrichtigt eher selten Angrenzer gem. § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018, sofern eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 69 BauO NRW erforderlich ist. Nach Auskunft der Stadt Xanten kommen diese Fälle allerdings auch nicht oft vor. In der Regel werden die Angrenzer bereits im Vorfeld einbezogen. Hierzu teilt die Stadt dem Antragsteller bereits bei der Eingangsbestätigung mit, dass dieser die Zustimmung der Angrenzer auch selbst einholen kann. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als vorteilhaft erwiesen.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Dabei orientiert sich die Stadt Xanten am unteren Rahmen der Gebührenordnung. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Entstehende Unterdeckungen gehen zu Lasten des allgemeinen Haushalts.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Bei der Stadt Xanten werden die Gebühren mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung festgesetzt. Bei Rücknahme eines Baugesuches wird lediglich ein Mindestbetrag erhoben. Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages können jedoch bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder Mängelbeseitigung gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet.

→ **Empfehlung**

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

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ In der Stadt Xanten wird eine durchschnittliche Anzahl von Bauanträgen zurückgenommen.

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

#### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,33	0,00	0,00	0,00	0,83	17,54	51
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,00	0,00	1,82	4,17	6,90	20,00	56

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Von dieser Rücknahmefiktion macht die **Stadt Xanten** allerdings keinen Gebrauch. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens.

Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden. In absoluten Zahlen wurden in der Stadt Xanten zwei Anträge zurückgewiesen.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in der Stadt Xanten im Vergleich zu den anderen Kommunen durchschnittlich. In absoluten Zahlen wurden sechs Bauanträge im Vergleichsjahr zurückgenommen (2018: neun).

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Stadt Xanten legt großen Wert darauf, bauwillige Bürger und Bürgerinnen im Vorfeld umfassend zu beraten. Bauwillige können sich in Xanten von der Bauberatung der Bauaufsicht entsprechend informieren lassen. Die Sprechzeiten der Bauberatung, Rufnummer und E-Mail-Adresse können sich Interessenten über die Homepage der Stadt Xanten herausuchen. Dadurch soll der Aufwand durch nicht genehmigungsfähige Anträge minimiert und die Zufriedenheit der Bauherrschaft erhöht werden. Nach eigener Einschätzung des Fachbereichs wird die Bauberatung durch die Bauherren intensiv genutzt. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt. Trotz dieser intensiven Inanspruchnahme der Bauberatung ist festzustellen, dass die eingereichten Bauanträge eine

schlechte Qualität haben und regelmäßig nicht vollständig sind. So müssen immer wieder Unterlagen nachgefordert werden. Dies hat entsprechende Konsequenzen für die Laufzeit der Anträge. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt nicht ausschließlich davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt. Neben persönlichen Beratungsgesprächen können auch alternative Informationsquellen angeboten werden. Dazu können beispielweise Informationsbroschüren aufgelegt oder das Internet als zusätzliche Informationsquelle genutzt werden. Sie können die Stadt Xanten unterstützen, eine Vielzahl gleichartiger Fragen bereits im Vorfeld zu beantworten (z.B. FAQ-Liste). Gleichzeitig kann dadurch auch der Aufwand für die Beschäftigten verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberatung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

- Bei der Stadt Xanten kann der Geschäftsprozess durch die Nutzung der vorhandenen Software optimiert werden.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Xanten** ist im Dezernat II, Fachbereich 6, - Stadtplanung, Bauen und Denkmalpflege angesiedelt. In diesem Fachbereich ist das Sachgebiet 63 - Bauaufsicht verantwortlich.

Für die Bearbeitung von Bauanträgen steht der Stadt Xanten eine Software zur Verfügung. Diese wird allerdings nur sehr rudimentär genutzt. Lediglich zur Bescheiderstellung sowie zum Zwecke der Wiedervorlage für Fristen der Beteiligung werden Daten eingegeben und bearbeitet. Überwiegend wird die Verfahrensakte in Papierform geführt.

Für eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellt die Stadt Xanten derzeit einen sogenannten „Ordner Grundsatzentscheidungen“. Dadurch sollen objektive Entscheidungskriterien für eine sachgerechte Ermessensausübung gefunden werden, damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist und zum anderen Rechtssicherheit hergestellt wird.

Um dies zu unterstützen, findet bei der Stadt Xanten wöchentlich eine Besprechung im Baubereich mit den Beschäftigten der Bauaufsicht, dem Sachgebietsleiter sowie dem Fachbereichsleiter statt. Hier werden alle wichtigen Themen sowie schwierige und komplexe Fälle besprochen.

Diese beziehen sich insbesondere auf den archäologischen Park in Xanten. Baurechtlich relevante Großbetriebe sind nur wenige vorhanden.

Das Vieraugenprinzip ist bei der Stadt Xanten gewährleistet. Genehmigungen bzw. Ablehnungen von Bauanträgen werden entsprechend gegengezeichnet.

Bisher erhält die Stadt Xanten alle Bauanträge in Papierform. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aktuell nicht möglich, da die technischen Voraussetzungen, insbesondere auch bei den Antragstellern (digitaler Bauantrag), noch nicht vorliegen.

Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt führt diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten.

Bei der Stadt Xanten befindet sich die Digitalisierung im Baubereich derzeit im Aufbau. Aus dem Abschnitt 4.3.8 Digitalisierung ergeben sich hierzu weitere Ausführungen.

#### 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

##### → **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens könnte durch einfache Maßnahmen gestrafft werden. So könnte die Stadt Xanten die Häufigkeit der Nachforderungen beschränken und von der Möglichkeit der Rücknahmefiktion Gebrauch machen.

*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 Xanten** wird zunächst der Bauantrag als Eingangspost durch den Fachbereichs- und Sachgebietsleiter gesichtet und an die Registratur weitergeleitet. Hier wird eine Bauakte angelegt sowie die Eingangsbestätigung an den Bauherren versendet. Anschließend findet das Beteiligungsverfahren statt. Dabei werden die hausinternen Stellungnahmen (z.B. Tiefbauamt, Ordnungsamt, Planung, Umwelt) derzeit noch von der Bauaufsicht selbst bearbeitet. Dies soll allerdings zeitnah verändert werden, sodass zukünftig die entsprechenden Stellungnahmen von den jeweiligen Fachabteilungen bearbeitet werden.

Die externen Fachdienststellen werden in Papierform beteiligt. Die anschließenden Stellungnahmen gehen in der Regel per E-Mail ein.

Parallel zum Beteiligungsverfahren wird geprüft, ob die Unterlagen vollständig sind. Fehlen Unterlagen, werden diese durch die technische Sachbearbeitung nachgefordert. Werden Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, fordert die Stadt Xanten ggf. auch mehrmals nach. Regelmäßig werden in diesem Verlauf auch Beratungsgespräche mit den Bauherren geführt. Bei Nichteinhaltung der Nachforderungsfrist gilt ein Antrag nach der neuen Landesbauordnung grundsätzlich als zurückgenommen. Von dieser Möglichkeit der Rücknahmefiktion macht die Stadt Xanten allerdings keinen Gebrauch und handelt an dieser Stelle bewusst sehr großzügig.

Ähnlich agiert die Stadt Xanten auch bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit. Ist ein Antrag nicht genehmigungsfähig, fordert die Stadt Xanten zunächst Unterlagen nach und bietet bzw. führt Beratungsgespräche, damit der Antrag genehmigungsfähig wird. Bleibt der Antrag nicht genehmigungsfähig, erhält die Stadt auf die Anhörung zur Ablehnung regelmäßig einen Antrag auf Fristverlängerung mit einer erneuten Beratungsanfrage. Nach einem entsprechenden Beratungsgespräch wird eher selten der Antrag zurückgenommen. Meist werden neue Planunterlagen vorgelegt, die erneut geprüft werden müssen. Teilweise sind auch weitere interne und/ oder externe Stellungnahmen erforderlich.

Ist der Bauantrag auch weiterhin nicht genehmigungsfähig, wird er abschließend gebührenpflichtig abgelehnt. Dies erfolgt allerdings sehr selten und bildet die Ausnahme (in 2019 ein Fall).

In der Regel ist nach der erneuten Antragsprüfung der Bauantrag genehmigungsfähig, sodass der Bauherr eine gebührenpflichtige Genehmigung erhält. Diese Genehmigung wird von der technischen Sachbearbeitung unterzeichnet und der Verwaltungssachbearbeitung gegengezeichnet.

Durch die regelmäßigen und sich wiederholenden Nachforderungen agiert die Stadt Xanten zwar äußerst kundenfreundlich, allerdings entstehen im Verfahren Verzögerungen. Dies spiegelt sich auch in den teilweise langen Laufzeiten wieder. Entsprechende Ausführungen zu den Laufzeiten ergeben sich aus dem nachfolgenden Abschnitt. Diese Verzögerungen könnte die Stadt Xanten durch ein konsequentes Umsetzen der vorgesehenen Rücknahmefiktion vermeiden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Häufigkeit der Nachforderungen beschränken und von der Möglichkeit der Rücknahmefiktion Gebrauch machen.

So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und mehrfache Vollständigkeitsprüfungen abbauen und auch die Sachbearbeitung entlasten.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Insbesondere im einfachen Genehmigungsverfahren wirken sich die häufigen Nachforderungen von Unterlagen negativ auf die Laufzeit aus.

*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.

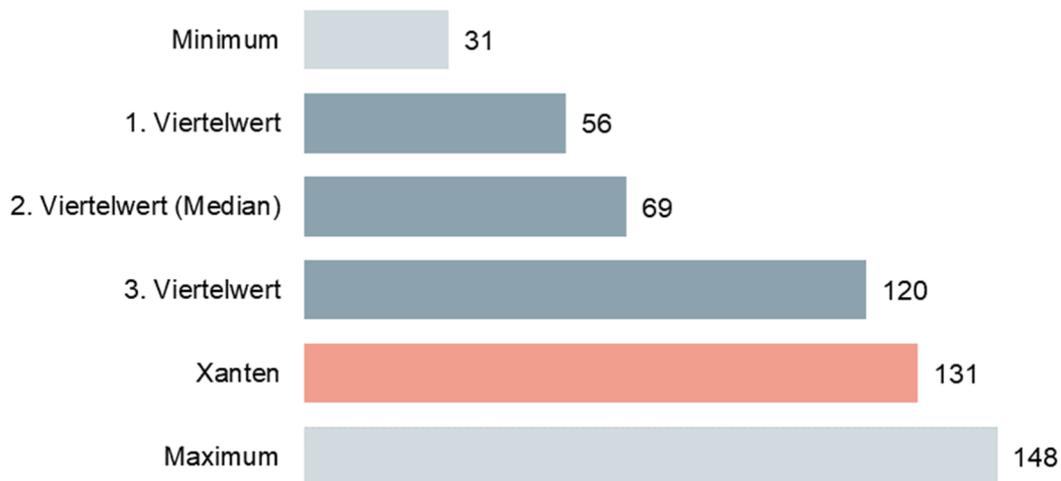
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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 Anträge beim Antragseingang nicht vollständig, müssen Unterlagen bei der Bauherrschaft nachgefordert werden. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeit des Antrages aus. Erst wenn alle Unterlagen vorliegen kann die Sachbearbeitung mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Da sich die Orientierungsgröße der gpaNRW auf die Laufzeit ab Antragseingang bezieht, werden als Grafiken nachfolgend nur die Gesamtlaufzeiten abgebildet.

Die entsprechenden Laufzeiten der Genehmigungsverfahren werden bei der **Stadt Xanten** derzeit nicht geführt. Für die überörtliche Prüfung durch die gpaNRW wurden die erforderlichen Laufzeiten analog nacherfasst.

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



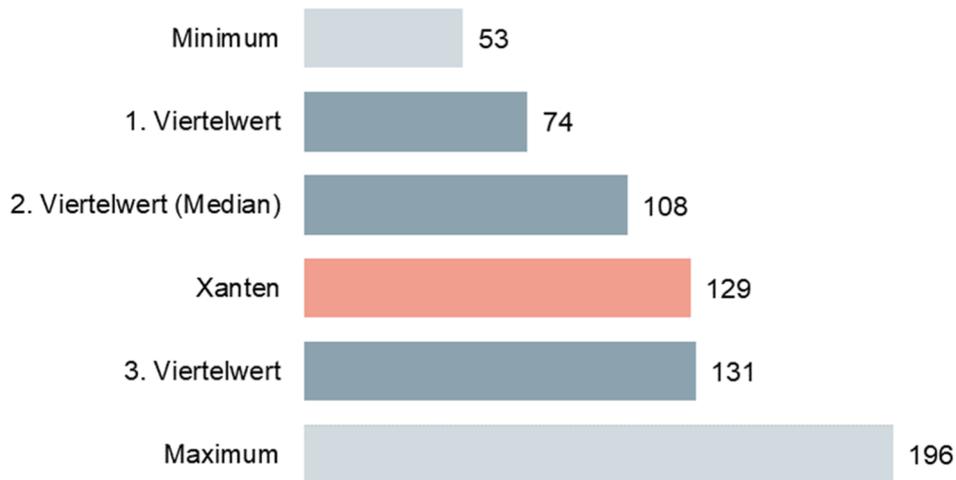
In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen weisen im einfachen Genehmigungsverfahren eine geringere Gesamtlaufzeit bei Bauanträgen aus. Die von der gpaNRW genannte Orientierungsgröße von 84 Kalendertagen überschreitet die Stadt Xanten um 47 Tage. Wie in den Strukturkennzahlen dargestellt, handelt es sich bei den einfachen Verfahren in Xanten mit 94 Prozent um den überwiegenden Teil der Fälle in der Baugenehmigung. An den langen Laufzeiten lässt sich der nicht optimale Prozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren aus dem vorherigen Abschnitt ablesen. Hier werden die zeitlichen Verzögerungen deutlich.

Im Vorjahr 2018 lag die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren bei 174 Tagen. Sie ist um 25 Prozent (43 Tage) gesunken. Die Stadt Xanten nennt als Grund für die Verkürzung der Laufzeiten eine Reduzierung der Öffnungszeiten der Bauaufsicht für den Kundenverkehr. Dadurch stehen der Sachbearbeitung mehr effektive Zeiten für die Bearbeitung der Fälle zur Verfügung. Dies hat sich positiv auf die Laufzeiten ausgewirkt.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die normalen Genehmigungsverfahren dauern in der Stadt Xanten im Vergleichsjahr 2019 ähnlich lang wie die einfachen Verfahren. Im Vorjahr 2018 lag die Gesamtlaufzeit mit 194 Tagen 20 Tage über den Laufzeiten der einfachen Verfahren (Reduzierung 2019 um 34 Prozent). Naturgemäß sind diese Verfahren umfangreicher zu bearbeiten, da deutlich mehr Regelungen in Betracht kommen und entsprechend zu beachten sind. Deswegen sind diese Fälle jedoch nicht automatisch schwieriger als Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Die Positionierung der Stadt Xanten bei den Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zeigt jedoch, dass die Vergleichskommunen diese Fälle in der Regel zügiger bearbeiten. Dies muss jedoch nicht zwingend mit der Arbeitsweise in der Bauaufsicht zusammenhängen. Die Zeit, bis die Bauwilligen notwendige Unterlagen nachreichen, fließt hier ebenso mit ein wie die Dauer bis zum Rücklauf aller notwendigen Stellungnahmen aus interner und externer Beteiligung.

Die Stadt Xanten konnte der gpaNRW neben den o.g. Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages mitteilen:

#### **Laufzeiten von Bauanträgen in Kalendertagen ab Vollständigkeit des Antrages 2019**

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	61	17	32	46	61	108	23
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	32	27	36	57	82	113	23

Im Vorjahr 2018 lagen die Laufzeiten bei den einfachen Verfahren noch bei 83 Tagen, bei den normalen Verfahren bei 53 Tagen. Die reduzierten Öffnungszeiten der Bauaufsicht für die Kunden sind hier wieder ursächlich für die kürzeren Laufzeiten.

Bei den Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages sind deutliche Unterschiede zwischen den beiden Verfahren zu erkennen. Insbesondere verhalten sich die Laufzeiten der Verfahren atypisch zu den Laufzeiten der Vergleichskommunen. An den Vergleichswerten ist zu erkennen, dass die Laufzeiten der einfachen Verfahren länger sind als die der normalen Verfahren. Wie bereits oben dargestellt, sind die normalen Verfahren naturgemäß umfangreicher zu bearbeiten als die einfachen Verfahren. Dies ist auch in der Stadt Xanten so. Allerdings werden nach Aussage der Fachabteilung die normalen Verfahren in der Regel von Architekturbüros begleitet. Die Vorlagen sind in der Regel sehr gut. In Xanten kommen rund ein Drittel der Anträge im normalen Verfahren aufgrund des archäologischen Parks vom LVR. Ein weiterer großer Teil der Anträge kommt aufgrund des Doms von der Kirche. Auch hier haben die eingereichten Anträge eine gute Qualität. So ist insgesamt eine zügige Bearbeitung möglich, sodass die Laufzeit der Anträge im normalen Verfahren im interkommunalen Vergleich sehr gering ist.

Anders sieht es bei den einfachen Verfahren aus. Hier liegt die Laufzeit mit 61 Tagen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Wie bereits bei der Prozessbetrachtung (Abschnitt 4.3.5) dargestellt, werden aufgrund der eher schlechten Qualität der Antragsunterlagen immer wieder Fristverlängerungen beantragt und Beratungsgespräche geführt. Dies hat in der Folge negative Auswirkungen auf die Laufzeit der Verfahren. Mit einer Straffung des Verfahrens (Nachforderungen beschränken, Rücknahmefiktion umsetzen) sollten sich die Laufzeiten verringern.

### 4.3.7 Personaleinsatz

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

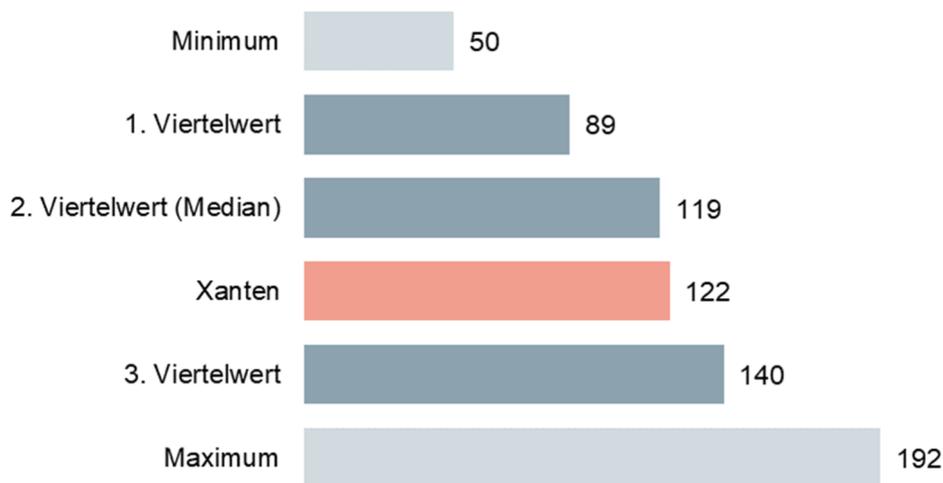
→ **Feststellung**

Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Stadt Xanten ist insbesondere mit den Baugenehmigungsverfahren höher belastet als viele Vergleichskommunen.

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

Von der **Stadt Xanten** wurden für den Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2019 insgesamt 1,90 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,50 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen somit 1,40 Vollzeit-Stellen. Mit diesen Stellenanteilen sind sowohl die eingehenden Bauanträge, die Genehmigungsfreistellungen als auch die Bauvoranfragen zu bearbeiten. Das waren in 2019 insgesamt 171 Fälle.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Xanten liegt in dieser Betrachtung in der Nähe des zweiten Viertelwertes und im interkommunalen Vergleich somit im durchschnittlichen Bereich.

Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich binden, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt.

**Weitere Kennzahlen 2019**

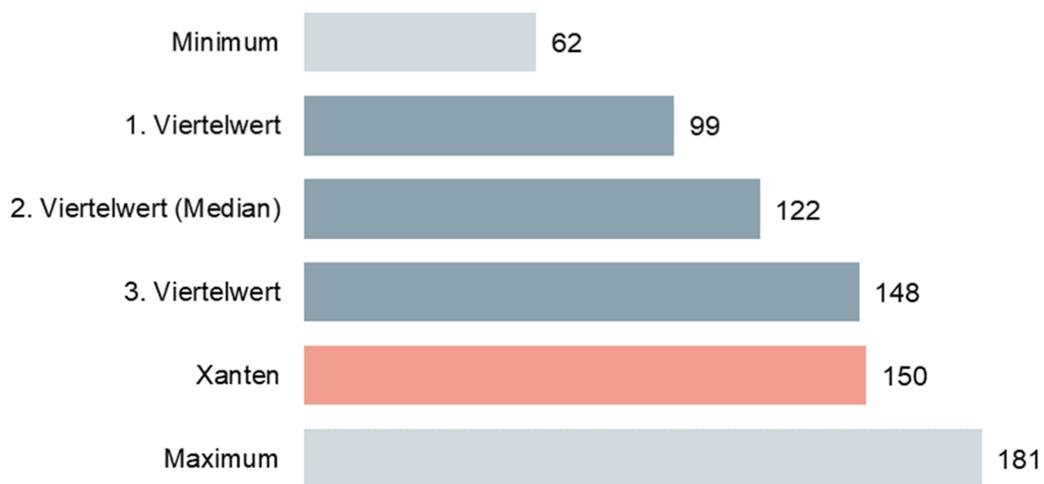
Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	34,00	6,87	23,12	34,16	66,24	450	36
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	26,32	2,73	8,08	13,79	18,66	26,71	57

Zum 01. Januar 2019 lagen noch 51 unerledigte Bauanträge vor. Bei 150 Neuanträgen in 2019 entspricht dies einem Verhältnis von 34 Prozent. Auch hier ordnet sich die Stadt Xanten im interkommunalen Vergleich im durchschnittlichen Bereich ein.

Der Overheadanteil liegt dagegen im Bereich des Maximalwertes.

Zur weiteren Analyse betrachten wir die Entwicklung getrennt nach den Aufgabenbereichen der Baugenehmigungen sowie den Bauvoranfragen und Vorbescheiden.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Beschäftigten in der Bauaufsicht sind zum überwiegenden Teil mit der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren befasst. Die von den Beschäftigten subjektiv empfundene Arbeitsbelastung spiegelt sich in der Kennzahl für die Baugenehmigungsverfahren wieder. Hier steht eine Vollzeitstelle (aufgeteilt auf den technischen und Verwaltungsbereich) für insgesamt 150 Fälle zur Verfügung. Daraus ergibt sich für die Stadt Xanten ein hoher Leistungswert. Auch korrespondiert dieser Wert mit den langen Gesamtlaufzeiten insbesondere der einfachen Genehmigungsverfahren aufgrund des nicht stringenten Prozessablaufs im Genehmigungsverfahren.

Die Stadt Xanten hat dargestellt, dass sich die Fallzahlen im Jahr 2020 deutlich erhöht haben auf rund 220 Baugenehmigungsverfahren (Bauanträge). Mit dieser Fallzahl ergibt sich ein Kennzahlenwert von 220 Fälle je Vollzeitstelle. Damit würde die Stadt Xanten – auf Grundlage der Vergleichswerte aus 2019 - mit Abstand den Maximalwert abbilden.

Werden die erhöhten Fallzahlen mit einem im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Kennzahlenwert ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich für die Stadt Xanten ein notwendiger Stellenanteil von 1,8 Vollzeitstellen (aktuell 1,0 Vollzeitstellen). Diese Stellenausstattung ist auch bei Kommunen mit ähnlicher Einwohnergröße und Fallzahlen zu finden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass mit dieser Betrachtung lediglich das Baugenehmigungsverfahren abgebildet wird. Die in der Bauaufsicht weiteren Tätigkeiten wie z.B. der Aufbau der Digitalisierung (Stadt Xanten als Modellkommune) oder die Bauberatung, die in der Stadt Xanten stark in Anspruch genommen wird, werden an dieser Stelle nicht quantitativ berücksichtigt.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019**

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	53	5	42	81	138	233	27
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	53	12	71	115	160	444	25
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	33,33	0,00	10,53	18,18	25,00	45,45	25

Im Aufgabenbereich der Bauvoranfragen und Vorbescheide liegen die Leistungswerte im unteren Bereich. Für die Auslastung der Beschäftigten haben diese Aufgaben nur eine untergeordnete Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen etc. in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Die Stadt Xanten hat auf die personelle Situation in der Bauaufsicht und die Fallzahlenuntersuchungen im Rahmen dieser Prüfung bereits reagiert. Im Rahmen des Haushalts 2021 wurde für diesen Aufgabenbereich eine zusätzliche Vollzeit-Stelle beschlossen.

### 4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Xanten orientiert sich derzeit bei der Aktenführung an Papierakten. Mit dem Aufbau der Digitalisierung ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten.

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

Neue Bauanträge gehen in der **Stadt Xanten** ausschließlich in Papierform ein. Die technischen Voraussetzungen, die Anträge in digitaler Form anzunehmen, liegen nicht vor.

Die vorhandene Software wird bisher nur sehr eingeschränkt genutzt. Es werden lediglich Grunddaten eingegeben, um entsprechende Bescheide zu generieren. Weiterhin wird die Wiedervorlagefunktion für Fristen der Beteiligungen genutzt. In der Hauptsache wird die Verfahrensakte in Papierform geführt.

Auch das Beteiligungsverfahren erfolgt überwiegend in Papierform. Dies wirkt sich negativ auf die Verfahrenslaufzeiten aus.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>16</sup> wirken an diesem Projekt mit. Als kleinste Modellkommune wurde die Stadt Xanten ausgewählt. In diesem Zusammenhang ist

<sup>16</sup> aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

derzeit auch der Einsatz einer neuen Software in Planung. Die Umstellung soll zu Beginn des Jahres 2021 erfolgen.

Vor diesem Hintergrund befindet sich der Digitalisierungsprozess in der Stadt Xanten derzeit im Umbruch. Im Oktober 2020 wurde eine neue Mitarbeiterin eingestellt, die diesen Prozess im Baubereich einbindet bzw. die gesamte Digitalisierung aufbaut.

Ziel soll es sein, dass

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

### 4.3.9 Transparenz

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Xanten setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine bewusste Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.

*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.*

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

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Xanten eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang

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

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Bei der konsequenten Nutzung des bereits zur Verfügung stehenden Softwareprogramms kann eine Reihe der vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand ermittelt werden, sofern die notwendige Datengrundlage verlässlich fortgeführt wird. Insbesondere nach Einführung der neuen Software bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

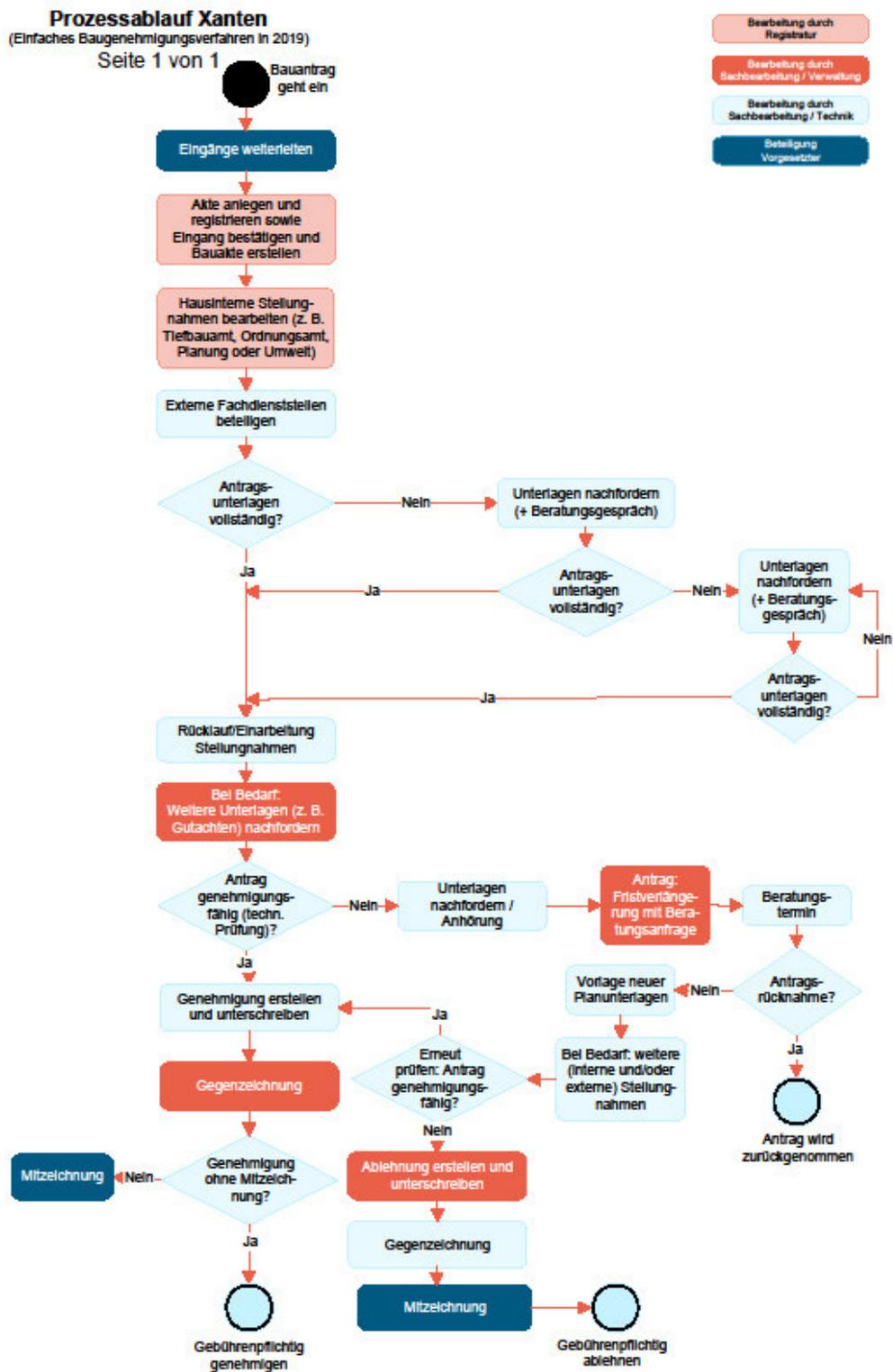
## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Baugenehmigung</b>				
F1	In der Stadt Xanten werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung nicht durchgehend eingehalten. Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht gebildet.	122	E1.1 Die Stadt Xanten sollte die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung einhalten. Gegebenenfalls sollte die Stellenausstattung in diesem Bereich überprüft werden.	123
			E1.2 Die Stadt Xanten sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.	123
			E1.3 Die Stadt Xanten sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.	123
			E1.4 Die Stadt Xanten sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberatung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.	125
F2	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens könnte durch einfache Maßnahmen gestrafft werden. So könnte die Stadt Xanten die Häufigkeit der Nachforderungen beschränken und von der Möglichkeit der Rücknahmefiktion Gebrauch machen.	126	E2 Die Stadt Xanten sollte die Häufigkeit der Nachforderungen beschränken und von der Möglichkeit der Rücknahmefiktion Gebrauch machen.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
F3	Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Stadt Xanten ist insbesondere mit den Baugenehmigungsverfahren höher belastet als viele Vergleichskommunen.	131	E3	Die Stadt Xanten sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen etc. in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	134
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Xanten orientiert sich derzeit bei der Aktenführung an Papierakten. Mit dem Aufbau der Digitalisierung ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten.	134			
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Xanten setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine bewusste Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	135	E5	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	136

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Xanten ist seit dem Jahr 2019 insgesamt gut organisiert, bietet allerdings auch deutliches Verbesserungspotenzial. Die Stadt Xanten hat für beschränkte und öffentliche Ausschreibungen seit 2018 eine externe Vergabestelle (Vergabe- und Submissionsstelle plus – ZVS+) eingerichtet. Dadurch wird sichergestellt, dass ein Großteil der Vergabemaßnahmen der Stadt Xanten einheitlich abgewickelt werden. Dennoch werden die vorgegebenen Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle plus nicht immer und durchgängig eingehalten, ebenso die Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten.

Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Xanten entsprechende Dienstanweisungen erlassen, die derzeit teilweise überarbeitet werden. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Nutzung der Vergabemanagementsoftware bei den gesamten Vergabeverfahren.

Über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption existiert eine Dienstanweisung. Die bereits im Jahr 2008 durchgeführte Schwachstellenanalyse sollte aktualisiert werden. Regelungen für den Bereich Sponsoring sind hier ebenfalls enthalten, bedürfen allerdings einer Erweiterung bzw. Konkretisierung.

Für ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) sind bei der Stadt Xanten bzw. dem Dienstleistungsbetrieb Xanten (DBX) erste Ansätze vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und dieses Instrument für größere Bauvorhaben weiter optimieren.

Im Bereich des Nachtragswesens ist auffällig, dass es bei den Vergabeverfahren der Stadt Xanten bzw. dem DBX zu vergleichsweise hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen kommt. Die Maßnahmenbetrachtung bestätigt den Eindruck, dass die Stadt Xanten bzw. der DBX der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen sollte. Zudem werden die Planungen und Kostenschätzungen vor der Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme dadurch realistischer. Unterstützt wird dieser Prozess auch durch die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements, welches die Gründe und Ursachen für größere Abweichungen systematisch auswertet.

## 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 Xanten 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, Un-

bestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

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

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Das Vergabewesen in der Stadt Xanten ist gut organisiert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Durch die Anwendung des Vergabemanagementsystems bei sämtlichen Vergabeverfahren ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten.

- Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Xanten eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

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

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

Die **Stadt Xanten** hat seit dem Jahr 2018 eine sogenannte Vergabe- und Submissionsstelle plus (ZVS+) installiert. Dabei fungiert die KoPart e.G. Düsseldorf als externe zentrale Vergabestelle. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die jeweiligen Fachbereiche bzw. Sachgebiete für die Vergaben zuständig.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Xanten eine Vergabeordnung sowie eine Dienstanweisung über das Vergabewesen erlassen. Die entsprechenden Vorschriften gelten für alle Fachbereiche der Stadt Xanten sowie für den Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX). Dieser Betrieb wird als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt und setzt sich aus dem ehemaligen Bauhof, dem Amt für Straßenbau und -unterhaltung, der zuständigen Einrichtung für Abwassertechnik und -beseitigung sowie dem Gebäudemanagement zusammen.

Nach der aktuell geltenden Dienstanweisung sind beschränkte Ausschreibungen und öffentliche Ausschreibungen über die ZVS+ abzuwickeln. Bei Direktaufträgen, freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb nach VOB/A<sup>17</sup> bzw. Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb nach UVgO<sup>18</sup> sind die jeweiligen Fachbereiche bzw. der DBX eigenverantwortlich zuständig.

Die Dienstanweisung und Vergabeordnung beinhalten u.a. Regelungen zu Zuständigkeiten, Wertgrenzen, Vergabearten, Verfahren zur Einbindung der ZVS+, zur Auftragserteilung sowie zu Nachträgen. Auch ist festgeschrieben, dass zu jeder Vergabe ab 500 Euro Auftragswert eine Dokumentation (Vergabevermerk) zu fertigen ist.

Derzeit wird die Vergabeordnung überarbeitet und aktualisiert. Insbesondere werden hier die Wertgrenzen angepasst.

Weiterhin ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung verbindlich geregelt. Es sind entsprechende Wertgrenzen sowie die Aufgaben (z.B. Prüfung von Leistungsverzeichnissen, Beteiligung vor Auftragsvergaben sowie bei Nachträgen) definiert.

Der Großteil der Vergaben wird vom Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX) durchgeführt. Die für die Stadt Xanten geltende Dienstanweisung über das Vergabewesen gilt auch für den DBX. Bis Juni 2019 musste allerdings die örtliche Rechnungsprüfung lediglich bei Zuschussmaßnahmen eingebunden werden. Dies lag insbesondere an der personellen Ausstattung der Rechnungsprüfung. Erst ab Juli 2019 ist die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung für Maßnahmen des DBX analog der Maßnahmen der Stadt Xanten geregelt. Hierfür wurde die Rechnungsprüfung auch personell verstärkt.

Bei der Stadt Xanten ist ein Vergabemanagementsystem im Einsatz, welches die Fachbereiche bei der Durchführung der Vergabeverfahren unterstützt. Allerdings werden nur die Vergaben mit der entsprechenden Software bearbeitet, bei denen die ZVS+ beteiligt ist sowie bei EU-weiten Vergaben. Alle weiteren Verfahren bleiben außen vor.

<sup>17</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A)

<sup>18</sup> Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte sämtliche Vergabeverfahren über das Vergabemanagementsystem durchführen. So wird auch eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren gewährleistet.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die vorhandene Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption beinhaltet umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse kann die Stadt Xanten den Bereich den derzeitigen Gegebenheiten anpassen.

*Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.*

*Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>19</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.*

Bei der **Stadt Xanten** existiert die „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Xanten“. Daneben hat die Stadt Xanten ein Merkblatt erstellt, in dem die Inhalte der Dienstanweisung zusammengefasst sind.

Die entsprechende Dienstanweisung gilt ebenso für den DBX.

<sup>19</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Um die Beschäftigten zum Thema Korruption zu sensibilisieren, hat die Stadt Xanten und der DBX in 2017 eine Inhouseschulung für alle Beschäftigten durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte Inhouseschulungen zur Korruptionsprävention regelmäßig wiederholen.

Eine Schwachstellenanalyse, anhand derer besonders korruptionsgefährdende Arbeitsgebiete festgestellt werden können, hat die Stadt Xanten mit Beteiligung der Beschäftigten zuletzt im Jahr 2008 durchgeführt. In Ziffer 6 der entsprechenden Dienstanweisung ist auch die Durchführung bzw. Analyse der korruptionsgefährdenden Bereiche thematisiert. Zur Hilfestellung ist der Dienstanweisung ein Muster „Analyse eines Arbeitsplatzes“ sowie Erläuterungen dazu beigelegt. Dies erleichtert den Beschäftigten die Durchführung solch einer Analyse und stellt ein einheitliches Verfahren sicher. Allerdings ist die letzte Analyse bereits zwölf Jahre her und wird aus Zeitgründen nicht regelmäßig wiederholt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.

Regelungen über die Annahme von Vergünstigungen sind in der Dienstanweisung enthalten. Demnach dürfen die Beschäftigten keine Belohnungen, Geschenke, Provisionen oder sonstige Vergünstigungen Dritter in Bezug auf Ihre dienstliche Tätigkeit annehmen.

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz 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. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Die entsprechenden Anfragen nach § 8 KorruptionsbG hat die Stadt Xanten auch in Ihrer Dienstanweisung über das Vergabewesen aufgenommen. Sie werden auch von der Stadt Xanten bzw. der ZVS+ gestellt.

Der Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz (Angaben der Mitglieder von Gremien einer Kommune) kommt die Stadt Xanten nach. In der Ehrenordnung des Rates der Stadt Xanten sind die entsprechenden Regelungen zu Auskunftspflichten festgeschrieben.

Gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten mit Angaben zu Funktion, Name der Gesellschaft, Verein o.ä. sowie Höhe der Vergütung dem Rat anzuzeigen. Der Rat der Stadt Xanten wird durch Vorlage einer schriftlichen Aufstellung entsprechend der gesetzlichen Vorgabe unterrichtet.

## 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

In der „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Xanten“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Regelungen sind jedoch nach der Einschätzung der gpaNRW nicht ausreichend.

*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.*

Bei der **Stadt Xanten** findet Sponsoring beispielhaft in den Bereichen Stadtradeln (Flyer etc.) oder dem Kulturevent zur Earth Hour statt.

Die Stadt Xanten hat in Ihrer „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Xanten“ auch Regelungen zu Sponsoring getroffen. Allerdings handelt es sich hierbei eher um allgemeine Aussagen wie Definitionen und Leitlinien. Ziel sollte es aber sein, dass das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert geregelt ist. Hierzu gehören verbindliche Regelungen zu folgenden Punkten:

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

In den für die Stadt Xanten vorhandenen Regelungen ist definiert, dass der Sponsoringvertrag dem Zustimmungsvorbehalt des Bürgermeisters unterliegt. Weiterhin ist dargestellt, dass Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein muss. Hier bietet es sich an, regelmäßig (jährlich) den Rat über entsprechende Sponsoringleistungen zu unterrichten.

An zwei Stellen ist beschrieben, dass Sponsoring eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen kann, die einer Steuerpflicht unterliegt. In der Praxis wird das Sponsoring dezentral bearbeitet. Der Fachbereich Finanzen und Steuern wird nicht involviert. Auch hier bietet es sich an, den Fachbereich Finanzen und Steuern regelmäßig einzubinden. Dies sollte ebenfalls geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die vorhandenen Regelungen zum Thema Sponsoring erweitern, so dass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Xanten mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.

## 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 Xanten hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.

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

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

Bei der **Stadt Xanten** werden sämtliche Baumaßnahmen vom Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX) durchgeführt.

Beim DBX sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings zu erkennen. So finden im Vorfeld einer Maßnahme umfangreiche Überlegungen zu dem geplanten Projekt statt. Es werden regelmäßig Wirtschaftlichkeits- und Alternativberechnungen erstellt sowie eine Folgekostenbetrach-

tung durchgeführt. In einer sogenannten „Phase 0“ wird eine Bedarfsplanung umgesetzt. In Abhängigkeit der Größe und Komplexität der Maßnahme wird ein externes Ingenieurbüro beauftragt, welches die Maßnahme begleitet.

Bei der Baumaßnahme für die weiterführenden Schulen (Gesamtschule und Gymnasium) wurden für die Bedarfsplanung in Zusammenarbeit mit einem Architekturbüro Workshops durchgeführt. Insbesondere wurden die Nutzer sowie die Politik beteiligt und pädagogische Konzepte („Wie soll die Schule der Zukunft aussehen?“) erarbeitet. Weiterhin wurden unterschiedliche Alternativen berechnet (Neubau, Teilanbau, Sanierung, Renovierung), bei denen auch energetische Aspekte sowie die Barrierefreiheit berücksichtigt wurden.

Nach Darstellung der Fachabteilung werden bei Sportanlagen und -hallen die Vereinsbedarfe überprüft. Hierbei wird auch die demografische Entwicklung berücksichtigt.

Maßgebend für die inhaltlichen Anforderungen an eine Entscheidungsgrundlage sind für den DBX die Vorgaben, die sich aus dem Baurecht ergeben sowie der finanzielle Rahmen, der einzuhalten ist.

Die Projektsteuerung wird mit Hilfe einer Software durchgeführt. Hier findet eine Maßnahmenplanung sowie ein Kostencontrolling statt.

Bei laufenden Maßnahmen besteht eine Berichtspflicht an den Verwaltungsrat. Dieser wird in einem 3-monatlichen Rhythmus über die entsprechenden Maßnahmen unterrichtet.

Eine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die die Bedarfsermittlung und -planung steuert und bewertet, ist in der Stadt Xanten nicht vorhanden. Die entsprechenden Vorgaben für ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling sind in der Stadt Xanten bzw. dem DBX nicht schriftlich festgelegt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben.

Hier könnte auch berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Die Stadt sollte erwägen, den Projektlauf dabei in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen. Dafür erforderliche Personalressourcen sind in einem angemessenen Umfang zu berücksichtigen.

## 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 Xanten vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → Feststellung

Bei den Vergabeverfahren der Stadt Xanten kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen.

*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 Xanten** hat für den Zeitraum von 2017 bis (Anfang) 2020 insgesamt 57 Maßnahmen (davon 39 Baumaßnahmen) mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Hierbei sind auch die Maßnahmen des DBX enthalten. Bei den gesamten Maßnahmen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	14.100.000	
Abrechnungssummen	15.100.000	
Summe der Unterschreitungen	200.000	1,4
Summe der Überschreitungen	1.175.000	8,3

Aus der Summe der Unter- sowie der Überschreitungen vom ursprünglichen Auftragswert ergeben sich die Abweichungen. Diese haben eine Höhe von insgesamt 1,375 Mio. Euro. Dies entspricht annähernd zehn Prozent der Auftragswerte. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend. Dies gilt insbesondere für Baumaßnahmen. Diese bilden

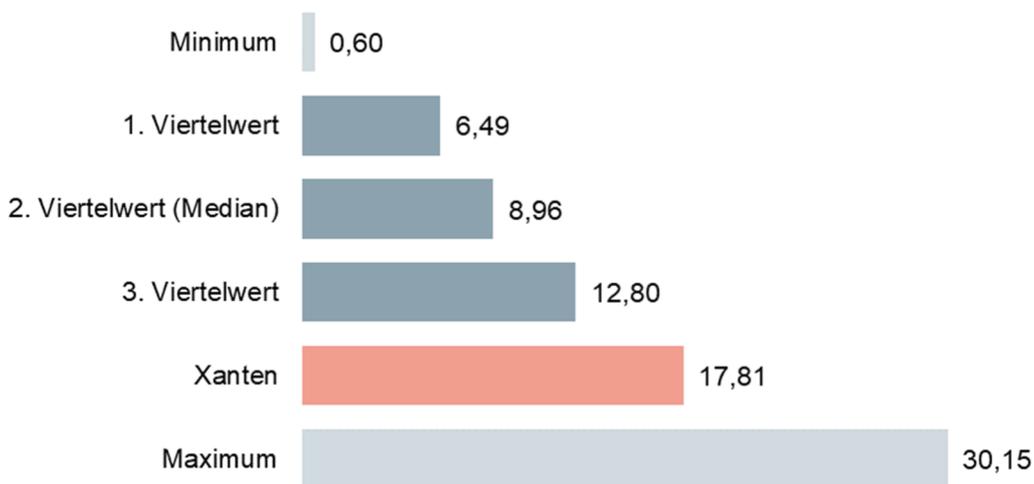
in der Stadt Xanten den überwiegenden Teil der Maßnahmen ab. Gerade bei Hochbaumaßnahmen („Bauen im Bestand“, Umbau, Sanierung) stellt sich hier eine besondere Herausforderung. Hier ist eine genaue Planung deutlich schwieriger und auch risikobehafteter als bei Neubaulmaßnahmen, die in Xanten kaum stattfinden.

Die Spannweite der Abweichungen bewegt sich bei den einzelnen Maßnahmen von rund minus 15 Prozent bis annähernd plus 80 Prozent.

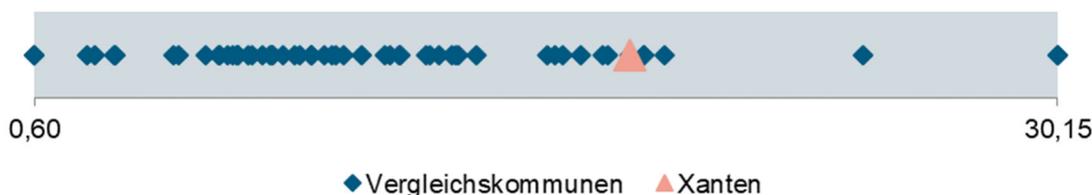
Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Xanten 14 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von absolut rund 425.000 Euro. Bei einem Auftragsvolumen von rund 2,4 Mio. Euro entspricht dies einer Abweichung von rund 18 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Xanten damit wie folgt ein.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Summe der Abweichungen vom Auftragswert liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Werden die Abweichungen differenziert betrachtet, ergibt sich folgende Aufteilung:

Kennzahl	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	16,12	0,00	2,88	4,63	7,65	26,19	55
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	1,69	0,00	1,76	3,53	5,47	16,20	55

Hier wird deutlich, dass bei der Stadt Xanten die Überschreitungen der Auftragswerte signifikant ist. Von den hier berücksichtigten Maßnahmen lagen bei mehr als der Hälfte der Maßnahmen Überschreitungen vor. Diese haben ein Gesamtvolumen von rund 385.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Xanten im oberen Bereich ein.

Einen Teil der Abweichungen wickelt die Stadt Xanten über formelle Nachträge ab. Von den in den Jahren 2017 bis 2020 abgerechneten 57 Maßnahmen über 50.000 Euro netto hat die Stadt Xanten bei 15 Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet. Die Nachträge hatten ein Volumen von rund 655.000 Euro. Dies entspricht rund 4,6 Prozent der Auftragswerte von rund 14,1 Mio. Euro.

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

Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,15	0,00	1,09	3,09	5,32	20,09	55

Im Vergleichsjahr 2019 liegt der Anteil der Nachträge (rund 3.600 Euro) an den Auftragswerten (rund 2,4 Mio. Euro) bei lediglich rund 0,15 Prozent. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Xanten von den im Jahr 2019 betrachteten Maßnahmen lediglich bei einer Maßnahme einen förmlichen Nachtrag abgebildet hat. Insgesamt gab es in 2019 acht Maßnahmen mit Überschreitungen von insgesamt rund 385.000 Euro.

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

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

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

In der Stadt Xanten sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist 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 Xanten** ergeben sich Regelungen zu Nachträgen aus der Vergabeordnung bzw. der Dienstanweisung über das Vergabewesen. Danach ist unverzüglich ein Nachtragsangebot einzuholen, wenn sich bei der Ausführung eines Auftrages zeigt, dass ein Ergänzungs- oder Zusatzauftrag erforderlich sein wird. Alle Nachträge müssen der örtlichen Rechnungsprüfung zur vorherigen Prüfung vorgelegt werden und sind grundsätzlich schriftlich zu erteilen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt bzw. der DBX bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Dies könnte jedoch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge der Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings erfolgen. Beim DBX findet lediglich bei vereinzelt Projekten eine Analyse statt.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz im Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachbereichen regelmäßig die Abrechnungssummen deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen.

### → Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu

gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie beteiligter Unternehmen.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>				
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Xanten ist gut organisiert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Durch die Anwendung des Vergabemanagementsystems bei sämtlichen Vergabeverfahren ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten.	142	E1 Die Stadt Xanten sollte sämtliche Vergabeverfahren über das Vergabemanagementsystem durchführen. So wird auch eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren gewährleistet.	144
F2	Die vorhandene Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption beinhaltet umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse kann die Stadt Xanten den Bereich den derzeitigen Gegebenheiten anpassen.	144	E2.1 Die Stadt Xanten sollte Inhouseschulungen zur Korruptionsprävention regelmäßig wiederholen.	145
			E2.2 Die Stadt Xanten sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen.	145
<b>Sponsoring</b>				
F3	In der „Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Xanten“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Regelungen sind jedoch nach der Einschätzung der gpaNRW nicht ausreichend.	146	E3 Die Stadt Xanten sollte die vorhandenen Regelungen zum Thema Sponsoring erweitern, sodass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte der Rat der Stadt Xanten mit einem jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.	147
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>				
F4	Die Stadt Xanten hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	147	E4 Die Stadt Xanten sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Nachtragswesen</b>				
F5	Bei den Vergabeverfahren der Stadt Xanten kommt es vergleichsweise zu hohen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen.	149		
F6	In der Stadt Xanten sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabe-dienstanweisung enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	152	Die Stadt Xanten sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Höhe und Ursache sowie beteiligter Unternehmen.	152

## 6. Verkehrsflächen

### 6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Xanten 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 Xanten bzw. der für die Verkehrsflächenerhaltung zuständige Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten (DBX AöR) hat erste Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung geschaffen. Die Finanzdaten sind zumindest aggregiert größtenteils vorhanden und können ausgewertet werden. Mit der Straßendatenbank hat die Stadt eine entscheidende Voraussetzung für die Steuerung geschaffen. Allerdings wird diese bei einem externen Dienstleister geführt. Der DBX hat lediglich einen Lesezugriff. Die bereits vorliegenden Informationen nutzt die Stadt noch nicht im Sinne einer nachhaltigen Steuerung. Zudem bedarf es weiterer tiefergehender Daten und Informationen sowie einer stärkeren Differenzierung der Finanz- und Flächendaten, um ein nachhaltig wirtschaftliches Erhaltungsmanagement aufbauen zu können. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen in Xanten erhalten werden sollen.

Dringender Handlungsbedarf besteht in dem Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt eine erneute und vollständige Zustandserfassung und –bewertung des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen und als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen, um so auch die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

Das Aufbruchmanagement ist in Xanten gut aufgestellt. Optimierungen zeigen sich in der Koordinierung der Maßnahmen und der Dokumentation der Informationen. Mit der Digitalisierung der Prozesse über die Straßendatenbank kann die Stadt die Prozesse weiter optimieren. Gleichzeitig kann die Stadt so das Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verknüpfen.

Dem bilanziellen Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens konnte die Stadt Xanten zwar nicht vollständig aber doch zu großen Teilen entgegenwirken. Durch entsprechende Investitionen ist es ihr gelungen, den Vermögensverzehr in den vergangenen zwölf Jahren auf vier Prozent zu begrenzen. Bilanziell zeigen die Restnutzungsdauern bei den Straßen eine beginnende, bei den Wirtschaftswegen jedoch bereits eine deutliche Überalterung des Vermögens. Nach der Zustandserfassung im Jahr 2018 befinden sich die Straßen insgesamt in einem guten Zustand. Fast 50 Prozent aller Flächen sind demnach in einem sehr guten und guten Zustand und nur fünf Prozent wurden der schlechtesten Zustandsklasse zugeordnet. Insofern erscheint die Reinvestitionsquote von ca. 57 Prozent im Durchschnitt der letzten fünf Jahre angemessen. Für die Unterhaltung setzt die Stadt Xanten im Durchschnitt der letzten fünf Jahre jedoch nicht einmal

50 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein. Eine stärkere Differenzierung der Aufwendungen nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen und nach Straßenkategorien wäre sinnvoll und notwendig. Hierdurch ist eine genauere Analyse möglich. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann sachgerecht ermittelt werden.

## 6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

## 6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

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

In der **Stadt Xanten** ist der Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten (DBX), der als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt wird, für die Erhaltung der Verkehrsflächen sowohl im konsumtiven wie auch im investiven Bereich zuständig. Das Eigentum an den Verkehrsflächen liegt weiterhin bei der Stadt und wird in der kommunalen Bilanz geführt.

### 6.3.1 Datenlage

#### → Feststellung

Die Datenlage für die Verkehrsflächen bietet in Xanten noch keine ausreichende Detaillierung und Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

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

Die **Stadt Xanten** hatte erhebliche Schwierigkeiten, die im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen zusammenzustellen. Diese Flächen- und Finanzdaten sind jedoch aus Sicht der gpaNRW eine Mindestanforderung daran, welche Daten die Stadt vorhalten und laufend pflegen sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können. Einige der abgefragten Daten konnte die Stadt letztlich auswerten und zur Verfügung stellen. Es zeigt jedoch, dass Xanten diese Informationen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung selbst bislang nicht nutzt.

Die Flächen der Straßen und befestigten Wirtschaftswege kann die Stadt aus der Zustandserfassung im Jahr 2018 entnehmen. Die Entwicklung des Flächenbestandes im Zeitverlauf ist jedoch nicht automatisch auszuwerten, sondern muss manuell über die durchgeführten Maßnahmen ermittelt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte 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.

Eine weitere Unterteilung der Straßenflächen nach Straßenkategorien fehlt bislang. Die Stadt kann lediglich nach Straßen und Wirtschaftswegen differenzieren.

Die Stadt Xanten konnte die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen gemäß der oben dargestellten Definition (vgl. Inhalte, Ziele und Methodik) nicht ermitteln. In den in diesem Bericht verwendeten Bilanzwerten ist auch die Straßenbeleuchtung enthalten. Ab dem Jahr 2012 konnte der DBX die Auswertung aus seinem Anlagengitter zwar differenzierter nach Straßen und Wirtschaftswegen erfassen. Allerdings bleiben hierbei dann Rad- und Gehwege sowie Parkbuchten unberücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.

Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Gesamt- und Restnutzungsdauer ist eine Gewichtung nach Flächen nicht möglich. Die Straßendatenbank wird bei dem beauftragten Unternehmen geführt und in der Anlagenbuchhaltung sind keine aktuellen Flächen hinterlegt. Ein Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank findet nicht statt. Insofern muss für die Stadt Xanten auf die Berechnung eines nach Flächen gewichteten Anlagenabnutzungsgrades verzichtet werden.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen konnte die Stadt Xanten größtenteils ermitteln. Da der DBX jedoch keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen führt, liegen die dort entstanden Aufwendungen nicht auf Vollkostenbasis vor. Die Erhaltungsaufwendungen werden zudem auch nicht nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfasst. Die ermittelten Aufwendungen hat die gpaNRW gleichwohl herangezogen und KGSt-Pauschalen hinzugezogen, um zumindest Tendenzen aufzuzeigen. Die Reinvestitionen konnte die Stadt Xanten aus den jährlichen Investitionszahlungen manuell ermitteln.

Um die Datengrundlagen zu schaffen und zu optimieren, sind eine Straßendatenbank und eine Kostenrechnung die wesentliche Voraussetzung. Hierauf gehen wir nachfolgend detailliert ein.

### 6.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Straßendatenbank wird bei einem externen Dienstleister geführt. Die Stadt nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristige und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

*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.*

Nach der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Xanten im Jahr 2017/2018 eine erste Folgeerfassung ihrer Verkehrsflächen durchführen lassen. Die Erfassung und Bewertung erfolgte durch einen externen Dienstleister, der auch die Straßendatenbank führt und pflegt. Die Stadt Xanten bzw. der DBX hat ausschließlich Leserechte. Dies birgt das Risiko, dass mit einem Ausfall beim Anbieter der komplette Datenbestand verloren gehen könnte.

In der Straßendatenbank sind mit den Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten erste grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen hinterlegt. Auch die Zustandsdaten sind entsprechend den Ergebnissen der Erfassung mit den Zustandsklassen und Schadensbildern hinterlegt. Diese Daten liegen jedoch nur für die befestigten Flächen der Straßen und Wirtschaftswege vor. Bislang hat die Stadt in der Straßendatenbank nach den Flächenarten Fahrbahn, Geh- und Radwege und Parkstreifen differenziert. Die unbefestigten Grünflächen wurden bei

der Erfassung nicht berücksichtigt. Die Stadt Xanten sollte zukünftig die gesamte Fläche, also die komplette Parzelle, inklusive aller Nebenflächen erfassen.

In einem nächsten Schritt sollte die Stadt Xanten 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 sollte die Stadt Xanten in der Straßendatenbank einpflegen. So kann sie die Straßendatenbank sukzessive weiter aufbauen und dann für die Ausarbeitung von Bauprogrammen sowie operative und strategische Entscheidungen nutzen.

Darüber hinaus kann es auch sinnvoll sein, Informationen zur Verkehrsbelastung, die Nutzung durch den ÖPNV oder auch Unfalldaten zu den einzelnen Abschnitten zu hinterlegen.

#### → **Empfehlung**

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

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Im Erhaltungsmanagement werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet. Mit Hilfe von hinterlegten Berechnungsverfahren wird ein Bauprogramm anhand des Ist-Zustandes erstellt. Diesen automatisiert erstellten Entwurf muss die Stadt überprüfen und unter Berücksichtigung individueller Besonderheiten wie auch feststehender Maßnahmen z. B. im Kanalbau anpassen. Mit dem Abgleich der technisch notwendigen Maßnahmen mit dem zur Verfügung stehenden Finanzbudget, muss in aller Regel eine Priorisierung der Maßnahmen erfolgen. Somit können und müssen dann auch die Auswirkungen durch die zeitlich verschobenen Maßnahmen in finanzwirtschaftlicher und technischer Hinsicht dargestellt werden.

### 6.3.3 **Kostenrechnung**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Xanten bzw. der DBX führen keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht 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 **Stadt Xanten** bzw. der DBX haben bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen insgesamt wie auch für die Leistungen des eigenen manuellen Bereichs implementiert. Für die vom DBX erbrachten Eigenleistungen der manuellen Mitarbeiter werden lediglich die Stunden

und die Fahrzeuge aufgezeichnet. Die tatsächlichen Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen liegen im DBX somit nicht vor. Der DBX selbst nutzt auch nicht die Möglichkeit über Zuschlagssätze der KGSt die gesamten Aufwendungen hilfsweise manuell zu berechnen.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Bei dem Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?  
„Datenfriedhöfe“ sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Xanten in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.  
In der Straßendatenbank sind bereits die einzelnen Flächenarten nach Fahrbahn, Geh- und Radwegen und Parkflächen separat erfasst. Zusätzlich sollten noch die unbefestigten Bereiche wie Bankette und Begleitgrün ergänzend erfasst und als Grundlage für eine Kostenrechnung genutzt werden.

#### → **Empfehlung**

Der DBX sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.

### 6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → **Feststellung**

Die Stadt Xanten hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

*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 Xanten hat bisher lediglich ein allgemeines Ziel für die Verkehrsflächen in ihrem Haushaltsplan formuliert. Danach sollen sämtliche Verbindungswege einen guten baulichen Zustand aufweisen. Dieses Ziel wird jedoch weder weiter konkretisiert noch über Kennzahlen messbar gemacht. Auch eine Gesamtstrategie mit abgeleiteten Zielvorgaben für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt bislang nicht formuliert. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. 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.

Weiterhin könnte die Stadt Xanten definieren, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Um dieses Ziel weiter zu konkretisieren, kann die Stadt beispielsweise eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Xanten Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

## 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.

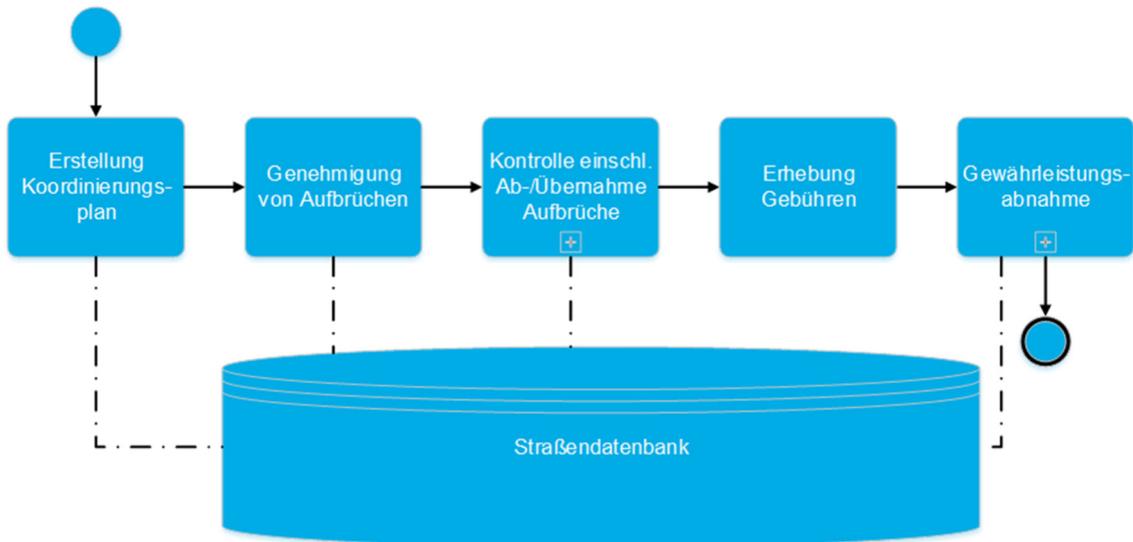
#### → Feststellung

Das Aufbruchmanagement ist in Xanten mit den erforderlichen Prozessen weitestgehend gut strukturiert und aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich in der Koordinierung der Maßnahmen und der Dokumentation der Informationen. 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 Verkehrsflächen in der **Stadt Xanten** ist der DBX zuständig. Dieser hat im Jahr 2019 das Verfahren in der „Aufgrabungsrichtlinie des Dienstleistungsbetriebes der Stadt Xanten“ beschrieben. Die Richtlinien dienen dazu, den Prozess weiter zu verbessern und einen verbindlichen Leitfaden für die Aufbrüche und das Wiederherstellen der Flächen zu schaffen. Die notwendigen Anträge sind als Anlage beigefügt.

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 Xanten sollte 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.

Stadt und DBX führen einmal jährlich ein Abstimmungsgespräch mit allen Versorgern durch. Allerdings wird darüber weder ein Protokoll gefertigt noch werden die Maßnahmen in anderer Weise zusammengestellt. Eine systematische Koordinierung aller Maßnahmen der Stadt bzw. des DBX und der Versorgungsträger und die Erstellung eines Koordinierungsplans erfolgt nicht.

Ziel dieser Abstimmung und der Koordinierung der Maßnahmen ist es, Zahl und den Umfang der Aufbrüche auf ein Mindestmaß zu beschränken. Außerdem können sich auch Synergieeffekte aus der Koordinierung der Aufbrüche ergeben. Beispielsweise kann eine Neuherstellung oder Reparatur eines Gehwegs in schlechtem Zustand erforderlich sein. Steht ein Aufbruch für diese Fläche an, kann die Stadt die erforderliche Erhaltungsmaßnahme mit dem Aufbruch kombinieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren und in einem Koordinierungsplan zusammenfassen.

Wenn die Stadt das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integriert, kann sie dadurch auch den Teilprozess der Koordinierung optimieren. 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.

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 ist das Sachgebiet Tiefbau im DBX zuständig. Der Veranlasser ist verpflichtet für jeden Aufbruch einen Antrag auf Aufbruchgenehmigung zu stellen. Hierfür steht ein Vordruck zur Verfügung. Der Antrag ist spätestens zwei Wochen vor Baubeginn einzureichen. Die Aufbruchgenehmigung erteilt der DBX ggf. mit Auflagen und Prüfvermerken. Sofern dies erforderlich ist, versagt oder verschiebt der DBX die Aufbrüche. So sind beispielsweise Verkehrsflächen nach Neu- oder Umbaumaßnahmen wie auch nach einer grundhaften Instandsetzung bzw. Erneuerung mit einer Sperrfrist von bis zu fünf Jahren belegt.

→ **Empfehlung**

Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen hat der DBX in der Aufgrabungsrichtlinie beschrieben.

Entsprechend der Richtlinie ist der Vorhabenträger verpflichtet, bis spätestens 48 Stunden vor dem tatsächlichen Baubeginn dem DBX eine Baubeginnanzeige zuzusenden. Hierfür ist ein einheitlicher Vordruck zu nutzen.

Vor Beginn der Maßnahme führt der DBX eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger durch und stimmt die Wiederherstellung des Aufbruchs ab. Der Ausgangszustand wird dabei durch schriftliche Aufzeichnungen und Fotos dokumentiert. Sofern eine gemeinsame Begehung nicht stattfindet, ist von einem mängelfreien Zustand auszugehen.

Während der Bauausführung kontrolliert der DBX die Aufbrüche stichprobenhaft. Als Kriterien für die Auswahl der Stichproben zieht der DBX insbesondere Größe und Aufwand des Aufbruchs heran. Der DBX kann hier weitere objektive Kriterien festlegen, nach denen er die Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Dies können beispielsweise Alter, Zustand und Bedeutung der Fläche sein. Auch Besonderheiten wie die Häufigkeit von Mängeln bei vorherigen Maßnahmen oder ob es sich um neue Firmen handelt sollten berücksichtigt werden.

Stellt der DBX im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert er die ausführende Firma und den Vorhabenträger und fordert die Mängelbeseitigung ein. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

→ **Empfehlung**

Der DBX sollte 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.

Nach Beendigung der Maßnahme ist der Vorhabenträger verpflichtet, die Fertigstellung dem DBX umgehend mittels Fertigstellungsanzeige anzuzeigen. Ggf. erforderliche Verdichtungsprotokolle sind spätestens mit der Anzeige vorzulegen.

Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vorort-Termin mit allen Beteiligten. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll ergänzt um Fotos und ggf. erforderliche Verdichtungsnachweise dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Etwaige Mängel werden im Protokoll festgehalten und der DBX fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen. Der DBX überprüft und protokolliert die Beseitigung der Mängel. Bei kleineren Maßnahmen nimmt der DBX die Abnahme einseitig vor.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert der DBX die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Sofern die Straßenbegeher Mängel feststellen, dokumentieren sie diese. Danach werden die Mängel dem Vorhabenträger angezeigt. Die Mängelbeseitigung wird abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert der DBX die Aufbrüche in einem Vor-Ort-Termin. Die Gewährleistungsabnahme dokumentieren die Beteiligten schriftlich und über Fotos. Etwaige Mängel werden mit einer Frist zur Beseitigung dokumentiert und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

## 6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

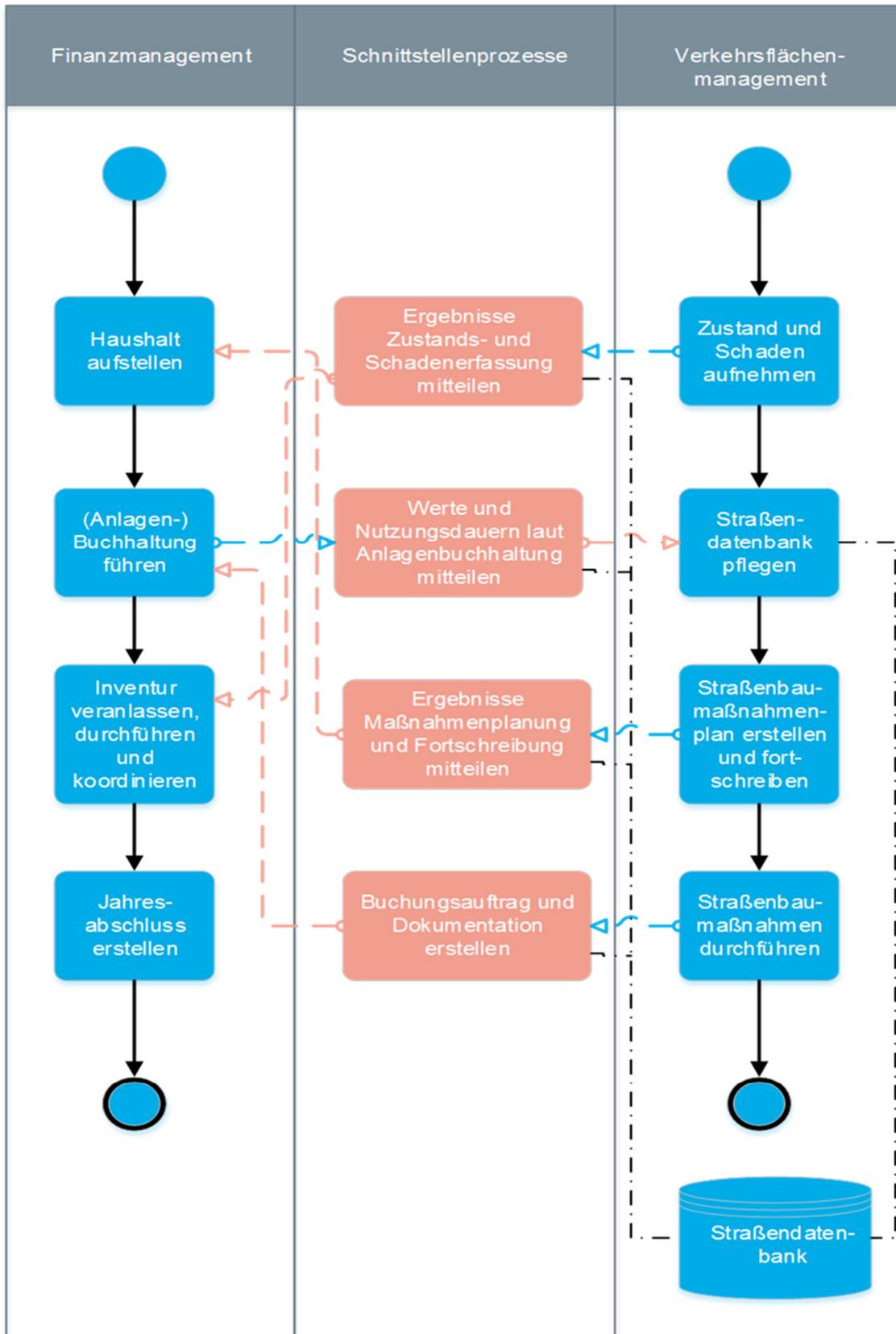
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Xanten gut. 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



In **Xanten** wird die Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Kernhaushalt geführt. Die Buchhaltung des DBX kann auf die Anlagenbuchhaltung der Stadt zugreifen. Die Straßendatenbank hingegen wird bei dem externen Dienstleister geführt. Hier hat der DBX ausschließlich Leserechte. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank nur manuell erfolgen.

Dieser Abgleich hat jedoch in Xanten 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 Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus dem DBX. Ein systematisierter Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank ist bisher aber nicht erfolgt. Für den Jahresabschluss ist dies jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich. So ist gewährleistet, dass innerhalb der Stadt mit einer einheitlichen Datengrundlage sowohl aus kaufmännischer als auch aus technischer Sicht gearbeitet wird.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Xanten 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. Mit der erneuten Zustandserfassung und –bewertung im Jahr 2017/2018 hatte die Stadt eigentlich die Grundlagen für eine körperliche Inventur geschaffen. Die Ergebnisse wurden jedoch nicht mit der Anlagenbuchhaltung abgeglichen. Damit laufen die technische und finanzwirtschaftliche Datenbasis parallel nebeneinander. Zudem wurden bei der Folgeerfassung nur die befestigten Flächen aufgenommen. Die unbefestigten Nebenflächen blieben unberücksichtigt. Damit ergibt sich kein vollständiges Bild für den Abgleich mit den Buchwerten der Bilanz.

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Als Grundlage für die körperliche Inventur sollte die Stadt möglichst zeitnah eine erneute Zustandserfassung und –bewertung durchführen, die den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur gerecht wird.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Xanten gut. Buchhalterische Fragen wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen Anlagenbuchhaltung und DBX miteinander ab. Allerdings könnten die Prozesse zwischen der Anlagenbuchhaltung der Stadt und dem DBX noch besser geregelt werden. So wird bei der Erstellung der Buchungsaufträge und

der entsprechenden Dokumentation vom DBX lediglich die Rechnung an die Anlagenbuchhaltung gegeben. Häufig sind jedoch über die Rechnung hinaus weitergehende Dokumentationen für den Buchungsauftrag und den Jahresabschluss erforderlich. Diese fragt die Anlagenbuchhaltung dann jeweils einzeln nach. Hier sollten Stadt und DBX gemeinsam definieren, welche zusätzlichen Dokumentationen grundsätzlich erforderlich sind und wie diese am besten bereitgestellt werden können. So kann die Stadt die einzelnen Nachfragen und die damit zusammenhängenden Nacharbeiten reduzieren.

## 6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Xanten gehört im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den dünn besiedelten Kommunen. Bei einem durchschnittlich großen Stadtgebiet wirkt sich hierbei 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 **Xanten** umfasst eine Fläche von ca. 72 qkm. Damit weist die Stadt eine im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen durchschnittliche Größe auf. Mit 21.614 Einwohnern zählt die Stadt Xanten gleichzeitig zu den einwohnerbezogen kleineren Kommunen in diesem Segment. Nur fünf Kommunen haben eine noch geringere Einwohnerzahl. Das Stadtgebiet in Xanten ist somit dünner besiedelt als in mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Xanten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	300	82	327	503	751	2.149	129

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Xanten ca. 1,15 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf ca. 923.000 qm Straßenflächen und ca. 228.000 qm befestigte Wirtschaftswegeflächen.

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 Xanten entfällt mit 80 Prozent der überwiegende Anteil der Verkehrsflächen auf die Straßenflächen. Die befestigten Wirtschaftswege haben nur einen Anteil von 20 Prozent. Eine weitere Unterteilung der Straßenflächen nach verschiedenen Straßenkategorien liegt der Stadt Xanten nicht vor.

## 6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Xanten konnte dem bilanziellen Werteverzehr bei den Verkehrsflächen nicht vollständig entgegenwirken. Mit einem Rückgang des Verkehrsflächenvermögens von ca. 1,7 Mio. Euro bzw. vier Prozent in den letzten zwölf Jahren ist dieser Vermögensverzehr jedoch vergleichsweise moderat ausgeprägt.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen, das es langfristig zu erhalten gilt. Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen.

Die Stadt Xanten konnte die Bilanzwerte für die Verkehrsflächen entsprechend der durch die gpaNRW vorgegebenen Definition nicht ermitteln. Neben den definierten Anlagenteilen ist auch die Straßenbeleuchtung in den Bilanzwerten enthalten.

Im Zuge der ohnehin erforderlichen körperlichen Inventur und dem damit verbundenen Abgleich von technischen und finanzwirtschaftlichen Daten sollte die Stadt auch eine Differenzierung der wesentlichen Anlagenbestandteile vornehmen.

Auch wenn die von der Stadt zur Verfügung gestellten Daten nicht der Definition der Verkehrsfläche entspricht, hat die gpaNRW diese hilfsweise herangezogen, um Aussagen zum Vermögen und dessen Entwicklung treffen zu können.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen

Kennzahlen	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	31,20	30,99	28,43	23,87	27,68	26,69	26,53	25,40	24,35	23,86
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	31,26	33,44	32,13	30,51	30,68				

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 entfielen noch 31 Prozent des bilanziellen Vermögens auf die Verkehrsflächen. Während die Bilanzsumme jährlich ansteigt zeigt sich beim Verkehrsflächenvermögen mit Schwankungen eine dennoch insgesamt sinkende Tendenz.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Nach einem Anstieg im Jahr 2015 ist der Bilanzwert rückläufig und liegt im Jahr 2018 leicht unter dem Wert des Jahres 2014.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,

- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Xanten entfallen nur 20 Prozent der Verkehrsfläche auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege. Der überwiegende Anteil von 80 Prozent entfällt auf die Straßen.

Die Stadt Xanten hat für ihre Straßen und befestigte Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Die Erfahrungen über verschiedene Segmente hinweg zeigen, dass die Stadt damit im Durchschnitt liegt.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegt die Investitionsquote in Xanten bei 125 Prozent. Die Spannweite dieser Quote liegt dabei zwischen 60 und 235 Prozent. Der größere Anteil der gesamten Investitionen entfällt auf die Neubaumaßnahmen. Die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen, also die Reinvestitionen, haben einen Anteil 43 Prozent im Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

Die Investitionstätigkeit der Stadt Xanten spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzwerte im Zeitverlauf wider.

#### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert	37,38	34,69	38,18	32,60	36,91	35,04	37,74	36,50	34,90	35,33
Anlagen im Bau	4,72	7,43	2,64	2,78	4,38	5,45	3,26	4,64	4,68	5,05
<b>Bilanzwert inkl. Anlagen im Bau</b>	<b>42,10</b>	<b>42,12</b>	<b>40,82</b>	<b>35,38</b>	<b>41,29</b>	<b>40,49</b>	<b>41,00</b>	<b>41,14</b>	<b>39,57</b>	<b>40,39</b>

Im Zeitverlauf ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen inklusive der Anlagen im Bau insgesamt rückläufig. Der Stadt Xanten gelingt es jedoch in mehreren Jahren durch entsprechende Investitionen den Bilanzwert zu erhöhen. Insgesamt summiert sich der bilanzielle Wertverlust auf etwa 1,7 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von ca. vier Prozent.

Auch wenn in Xanten dem regelmäßigen Werteverzehr nicht vollständig über Investitionen entgegengewirkt werden konnte, so fällt der Vermögensrückgang bei den Verkehrsflächen mit nur vier Prozent im Vergleich zu anderen Kommunen moderat aus.

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 Durchschnitt 2014 - 2018

Kennzahlen	Richtwert	Xanten
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,61
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	42,72
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	61,48

Wie eingangs unter dem Abschnitt „Datenlage“ erläutert sind die Kennzahlen für die Stadt Xanten mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet. Die Unterhaltungsaufwendungen enthalten nicht den gesamten Ressourcenverbrauch auf Vollkostenbasis. Der Anlagenabnutzungsgrad konnte nicht nach den Flächen der einzelnen Abschnitte, sondern nur insgesamt mit den Flächen der Straßen und Wirtschaftswege gewichtet werden. Dennoch sind die Kennzahlen geeignet, um Tendenzen aufzuzeigen und Indikatoren für Optimierungen zu liefern.

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. Für die Stadt Xanten indizieren die drei Einflussfaktoren auf die gesamte Verkehrsfläche bezogen ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher und differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen.

## 6.6.1 Alter und Zustand

### → Feststellung

Bei den Straßen zeigt das bilanzielle Alter eine beginnende, bei den Wirtschaftswegen eine deutlich fortgeschrittene Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung und –bewertung aus dem Jahr 2018 belegt für die Straßen einen guten Zustand.

*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 Xanten** hat für ihre Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer gewichtet nach den einzelnen Flächen der Abschnitte konnte die Stadt nicht ermitteln. Daher mussten wir für die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades auf die rein bilanzielle Restnutzungsdauer – ohne weitere Gewichtung – zurückgreifen. Danach haben die Straßen zum 31. Dezember 2018 noch eine Restnutzungsdauer von 22 Jahren und die Wirtschaftswege von nur noch zehn Jahren. Für die Verkehrsflächen insgesamt ergibt sich danach eine Restnutzungsdauer von 19 Jahren.

### Anlagenabnutzungsgrad 2018

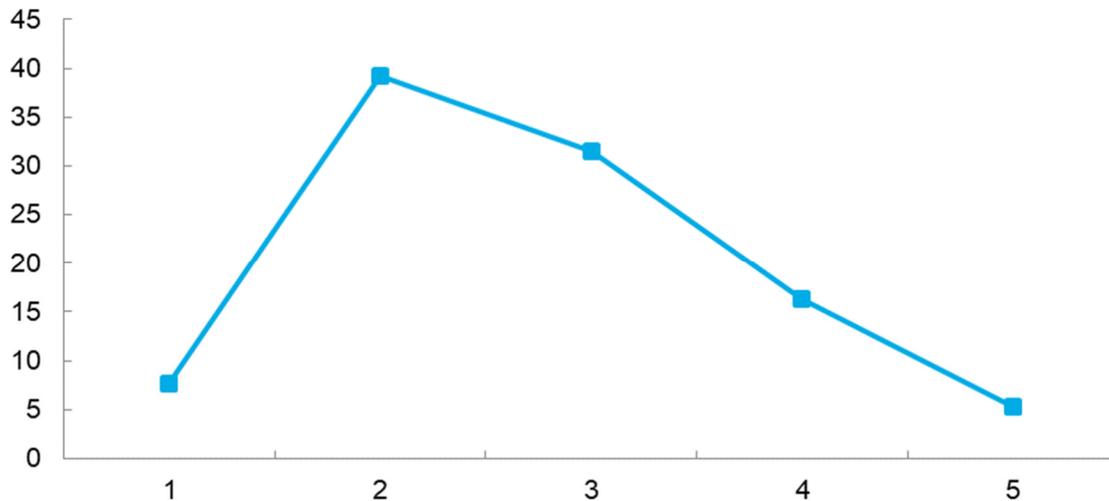
Kennzahlen	Xanten
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	61,48
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	55,58
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	79,24

Während bei den Straßen die Überalterung des Vermögens mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 56 Prozent noch am Anfang steht ist sie bei den Wirtschaftswegen bereits deutlich fortgeschritten. Hier sind 80 Prozent des Vermögens bereits abgeschrieben.

Im Zeitverlauf der zurückliegenden fünf Jahre zeigen sich insgesamt sinkende Restnutzungsdauern und damit steigende Anlagenabnutzungsgrade. Bei den Straßen verlief dieser Trend jedoch moderater als bei den Wirtschaftswegen.

Neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur ist der Blick insbesondere auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen zu richten. Bei der Zustandserfassung und –bewertung aus dem Jahr 2018 hat die Stadt Xanten lediglich für die Straßen eine Einteilung nach Zustandsklassen aufnehmen lassen. Für die Wirtschaftswege wurde der Ausbaurzustand mit den erforderlichen Maßnahmen hinterlegt.

### Verteilung der Zustandsklassen für die Straßenflächen in Prozent 2018



Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittliche Zustandsklasse
7,71	39,27	31,48	16,30	5,24	2,72

Insgesamt zeigt sich der tatsächliche Zustand der Straßenflächen in einem noch besseren Zustand als es der Anlagenabnutzungsgrad mit einer beginnenden Überalterung vermuten lässt. Über alle Straßenflächen hinweg liegt die durchschnittliche Zustandsklasse noch deutlich unter dem mittleren Zustandswert von 3,0. Nur gut fünf Prozent der Flächen befinden sich danach in einem sehr schlechten Zustand (Zustandsklasse 5). Der überwiegende Anteil von fast 40 Prozent ist in einem guten Zustand (Zustandsklasse 2).

Für die Straßen in Xanten indizieren sowohl der Zustand als auch das bilanzielle Alter kein erhöhtes Risiko. Bei den Wirtschaftswegen hingegen indizieren der hohe Anlagenabnutzungsgrad und die nur noch geringe Restnutzungsdauer einen zukünftig erhöhten Investitionsbedarf.

#### → Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.

## 6.6.2 Unterhaltung

#### → Feststellung

Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,60 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu weniger als 50 Prozent ab. Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Xanten nicht ausreichend differenziert. Verlässliche Aussagen dazu, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können, lassen sich nicht treffen.

*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 Xanten** hat, wie bereits im Kapitel Steuerung thematisiert, keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Somit liegen ihr die Unterhaltungsaufwendungen nicht auf Vollkostenbasis vor. Die tatsächlichen Unterhaltungsaufwendungen werden somit etwas höher liegen. Gleichwohl können wir die von der Stadt ermittelten Unterhaltungsaufwendungen heranziehen, um Tendenzen aufzuzeigen.

### Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf

Grund-/Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro	639.183	494.351	711.044	709.608	879.803
Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen je qm in Euro	0,57	0,44	0,63	0,62	0,76

Mit Ausnahme des Jahres 2015 liegen die Unterhaltungsaufwendungen auf einem relativ konstanten Niveau mit zuletzt ansteigender Tendenz. Mit 0,76 Euro je qm im Jahr 2018 setzt die Stadt Xanten nur knapp 60 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegen die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,60 Euro je qm nochmals deutlich geringer.

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 Xanten ist der Anteil der Wirtschaftswegeflächen mit ca. 20 Prozent vergleichsweise hoch. Wirtschaftswege erfordern in der Regel einen geringeren Ressourceneinsatz für eine angemessene Unterhaltung als die Straßen. Insofern kann dies eher erhöhend auf den erforderlichen Finanzbedarf wirken. Daneben sind aber noch weitere Faktoren wie z.B. unterschiedliche Straßenkategorien, der Anteil von Hauptverkehrsstraßen, Belastungen durch Schwerlastverkehr usw. zu berücksichtigen. Hierzu konnte die Stadt Xanten keine weitergehenden Informationen liefern.

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auskömmlich sind oder nicht und in welcher Höhe Ressourcen eingesetzt werden müssten, sind darüber hinaus noch zusätzliche Daten und Informationen erforderlich. Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist dabei u. a. von Bedeutung:

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte

Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

### Erhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro	433.171	432.872	459.639	453.830	510.017
davon Erhaltungsaufwendungen durch DBX in Euro	360.260	362.323	341.737	256.581	280.202
davon Erhaltungsaufwendungen durch Dritte in Euro	72.911	70.549	117.902	197.249	229.815

Die Erhaltungsaufwendungen – also die Aufwendungen für die eigentlichen Erhaltungsmaßnahmen an den Flächen – zeigen in den Jahren 2016 und 2018 eine steigende Tendenz. Im Eckjahresvergleich ergibt sich dabei eine Steigerung von knapp 18 Prozent. Die Aufwendungen für Maßnahmen durch externe Dritte wurden seit 2014 mehr als verdreifacht. Die Eigenleistungen des DBX gingen bis 2017 zunächst zurück, stiegen in 2018 aber wiederum an.

Der manuelle Bereich des DBX übernimmt in Xanten die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung. Die Instandsetzung als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Damit lässt sich aus den Fremdleistungen zwar nicht eindeutig die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten, sie lassen aber entsprechende Rückschlüsse zu.

### Anteil Eigenleistung

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil Eigenleistungen DBX an den Erhaltungsaufwendungen in Prozent	83,17	83,70	74,35	56,54	54,94
Anteil Fremdleistungen an den Erhaltungsaufwendungen in Prozent	16,83	16,30	25,65	43,46	45,06

Der Anteil der Eigenleistungen des DBX in Xanten ist bis zum Jahr 2016 sehr hoch. Erst danach sinkt dieser Anteil, liegt aber weiterhin über 50 Prozent. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre sind nur knapp 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen auf die Fremdleistungen entfallen. Dieses bedeutet gleichzeitig, dass auch weniger als 30 Prozent der Erhaltungsaufwendungen in nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen geflossen sind. Dies entspricht weniger als 0,12 Euro je qm.

Die Zustandserfassung im Jahr 2018 hat für die Straßenflächen noch einen guten Zustand dokumentiert. Diese einmalige stichtagsbezogene Betrachtung lässt jedoch noch keine Rückschlüsse darüber zu, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen langfristig eine nachhaltige Erhaltung sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Xanten sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreicht, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.

Durch eine differenzierte Darstellung und Analyse der einzelnen Erhaltungsmaßnahmen und der durch den manuellen Bereich des DBX erbrachten Leistungen kann die Stadt Xanten konkrete Optimierungen für die jeweiligen Maßnahmen identifizieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ggf. zielgerichteter verteilen und damit im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

### 6.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 57 Prozent. Ausgehend vom Alter und dem Zustand wie auch der Entwicklung der Vermögenswerte kann diese Quote für die Straßen als angemessen angesehen werden.

*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 Xanten** hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 insgesamt ca. 4,5 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt knapp 8,1 Mio. 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 in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
115	20,10	59,84	17,74	73,20

Im Zeitverlauf zeigt sich eine deutliche Spannbreite in den Reinvestitionen. Im Durchschnitt der fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote bei 57 Prozent.

Bilanziell zeigt sich bei den Wirtschaftswegen anhand des Anlagenabnutzungsgrades eine deutliche Überalterung des Vermögens. Dies indiziert grundsätzlich einen erhöhten Reinvestitionsbedarf. Bei den Straßen, auf die der weitaus größere Anteil entfällt, hat die Überalterung erst begonnen. Auch die Zustandserfassung weist nur geringe Flächenanteile in einem sehr schlechten Zustand aus. Somit kann die Reinvestitionsquote der vergangenen Jahre für die Straßen als angemessen bezeichnet werden.

Um die Reinvestitionsbedarfe auch langfristig planen zu können ist eine nachhaltig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie erforderlich. Hierzu sollte die Stadt Xanten den technischen Zustand ihres gesamten Verkehrsflächennetzes in regelmäßigen Abständen erfassen und bewerten. So

kann sie die Entwicklung des Zustandes anhand der durchgeführten Maßnahmen analysieren und eine entsprechende langfristige Planung aufstellen und fortschreiben.

→ **Empfehlung**

Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung sollte die Stadt Xanten den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.

## 6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Steuerung</b>				
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen bietet in Xanten noch keine ausreichende Detaillierung und Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung.	158	E1.1 Die Stadt Xanten sollte den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswegewe einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.	158
			E1.2 Die Stadt Xanten sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrsleuchtungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKf-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.	159
F2	Die Straßendatenbank wird bei einem externen Dienstleister geführt. Die Stadt nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristige und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung.	159	E2 Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt Xanten sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.	160
F3	Die Stadt Xanten bzw. der DBX führen keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht abbilden.	160	E3 Der DBX sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlageanteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.	161

Feststellung		Empfehlung	
	Seite		Seite
F4	Die Stadt Xanten hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	E4.1	Die Stadt Xanten sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Xanten Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
<b>Prozessbetrachtung</b>			
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Xanten mit den erforderlichen Prozessen weitestgehend gut strukturiert und aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich in der Koordinierung der Maßnahmen und der Dokumentation der Informationen. Insbesondere mit einer Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	E5.1	Die Stadt Xanten sollte 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.
		E5.2	Die Stadt Xanten sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren und in einem Koordinierungsplan zusammenfassen.
		E5.3	Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.
		E5.4	Der DBX sollte 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.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Xanten gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	166	166

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F7	Die Stadt Xanten ist bisher den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	168	Die Stadt Xanten sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Als Grundlage für die körperliche Inventur sollte die Stadt möglichst zeitnah eine erneute Zustandserfassung und -bewertung durchführen, die den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur gerecht wird.	168
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>				
F8	Bei den Straßen zeigt das bilanzielle Alter eine beginnende, bei den Wirtschaftswegen eine deutlich fortgeschrittene Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung und -bewertung aus dem Jahr 2018 belegt für die Straßen einen guten Zustand.	173	Die Stadt Xanten sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen des gesamten Verkehrsflächenetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.	174
F9	Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,60 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu weniger als 50 Prozent ab. Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Xanten nicht ausreichend differenziert. Verlässliche Aussagen dazu, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können, lassen sich nicht treffen.	174	Die Stadt Xanten sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	175
			Die Stadt Xanten sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreicht, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.	177
F10	Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 57 Prozent. Ausgehend vom Alter und dem Zustand wie auch der Entwicklung der Vermögenswerte kann diese Quote für die Straßen als angemessen angesehen werden.	177	Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung sollte die Stadt Xanten den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.	178

## 7. gpa-Kennzahlenset

### 7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

### 7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

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

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

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

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

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

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

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

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

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

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

## 7.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Xanten

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	1,00	-34,75	-275,00	-17,94	28,50	86,96	260,00	28	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	20,30	12,96	8,01	15,46	33,72	46,88	63,20	28	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	74,40	59,36	32,17	47,22	58,26	70,82	86,86	28	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	./.	3.169	387	1.878	2.911	4.267	6.928	68	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-106,00	-11,49	-11,49	123	184	223	480	28	2019	./.
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	5,80	./. <sup>20</sup>	4,23	7,38	8,38	9,49	11,27	42	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	4,68	./. <sup>1</sup>	4,17	5,20	5,63	6,47	8,21	42	2019	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k.A.	7.136	2.565	3.753	4.588	5.087	7.136	58	2018	./.

<sup>20</sup> Die Grunddaten im Handlungsfeld Personal konnten aufgrund von personellen Engpässen bei der Stadt Xanten nicht übermittelt werden. Eine Ermittlung der Kennzahlen war damit nicht möglich.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.083	3.381	2.539	3.377	3.840	4.084	7.141	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.883	1.792	933	1.641	1.840	2.018	2.475	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	50	89	0	132	181	228	391	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	256	206	62	114	186	296	724	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	333	320	172	261	308	381	552	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	156	172	61	108	149	172	248	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	207	250	40	151	218	285	479	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	50	377	53	173	253	340	540	31	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	21	3	40	104	194	3.802	31	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	149	155	54	186	279	488	1.047	31	2018	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	3.386	2.070	1.209	1.979	2.444	2.747	3.929	47	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	169	141	97	128	150	182	333	45	2019	./.
<b>Offene Ganztagschulen (OGS)</b>										
Fehlbetrag Offene Ganztagschulen je OGS-Schüler in Euro	k. A.	807	310	851	929	1.052	2.368	21	2018	Offene Ganztagschulen
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro	k. A.	2.105	1.712	1.976	2.105	2.323	2.623	17	2018	Offene Ganztagschulen
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	k. A.	622	194	497	622	683	942	21	2018	Offene Ganztagschulen
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	316	262	244	316	343	375	620	46	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	730	./.	204	394	460	649	1.606	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	211	./.	0	312	351	437	1.770	34	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	301	389	410	546	13	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	219	269	190	285	323	372	491	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	./.	124	310	396	454	707	25	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	11,04	7,55	10,35	11,56	16,28	24,83	45	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	11,04	0,00	17,05	22,77	25,90	60,54	29	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	7,55	9,58	10,77	11,85	16,10	41	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	./.	100,00	0,00	0,00	5,75	50,69	100	46	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	./.	3,14	4,25	6,69	7,73	9,05	24,99	45	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	./.	105	61,44	88,76	103	117	163	45	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	./.	13,13	9,98	12,96	14,56	17,36	27,14	46	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	./.	119	98,98	114	133	159	342	46	2018	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	351	300	42,65	137	191	296	578	46	2018	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	./.	545	305	494	559	641	800	46	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	571	334	470	531	628	1.019	46	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	515	146	318	404	547	964	39	2019	./.
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	57	86	55	73	84	95	122	46	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	318	333	250	342	396	425	551	46	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	7,23	6,68	1,40	2,99	4,36	6,01	13,02	84	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,95	2,74	0,54	1,29	2,01	3,00	5,53	86	2018	./.
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	./.	./.	1,99	2,75	3,16	4,07	4,81	47	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	./.	184	322	401	463	691	43	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	./.	58,68	166	231	300	500	41	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	./.	./.	15,65	52,04	76,17	101	214	70	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	./.	./.	316	544	726	897	1.375	47	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	176	160	67,55	178	205	264	426	83	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Xanten 2012	Xanten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	./.	./.	0,26	2,31	5,12	8,49	27,97	71	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	./.	./.	0,13	0,97	1,47	2,35	9,82	61	2018	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	5,96	10,89	1,37	10,22	13,23	16,65	33,43	79	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,67	2,61	0,85	2,71	3,50	5,13	9,13	71	2018	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	./.	./.	1,83	4,29	7,82	15,97	59,48	64	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	./.	./.	0,20	1,12	1,71	3,02	8,06	52	2018	./.

\*EW = Einwohner

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

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

\*\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)