

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Übach-Palenberg
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Übach-Palenberg	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Übach-Palenberg	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Beteiligungen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	82
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	83
2.4	Beteiligungsmanagement	85
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
3.	Offene Ganztagschulen	91
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Rechtliche Grundlagen	92
3.4	Strukturen der OGS	93
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	93
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	95
3.5	Organisation und Steuerung	97
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	97
3.5.2	Steuerung	97
3.5.3	Datentransparenz	98
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	99
3.6.1	Fehlbetrag OGS	99
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	101
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Verkehrsflächen	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	115
4.3	Steuerung	116
4.3.1	Datenlage	117
4.3.2	Straßendatenbank	117
4.3.3	Kostenrechnung	119
4.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	120
4.4	Prozessbetrachtung	121
4.4.1	Aufbruchmanagement	121
4.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	125
4.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	128

4.5.1	Strukturen	128
4.5.2	Bilanzkennzahlen	129
4.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	130
4.6.1	Alter und Zustand	132
4.6.2	Unterhaltung	133
4.6.3	Reinvestitionen	134
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
5.	Vergabewesen	138
5.1	Managementübersicht	138
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	139
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	140
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	142
5.4	Sponsoring	145
5.5	Bauinvestitionscontrolling	146
5.6	Nachtragswesen	147
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	148
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	150
5.7	Maßnahmenbetrachtung	151
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
6.	Friedhofswesen	154
6.1	Managementübersicht	154
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	155
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	155
6.4	Steuerung und Organisation	157
6.4.1	Strukturen und Prozesse	157
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	158
6.4.3	Datenlage / IT	159
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	160
6.5	Gebühren	161
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	162
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	163
6.6	Flächenmanagement	164
6.6.1	Ausgangslage	164
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	167
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	167
6.7	Grünpflege	169
6.7.1	Ausgangslage	169
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	170
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	172

Kontakt

174

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Übach-Palenberg nimmt am **Stärkungspakt Stadtfinanzen** teil und ist insoweit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterlegen. In diesem Zusammenhang hatte die Stadt ein Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten. Im Ergebnis sind 20 Stellen in der Verwaltung kompensiert worden. Dies hat und wird auch perspektivisch dazu führen, dass einzelne Aufgabenstellungen geringer personalisiert werden müssen. Insoweit kann es dann schwierig werden – insbesondere auch dort, wo technische Unterstützung noch ausbaufähig ist –, wenn neue Themenstellungen oder Aufgaben zu bearbeiten sind.

Obgleich die bilanzielle Überschuldung nicht mehr gegeben ist, besteht weiterhin **Handlungsbedarf**. Das Jahr 2019 hat zwar mit einem **Überschuss** von rund 1,5 Mio. Euro abgeschlossen. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt mit dem entsprechenden Jahresergebnis je Einwohner von 61,87 Euro zu der Hälfte der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen. Strukturell ist die Ergebnisrechnung der Stadt Übach-Palenberg ausgeglichen. Für die Zukunft plant die Stadt ab 2020 mit durchweg positiven Ergebnissen. Diese **Planung** ist plausibel und nachvollziehbar, so dass keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken erkennbar sind. Die Ausstattung der Stadt mit **Eigenkapital** ist hingegen niedrig. Die Stadt Übach-Palenberg gehört zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Eigenkapitalquoten. Positiv ist, dass die Stadt nach einer zwischenzeitlichen Überschuldung ihre Eigenkapitalsituation seit 2014 durch jährliche Überschüsse verbessert. Bei der Betrachtung der **Altersstruktur des Vermögens** fällt auf, dass fast alle Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Nutzungsdauer überschritten haben. Sowohl beim Gebäude- als auch beim Infrastrukturvermögen bestehen Reinvestitionsbedarfe.

Die Stadt Übach-Palenberg ist zudem höher **verschuldet** als viele andere Kommunen. Insbesondere der Bestand an Liquiditätskrediten ist hoch. Dies ist kritisch zu sehen, da den Liquiditätskrediten keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Perspektivisch ist die Stadt nicht auf weitere Liquiditätskredite angewiesen. Aufgrund des voraussichtlichen Rückgangs der Steuereinzahlungen als Folge der COVID-19-Pandemie wird die Stadt allerdings im Planungszeitraum wieder auf Liquiditätskredite zurückgreifen müssen.

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse gelingt es der Stadt Übach-Palenberg mittlerweile, die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen. Aufgrund regelmäßiger Controllingberichte ist die Stadt in der Lage, bei negativen Entwicklungen zeitnah zu reagieren.

Übach-Palenberg kann die geplanten Aufwandssteigerungen nur teilweise durch **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Die Stadt sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

Die Stadt Übach-Palenberg nimmt keine **Ermächtigungsübertragungen** vor. Die Ansätze der ordentlichen Aufwendungen nutzt die Stadt weitestgehend aus. Auch bei den investiven Auszahlungen ist der Grad der Inanspruchnahme der Haushaltsansätze mit durchschnittlich 70 Prozent höher als in vielen anderen Kommunen.

Im Bereich der **Fördermittelakquise** hat die Stadt Übach-Palenberg keinen standardisierten Prozess implementiert. Die Stadt sollte regeln, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Zudem sollte sie alle möglichen Förderprojekte zentral dokumentieren. Die Fördermittelbewirtschaftung sollte Übach-Palenberg mit Hilfe eines förderbezogenen Controllings und Berichtswesen verbessern.

Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über eine schmale **Beteiligungsstruktur**. Sie übt 2019 auf zwei von sieben unmittelbaren Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Im Übrigen handelt es sich um Beteiligungen ohne maßgeblichen Einfluss der Stadt. Die beiden Mehrheitsbeteiligungen halten im Vergleich zum Kernhaushalt nur geringes Anlagevermögen, geringe Verbindlichkeiten und erwirtschaften deutlich weniger Erträge. Damit ist die wirtschaftliche Bedeutung dieser Beteiligungen für den städtischen Haushalt gering. Es ergibt sich eine durchschnittliche Entlastung von 0,5 Mio. Euro jährlich. Unter Berücksichtigung dieser vorgenannten Rahmenbedingungen bestehen niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Übach-Palenberg, das zum 01. Januar 2020 mit Aufgaben der Rechtsberatung und Korruptionsbekämpfung im Fachbereich 3 (Öffentliche Sicherheit und Recht) zusammengeführt worden ist. Die Stadt hält die relevanten Beteiligungsdaten zentral und soweit möglich digital vor. Sie hat den Beteiligungsbericht bis einschließlich 2019 jährlich erstellt und fristgerecht in den Stadtrat eingebracht. Der Bericht enthält steuerrelevante Informationen zu allen unmittelbaren Beteiligungen. Darüber hinaus sollte die Konzernstruktur der gehaltenen Energieversorgungsunternehmen grafisch abgebildet werden. Zur besseren Steuerungsunterstützung sollte der Bericht bei bedeutenden Beteiligungen - ergänzend zur tabellarischen Übersicht - die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre enthalten.

Sehr niedrige Transferleistungen sowie geringe Aufwendungen für Gebäude führen bei den **Offenen Ganztagschulen** in Übach-Palenberg zu den geringsten Aufwendungen je Schüler im

interkommunalen Vergleich. Im Ergebnis weisen lediglich vier Kommunen einen niedrigeren Fehlbetrag als die Stadt Übach-Palenberg aus. Das **OGS-Angebot** besteht an allen fünf Grundschulstandorten. Die Stadt überlässt den Trägern dafür die gesamten Elternbeiträge, die Landesmittel in voller Höhe und eine Verwaltungskostenpauschale. Insbesondere die niedrigen Elternbeiträge wirken sich senkend auf die **Transferleistungen** aus. Mit Erlass der Elternbeitragsatzung und der damit grundsätzlich verbundenen Einkommensprüfung erheben nicht mehr die freien Träger die Beiträge, sondern die Stadt selbst. In diesem Zusammenhang hat sie im Haushaltsplan 2021 erstmals eigene Produkte für die OGS eingerichtet. Für einen vollumfänglichen Überblick sollte sie aber auch die Gebäudeaufwendungen verursachungsgerecht der OGS zuordnen. Auch Kennzahlen helfen, Entwicklungen im Aufgabengebiet OGS transparent darzustellen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Übach-Palenberg bietet an unterschiedlichen Stellen Optimierungspotenzial. So sollte die Stadt beispielsweise alle zusammenhängenden Aufgaben bündeln und diese u. a. von der Submissionsstelle in eine „**Zentrale Vergabestelle**“ (ZVS) überführen. Daneben sollte die vorhandene Vergabesoftware durchgängig eingesetzt werden, um einheitliche Verfahren sicherzustellen. Übach-Palenberg hat eine Dienstanweisung Vergabe erlassen. Hier kann die Stadt einige Passagen redaktionell überarbeiten und klarstellen.

Die regelmäßige Schwachstellenanalyse ist zentraler Bestandteil der **Korruptionsprävention** in Übach-Palenberg. Alle notwendigen Regelungen sollte die Stadt Übach-Palenberg in einer formellen Dienstanweisung zusammenführen. Gleiches gilt für den Bereich **Sponsoring**. Auch hier sollte aus Gründen der Transparenz eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden.

Ein **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) ist bei der Stadt Übach-Palenberg in ersten Ansätzen vorhanden. Hierauf sollte sie aufbauen und dieses Instrument für größere Bauvorhaben weiter optimieren. Gleichwohl weichen beim **Nachtragswesen** Auftrags- und Abrechnungssummen nicht auffällig voneinander ab. In Einzelfällen kommt es jedoch zu hohen Differenzen. Dies zeigt die **Maßnahmenbetrachtung** ebenso deutlich wie den Umstand, dass **gesetzliche Vorgaben** nicht durchgängig eingehalten werden.

Die Stadt Übach-Palenberg kann die Erhaltung ihrer **Verkehrsflächen** aktuell nicht zielgenau steuern. Es fehlt eine städtische Gesamtstrategie, aus der sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten ließen. Daneben ist die hierzu notwendige Datenlage veraltet. Die Stadt hat seit der Eröffnungsbilanz in 2009 keine Zustandserfassung mehr vorgenommen. Im Ergebnis zeigt sich dies auch im deutlichen **Vermögensverlust** von 55 Mio. Euro auf 36 Mio. Euro, mithin rund 35 Prozent. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit zu gering, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Die **Reinvestitionsquote** liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei lediglich 21 Prozent. Gleiches gilt für die **Unterhaltungsaufwendungen**. Diese liegen mit durchschnittlich 1,09 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Korrespondierend mit dem (zu) geringen Finanzmitteleinsatz zeigt sich ein bereits fortgeschrittener Anlagenabnutzungsgrad von 64 Prozent. Positiv stellt sich demgegenüber das **Aufbruchmanagement** dar. Der Prozess von der Koordinierung, über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist bereits gut strukturiert, findet in weiten Teilen jedoch noch analog statt. Eine Digitalisierung wäre hilfreich.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Übach-Palenberg deutlich zu erkennen. Die Bestattungszahlen sind konstant, was für

eine gute Annahme der städtischen Friedhöfe spricht, haben sich jedoch deutlich in Richtung Urnenbestattung verschoben. Insgesamt ergibt sich ein hoher Kostendeckungsgrad im **Friedhofswesen**. Gleichwohl ergeben sich unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. So sollte insbesondere die **Datenbasis** weiter verbessert werden. Aktuell können einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die entsprechende Zahlenbasis nicht vorhanden ist. Daneben sollte ein Berichtswesen aufgebaut sowie ein **Flächenentwicklungsplan** erstellt werden.

Die Verwaltungsführung der Stadt Übach-Palenberg beabsichtigt aufgrund der in diesem Bericht aufgeführten Feststellungen und Empfehlungen im Friedhofswesen, organisatorische Anpassungen innerhalb der Verwaltung umzusetzen.

Die Kosten für die **Grünflächenunterhaltung** liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Auffällig sind der hohe Baumbestand sowie die Bepflanzung, die beispielsweise durch zahlreiche Hecken einen hohen Pflegeaufwand verursachen.

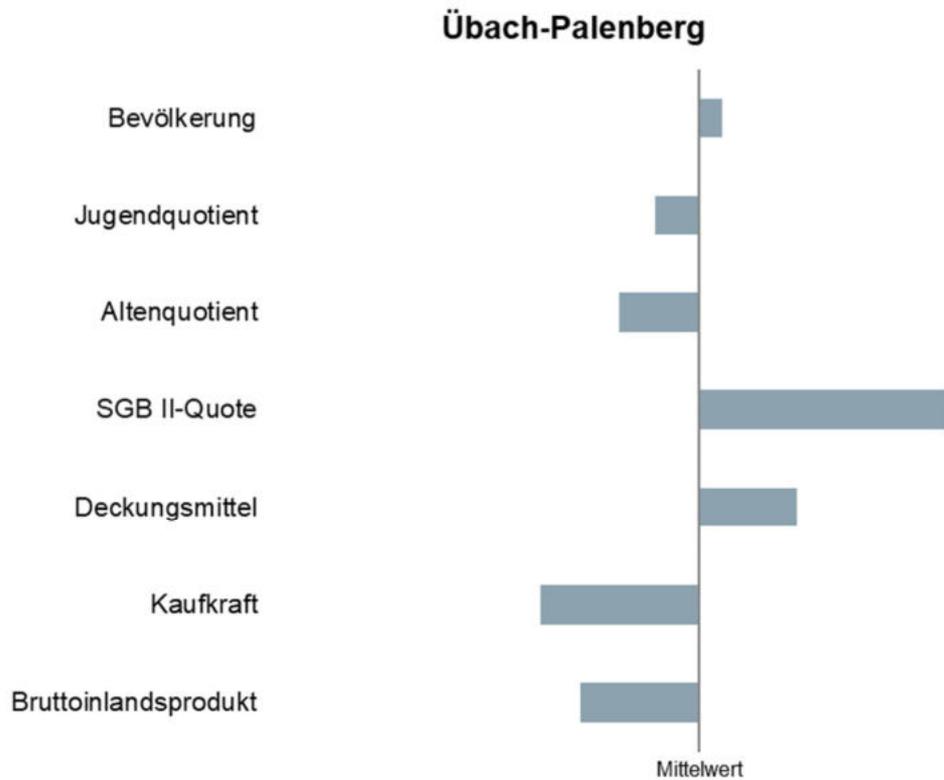
0.2 Ausgangslage der Stadt Übach-Palenberg

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Übach-Palenberg 2020



Die Stadt Übach-Palenberg ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Heinsberg mit 12 Stadtteilen, in denen 24.083 Einwohner (Stand 31. Dezember 2017, IT.NRW) leben. Das Stadtgebiet umfasst eine Gesamtfläche von rund 26 qkm. Entgegen der Feststellung in der letzten überörtlichen Prüfung 2016, wird der Stadt nunmehr in der Prognose ein positiver Bevölkerungstrend zugeschrieben. Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich auch weiterhin aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Mit einem unterdurchschnittlichen Jugendquotienten² von 30,6 Prozent und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten³ von 33,3 Prozent haben sich die Rahmenbedingungen hier für die Stadt Übach-Palenberg in den letzten Jahren verändert. Tendenziell sind hier allerdings weiterhin belastende Strukturmerkmale gegeben. Insoweit bleiben Aufgabenspektrum und Anforderungen dieselben, die im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2016 umfangreich thematisiert worden sind. Da sich die Stadt seit vielen Jahren mit der Bevölkerungsentwicklung und der Bevölkerungsstruktur beschäftigt, insbesondere im Rahmen der Ansiedlungs- und Wohnbaupolitik, verweisen wir auch hier auf den Vorbericht zur letzten Prüfung.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Übach-Palenberg, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise überdurchschnittlich. Die SGB II-Quote beträgt 10,9 Prozent und liegt damit deutlich über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Wie bereits in 2016 konstatiert wirken daneben die Strukturmerkmale Kaufkraft

² Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

und Bruttoinlandsprodukt gleichermaßen belastend. Mit 19.596 Euro liegt die Kaufkraft⁴ je Einwohner weiterhin deutlich unterhalb des Mittelwerts, der im Jahr 2018 24.087 Euro beträgt. Zwar weist die Stadt den vierthöchsten Wert im Kreisgebiet bei der Einzelhandelszentralität⁵ 2020 aus. Dennoch liegt diese bei lediglich 89,5 Prozent. Eine niedrigere Zentralität als 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft nach außerhalb der Stadtgrenzen ab- als zufließt. Insoweit hat sich Übach-Palenberg im Hinblick auf die Bevölkerungszahl und auch Gewerbeansiedlungen positiv entwickelt, schafft es aber (noch) nicht, die Kaufkraft am Ort zu binden.

Regionale Lage und Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen im Stadtgebiet beeinflussen auch die Beschäftigung von Erwerbstätigen. Nach den Daten von IT.NRW übertrifft die Anzahl der täglichen Auspendler die Zahl der Einpendler um über 2.200. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem beträgt in Übach-Palenberg 58.105 Euro und ist damit – wie auch schon zum Zeitpunkt der letzten Prüfung – deutlich unterdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Als ein Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune lassen sich die Deckungsmitteln⁶ heranziehen. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt bei 1.724 Euro je Einwohner und damit wie schon in 2016 deutlich oberhalb des Mittelwertes der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro).

Ob und inwieweit Übach-Palenberg dennoch in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert hat, greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2016 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert.

Im Nachgang zur überörtlichen Prüfung hat sich der Verwaltungsvorstand mit den Feststellungen und Empfehlungen umfangreich befasst. Dabei wurden aus den Feststellungen und Empfehlungen mit den jeweils zuständigen Fachbereichen Handlungserfordernisse abgestimmt und entwickelt. In einem wiederkehrenden Controlling befasst sich der Verwaltungsvorstand vor dem Hintergrund der Möglichkeiten, die durch die Einschränkungen der Stärkungspaktauflagen abgebildet werden können, mit der Fortentwicklung und -optimierung der tangierten Verwaltungsabläufe.

⁴ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

⁵ Quelle: <https://www.aachen.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/605124/ce3924a64afab37b1b4f6ee5c59691ca/mb-research-komplett-data.pdf>

⁶ arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

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

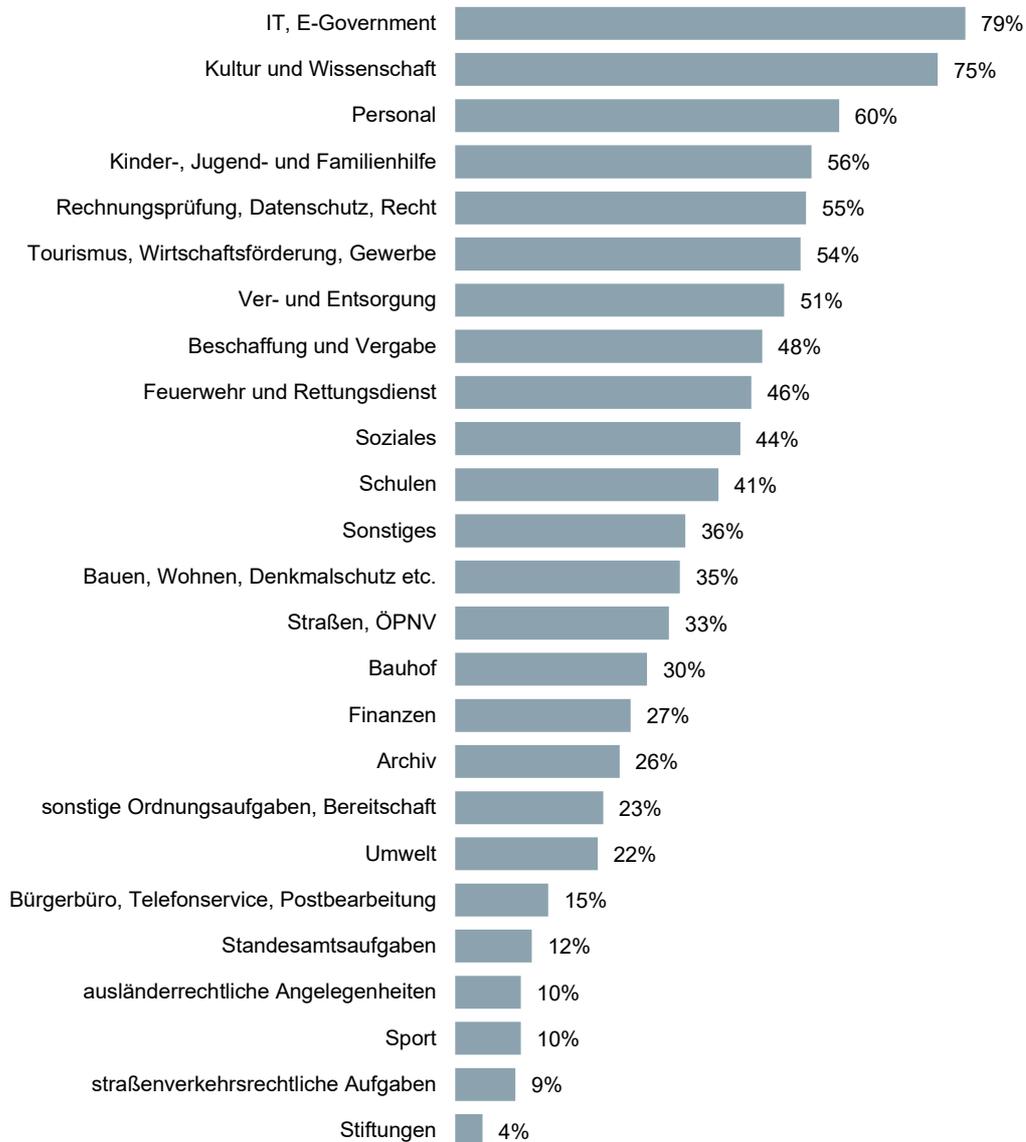
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 100 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



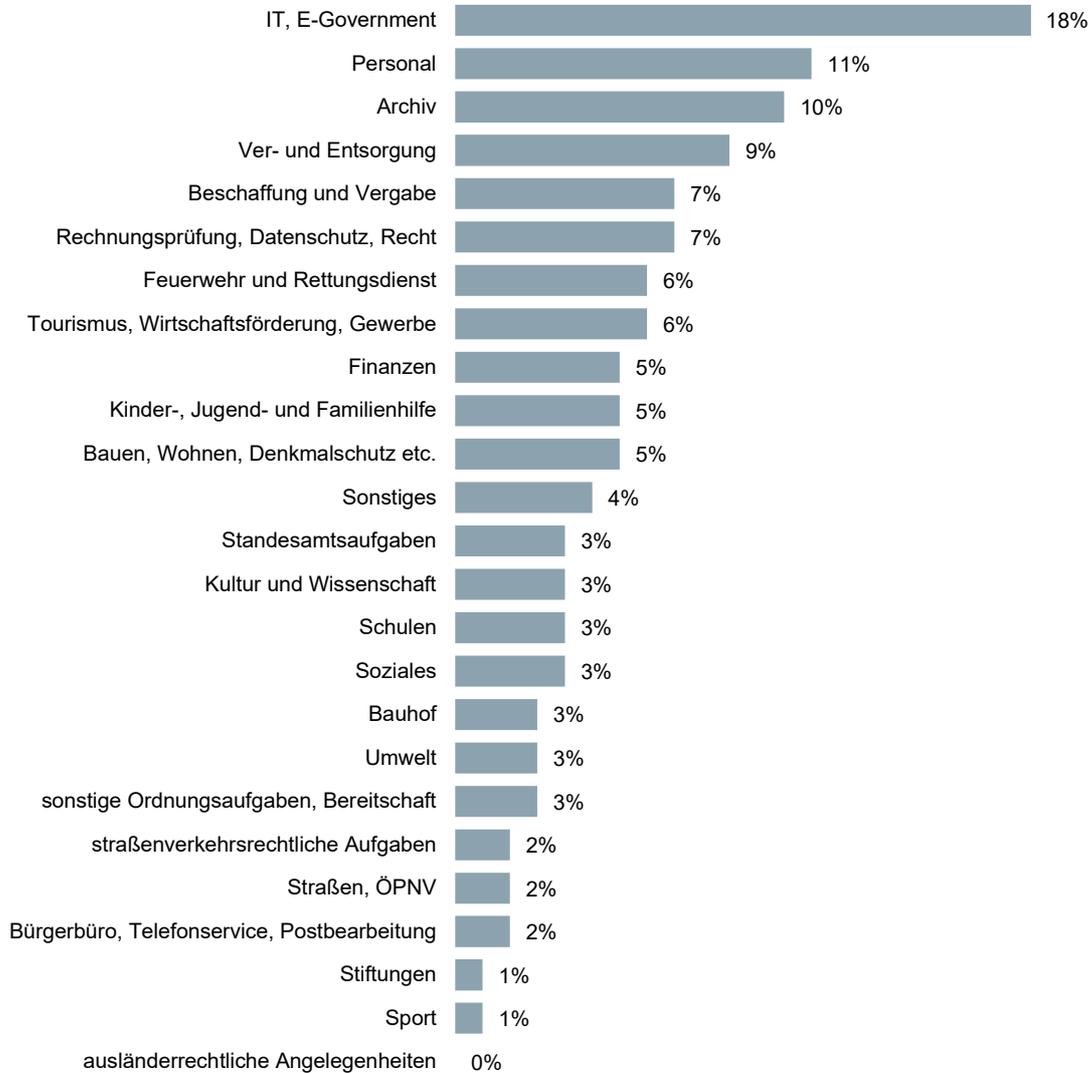
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

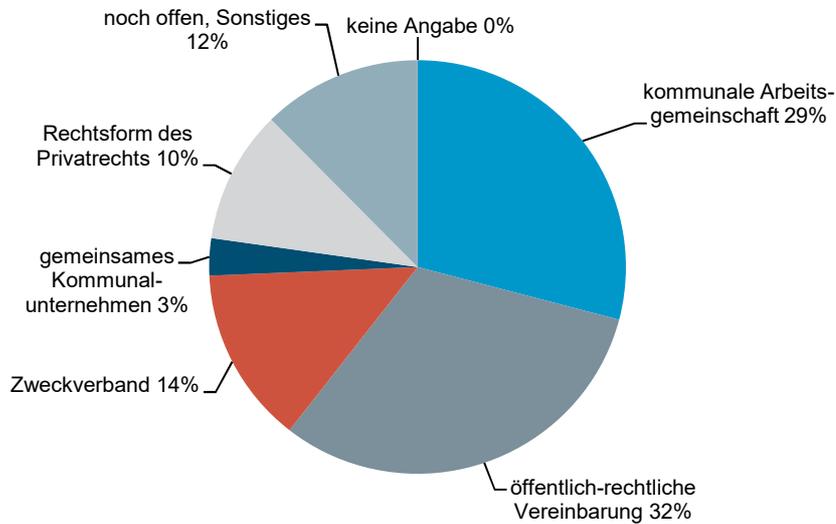


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

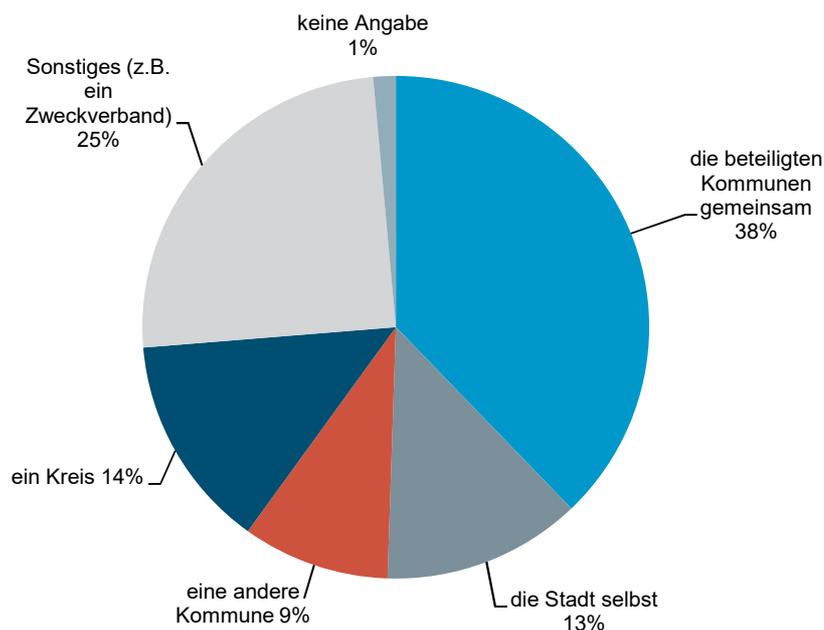


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

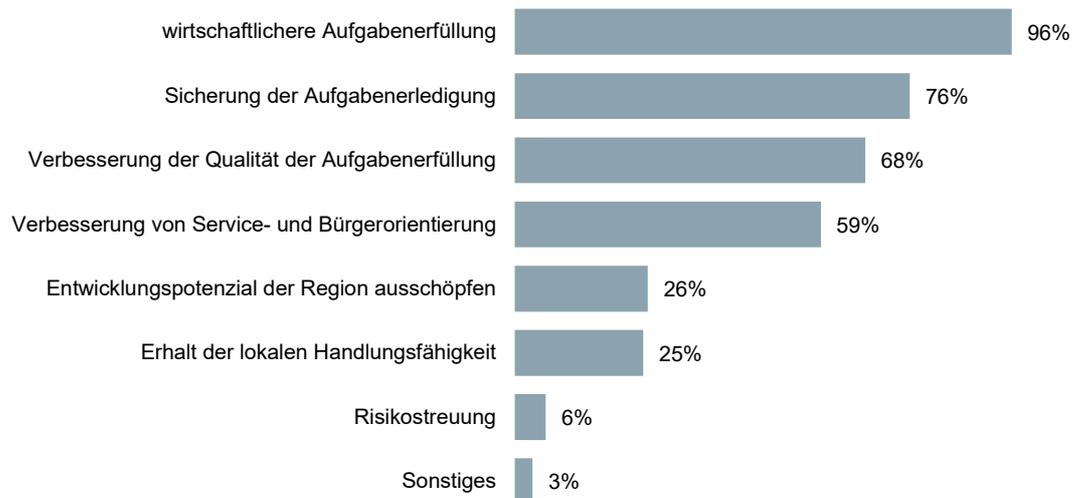


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

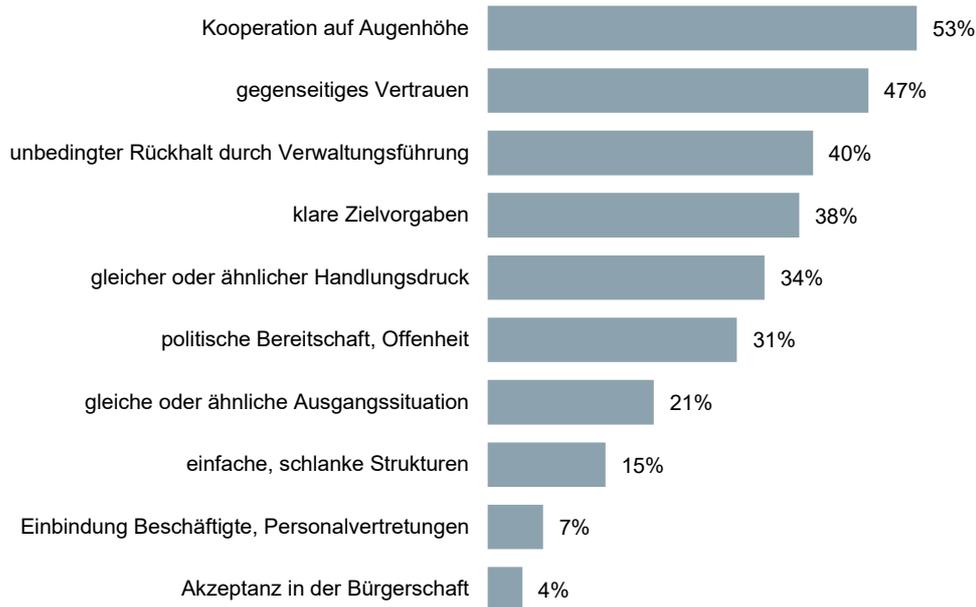
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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 Übach-Palenberg

Die Stadt Übach-Palenberg hat in der Vergangenheit bei diversen Aufgabenfeldern mit unterschiedlichen Partnern zusammengearbeitet. Neben Kommunen verschiedener Größenordnung ist das insbesondere der Kreis Heinsberg. Insgesamt bestehen aktuell fünf interkommunale Kooperationen. Die Stadt deckt damit Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung häufig Themen interkommunaler Zusammenarbeit sind. So ist Übach-Palenberg wie viele andere Kommunen in den Bereichen Schule, Erwachsenenbildung und Jugend engagiert. Zudem kooperiert sie seit 2020 mit Kommunen und dem Kreis Heinsberg beim Bürger-Service-Portal Heinsberg.

Die Stadt beurteilt ihre interkommunalen Kooperationen überwiegend positiv. Die derzeit laufenden, interkommunalen Projekte sind seit Jahren erfolgreich und haben nachhaltige Effekte erzielt. Primäre Zielsetzungen aller interkommunaler Aktivitäten von Übach-Palenberg sind der wirtschaftliche Erfolg einer Maßnahme sowie Qualitätsverbesserungen im Angebot und in der Leistungserbringung. Übach-Palenberg möchte finanzielle Einsparungen erzielen und Kompetenzen bündeln, so wie beispielsweise durch das Bürger-Service-Portal mit dem/im Kreis Heinsberg.

Allerdings hat die Stadt in der Vergangenheit auch mehrfach interkommunale Kooperationen beendet. Evaluationen der bestehenden Partnerschaften haben dazu geführt, dass die Wirtschaftlichkeit einzelner Vereinbarungen überprüft und zu den damaligen Zeitpunkten negativ bewertet wurde. So hat man sich beispielsweise für ein autarkes IT-Betriebsmodell entschieden und hierüber Einsparungen erzielt. Die entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarung wurde aufgekündigt.

Schwierigkeiten mit der Realisierung von IKZ-Projekten sieht Übach-Palenberg bei verschiedenen Aspekten. Es müssen regelmäßig im Zusammenhang mit IKZ hoch komplexe Sachverhalte bewertet und entschieden werden. Hierfür fehlt der bis Ende des Jahres 2021 am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmenden Kommune mitunter auch die personelle Ressource. Antragsverfahren oder auch vorbereitende Tätigkeiten sind insoweit mitunter schwierig zu personalisieren. Daneben sieht die Stadt durchaus vielfache Hemmnisse und Erschwernisse in der Gesetzgebungs- und Verordnungslage zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Dies führe u.a. dazu, dass Rahmenbedingungen nicht eindeutig klar definiert seien.

Dem Grunde nach positiv bewertet die Stadt Übach-Palenberg die neue IKZ-Förderrichtlinie. Allerdings wünscht man sich eine schnellere Fördermittelentscheidung, die sich an zeitlichen Erfordernissen der Kommunen orientiert. Mitunter sind bereitgestellte Fördermittel zeitkritisch, da sie nach Bewilligung unmittelbar abgerufen werden müssen. Auch wünscht man sich in Übach-Palenberg mehr Flexibilität beim Ordnungsgeber, was die inhaltliche Ausgestaltung förderungsfähiger Aspekte (z.B. auch die Begleitung der IKZ) betrifft.

Daneben machen einige Themen nur mit unmittelbarem, regionalen Bezug Sinn. Fehlt hier – aus welchen Gründen auch immer - ein geeigneter Partner, wird es in der Umsetzung schwierig oder unmöglich. Mitunter können auch individuelle Interessenlagen nicht gebündelt werden oder Projekte scheitern an rechtlichen Rahmenbedingungen, so wie vor Jahren die geplante öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Geilenkirchen zur Rechnungsprüfung.

Die gpaNRW beurteilt es positiv, dass zumindest anlassbezogen neue Themenfelder und Möglichkeiten diskutiert werden – regelmäßig auch unter Einbeziehung der politischen Mandatsträger in Übach-Palenberg.

Perspektivisch sieht die Stadt für sich weitere Handlungsfelder. So arbeitet sie weiterhin an dem Ausbau ihrer Kooperationen. Aktuell befindet sich die Partnerschaft mit der Stadt Herzogenrath zur Durchführung von Archivaufgaben in der Umsetzung.

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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set 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-Durchschnittswerten⁷. 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.

⁷ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Übach-Palenberg wurde von Oktober 2020 bis März 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Übach-Palenberg das Jahr 2019. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2018 vorgenommen. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2019, der aufgestellte Haushalt für das Jahr 2020, sowie die Finanzplanung bis 2023. 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	Thorsten Mindel
Finanzen	Eva Woltery
Beteiligungen	Sabine Jary
Offene Ganztagschule	Lars Cramer
Vergabewesen	Robert Pawelczyk
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk

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

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Die Ergebnisse sollen in der Sitzung eines politischen Gremiums (Rechnungsprüfungsausschuss/Rat) der Stadt Übach-Palenberg durch die gpaNRW vorgestellt werden.

Herne, den 17. Juni 2021

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Die Stadt Übach-Palenberg nutzt bei der Fördermittelrecherche verschiedene Quellen, hat allerdings keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Der Prozess der Fördermittelakquise ist nicht standardisiert. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt ebenfalls.	E1.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte dabei – wie bereits jetzt durch die Regelung zur Software „DellQ“ gewährleistet – standardmäßig Bestandteil bei der Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sein.
F2	Die Stadt Übach-Palenberg betreibt kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie dahingehend noch verbessern.	E1.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte alle möglichen Förderprojekte zentral dokumentieren, um einem umfassenden Überblick über diese zu erhalten. E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Entscheidungsträger wie die Verwaltungsleitung, die Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Beteiligungen		
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Eine Effektivitätssteigerung könnte zusätzlich durch die bestmögliche Nutzung der digitalen Medien erreicht werden.	E1 Das Beteiligungsmanagement der Stadt Übach-Palenberg sollte die digitale Datenverwaltung weiter vorantreiben. Die Stadt sollte diesbezüglich erwägen, auch im Falle der Mehrheitsbeteiligung CMC die Nutzung des elektronischen Sitzungsdienstes durch Personal der CMC-Gesellschaft zu ermöglichen (vergleichbare Handhabung wie bei den Stadtwerken).
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Bei der Berichtsdarstellung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten, wie z. B. durch die Ergänzung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen.	E2.1 Das Beteiligungsmanagement sollte sich regelmäßig einen Überblick über die Konzernstruktur der gehaltenen Energieversorgungsunternehmen verschaffen und dem Beteiligungsbericht hierzu eine Grafik beifügen.

Feststellung		Empfehlung
E2.2		Die Anlage zum Beteiligungsbericht sollte gem. § 117 Abs. 2 GO NRW um Angaben zum Stand der Verbindlichkeiten der Beteiligungen ergänzt werden. Zur besseren Steuerungsunterstützung sollte die Stadt bei bedeutenden Beteiligungen die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre direkt im Beteiligungsbericht darstellen.
Offene Ganztagschule		
F1	Die Stadt Übach-Palenberg rechnet in den kommenden Jahren mit insgesamt steigenden Schülerzahlen im Primarbereich. Prognosen zu OGS-Teilnehmerzahlen sind bislang kein Bestandteil der Schulentwicklungsplanung und der jährlichen Berichterstattung zur Entwicklung der Einschulungszahlen. Dies kann die Planung und Steuerung der OGS erschweren.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte zukünftig auch die Teilnehmerzahlen der OGS im Schulentwicklungsplan betrachten. Sie sollte auch jährliche Prognosen zu Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten erstellen. So wird ersichtlich, ob das OGS-Angebot weiterhin auskömmlich sein wird oder ob Handlungsbedarf besteht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Betreuungsräume.
F2	Die Stadt Übach-Palenberg hat im Haushalt 2021 erstmals eigene Produkte für die OGS eingerichtet. Die Gebäudeaufwendungen rechnet sie der OGS jedoch nicht verursachungsgerecht zu. Ein vollumfänglicher Überblick über die finanzielle Situation der OGS wird so erschwert.	Um die finanzielle Situation der OGS transparent darzustellen und bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg im kommunalen Haushalt alle Erträge und Aufwendungen der OGS verursachungsgerecht ausweisen.
F3	Die fehlende Kennzahlenunterstützung erschwert die Steuerung der OGS.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Finanzdaten der OGS zukünftig regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Stadt die finanzielle Situation der OGS transparent darstellen.
F4	Übach-Palenberg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Teilnehmer. Die daraus resultierende unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote belastet den Fehlbeitrag. Pandemiebedingt hat die Stadt Übach-Palenberg die bereits beschlossene soziale Beitragsstaffelung in großen Teilen zurückgestellt. Dieses Vorgehen entlastet insbesondere hohe Einkommensklassen.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte den gesetzlich möglichen Höchstbeitrag für die OGS erheben und für eine qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung einsetzen. Sie könnte die durch den Landesgesetzgeber vorgegebene Dynamik in die Elternbeitragsstaffelung aufnehmen, um den Höchstbeitrag jährlich optimal auszuschoöpfen.
F5	Die teilweise multifunktionale Nutzung der Betreuungsräume und die hohen Teilnehmerzahlen haben unterdurchschnittliche Gebäudeaufwendungen je OGS-Teilnehmer zur Folge. Die Stadt Übach-Palenberg weist die Gebäudeaufwendungen für die OGS im kommunalen Haushalt nicht separat aus. Dies erschwert eine transparente Darstellung der finanziellen Situation der OGS.	Um die finanzielle Situation der OGS bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg auch die Gebäudeaufwendungen differenziert im Haushalt darstellen.
E5.2		Bei steigendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die vorhandene Schulfläche weiter effizient genutzt werden.

Feststellung		Empfehlung
Vergabewesen		
F1	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Zentrale Vergabestelle. Die örtliche Rechnungsprüfung ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Übach-Palenberg eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.	E1.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Vergabestelle (Submissionstelle) zu einer ZVS erweitern.
		E1.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte sämtliche Vergabeverfahren über die Vergabesoftware abwickeln. So wird eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren insbesondere in Bezug auf Verfahrensablauf und Dokumentation gewährleistet.
F2	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Dienstweisung zur Korruptionsprävention.	E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zusammenfassende Dienstweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.
		E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer entsprechenden Dienstweisung Korruptionsprävention zusammengefasst werden.
		E2.3 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Regelung zu Anfragen nach § 8 KorruptionsbG in ihrer internen Vergaberichtlinie konkretisieren und die Stelle benennen, die diese Anfragen bei der Stadt stellen soll.
F3	Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden teilweise Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	E4 Die Stadt Übach-Palenberg sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstweisung festschreiben.
F5	In der Stadt Übach-Palenberg sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergaberichtlinie enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	E5 Die Stadt Übach-Palenberg 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.
Verkehrsflächen		
F1	Die Datenlage der Stadt Übach-Palenberg ist nicht zufriedenstellend.	E1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die notwendigen technischen Fachdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

	Feststellung	Empfehlung
F2	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine funktionsfähige Straßendatenbank, mit der sie den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern kann.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine neue Software für die systematische Verkehrsflächenerhaltung beschaffen. Dabei sollten die verschiedenen Verknüpfungen wie z.B. zum Finanzwesen oder dem Aufbruchmanagement berücksichtigt werden. Ebenso sollte der Prozess der Datenpflege und Fortschreibung berücksichtigt werden.
		E2.1 E2.2
F3	Die Stadt Übach-Palenberg hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	Eine neue Zustandserfassung sollte zeitnah durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollte diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden. Die Stadt Übach-Palenberg sollte neben einer neuen Straßendatenbank auch eine Kostenrechnung einführen. Die Strukturen sind hierbei aufeinander abzustimmen.
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.
		E3 E4 E4.1
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die unmittelbaren und mittelfristigen Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden. Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme sollte digitalisiert werden. Dafür sollte idealerweise ein webbasiertes Portal eingerichtet und mit einer neuen Straßendatenbank verknüpft werden.
		E4.2 E4.3
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatei hinterlegt werden können.
		E4.4 E4.5
		Jeder Aufbruch sollte im Genehmigungsprozess hinterlegt werden. Nur so kann eine vollständige Übersicht der Arbeiten im Straßenraum sichergestellt werden. Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Stadt Übach-Palenberg nicht selbst in der Lage zu dokumentieren, so sollten die Unterlagen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte das Aufbruchmanagement stärker zentralisieren.
		Für die Kontrollen der Aufträge sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.
		Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein geeignetes Auswahlverfahren zur Kontrolle der Aufträge definieren.
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und dokumentieren.
F5	Die Stadt Übach-Palenberg hat seit der Eröffnungsbilanz 2009 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	Beim Aufbau einer neuen Straßendatenbank sollten die Schnittstellen zwischen den beiden Fachbereichen neu definiert werden.
		Die neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i.V.m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.
F6	Die Stadt Übach-Palenberg hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können.	
		Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.
		Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.
F7	Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur 21 Prozent.	Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Reinvestitionen bedarfsgestützt anpassen.

Feststellung		Empfehlung
Friedhofswesen		
F1	Die Friedhofsverwaltung, die Gebührenkalkulation sowie die Planung und Unterhaltung der Friedhofsflächen finden in unterschiedlichen Bereichen statt. Ein regelmäßiger Austausch wird nicht vorgenommen, der für eine optimale Steuerung wichtig wäre.	E1 Die beteiligten Fachbereiche sollten sich regelmäßig über die Entwicklungen und notwendigen Maßnahmen im Friedhofsbereich abstimmen.
F2	Die strategischen Vorgaben sind in der Stadt Übach-Palenberg sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.	E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.
F3	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. E3.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen. Die vorhandene Software sollte soweit optimiert werden, dass alle Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können.
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.
F5	Die Stadt Übach-Palenberg kann die Kosten für ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden. Die Nutzungsintensität der Trauerhallen liegt im Vergleich mit anderen Kommunen im oberen Bereich.	E5 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.
F6	Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flächenanteppich ist teilweise zu erkennen.	
F7	Die Stadt Übach-Palenberg hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.	E7 Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Übach-Palenberg eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.
F8	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Übach-Palenberg im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.	E8.1 Um die Unterhaltungskosten zu senken, sollte die Stadt Übach-Palenberg neue Bäume und Hecken nur noch in Einzelfällen pflanzen. Gegebenenfalls sollte auch ein Rückbau möglich sein.

Feststellung		Empfehlung
	E8.2	Die Stadt Übach-Palenberg sollte auch durch angepasste Pflegestandards sowie umgestaltete Grünflächen ihren Pflegeaufwand reduzieren. Solche Entscheidungen könnte sie perspektivisch in einen Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen.
	E8.3	Die Stadt Übach-Palenberg sollte errechnen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Übach-Palenberg, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin gegeben. Die Stadt ist durch ihre Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterlegen.

Das Jahr 2019 hat mit einem **Überschuss** von rund 1,5 Mio. Euro abgeschlossen. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt mit dem entsprechenden Jahresergebnis je Einwohner von 61,87 Euro zu der Hälfte der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen. Auch strukturell ist die Ergebnisrechnung der Stadt Übach-Palenberg ausgeglichen.

Im betrachteten Planungszeitraum ab 2020 weist die Stadt Übach-Palenberg im Haushaltsplan 2020 durchweg positive **Planergebnisse** aus. Die Planung ist plausibel und nachvollziehbar, so dass keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken erkennbar sind.

Die Ausstattung der Stadt mit **Eigenkapital** ist hingegen niedrig. Die Stadt Übach-Palenberg gehört zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Eigenkapitalquoten. Positiv ist, dass die Stadt nach einer zwischenzeitlichen Überschuldung ihre Eigenkapitalsituation seit 2014 durch jährliche Überschüsse verbessert.

Die Stadt Übach-Palenberg ist zudem höher **verschuldet** als viele andere Kommunen. Insbesondere der Bestand an Liquiditätskrediten ist hoch. Dies ist kritisch zu sehen, da den Liquiditätskrediten keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Der in der Prüfung betrachtete Haushaltsplan 2020 weist für die Jahre ab 2021 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Somit wäre die Stadt perspektivisch nicht auf weitere Liquiditätskredite angewiesen. Aufgrund des voraussichtlichen Rückgangs der Steuereinzahlungen als Folge der COVID-19-Pandemie wird die Stadt allerdings im Planungszeitraum wieder auf Liquiditätskredite zurückgreifen müssen.

Bei der Betrachtung der **Altersstruktur des Vermögens** fällt auf, dass fast alle Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Nutzungsdauer überschritten haben. Sowohl beim Gebäude- als auch beim Infrastrukturvermögen bestehen Reinvestitionsbedarfe.

Die Folgen der COVID-19-Pandemie werden auch die Haushaltssituation der Stadt Übach-Palenberg in den nächsten Jahren belasten. In ihrem aktuellen Haushaltsplan 2021 geht die Stadt Übach-Palenberg davon aus, in den Jahren 2021, 2023 und 2024 weiterhin einen Jahresüberschuss zu erwirtschaften. Für das Jahr 2022 rechnet sie mit einem Fehlbetrag von 911.000 Euro. Allerdings sind diese Jahresergebnisse in der Ergebnisplanung nur mit Hilfe der Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen möglich.⁸ Für den Planungszeitraum 2021 bis 2024 sind im Rahmen dessen außerordentliche Erträge in Höhe von 20 Mio. Euro (durchschnittlich fünf Mio. Euro jährlich) eingeplant.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse gelingt es der Stadt Übach-Palenberg mittlerweile, die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen. Aufgrund regelmäßiger Controllingberichte ist die Stadt in der Lage, bei negativen Entwicklungen zeitnah zu reagieren.

Übach-Palenberg kann die geplanten Aufwandssteigerungen nur teilweise durch **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Die Stadt sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

Die Stadt Übach-Palenberg nimmt keine **Ermächtigungsübertragungen** vor. Die Ansätze der ordentlichen Aufwendungen nutzt die Stadt weitestgehend aus. Auch bei den investiven Auszahlungen ist der Grad der Inanspruchnahme der Haushaltsansätze mit durchschnittlich 70 Prozent höher als in vielen anderen Kommunen.

Im Bereich der **Fördermittelakquise** hat die Stadt Übach-Palenberg keinen standardisierten Prozess implementiert. Die Stadt sollte regeln, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Zudem sollte sie alle möglichen Förderprojekte zentral dokumentieren. Die Fördermittelbewirtschaftung sollte Übach-Palenberg mit Hilfe eines förderbezogenen Controllings und Berichtswesen verbessern.

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:

⁸ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer

sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Übach-Palenberg ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Übach-Palenberg 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2021	beschlossen	noch offen	nicht erforderlich	An einigen Stellen des Berichtes wird auf den aktuellen Haushaltsplan 2021 eingegangen.

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war das Jahr 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Finanzplanung bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Übach-Palenberg nimmt verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. In den Jahren 2013 bis 2015 war die Stadt überschuldet.

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 Übach-Palenberg 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt								
fiktiv ausgeglichener Haushalt								
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Übach-Palenberg** ist eine pflichtige Teilnehmerkommune des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Den erstmals 2012 aufgestellten Haushaltssanierungsplan hat die Stadt inzwischen bereits zum achten Mal fortgeschrieben. Die Bezirksregierung Köln hat den Haushaltssanierungsplan sowie dessen Fortschreibungen genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-13.126	5.761	1.841	16.218	3.236	6.244	1.490
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	4.574	5.664	7.743	9.233
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	9.287	11.500	15.721	15.674
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	9.613	3.728	1.874	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung, da keine Rücklage	keine Verringerung, da keine Rücklage, positive Jahresergebnisse		keine Verringerung, da positive Jahresergebnisse			
Fehlbetragsquote in Prozent	374	positive Jahresergebnisse					

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage. Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Mit dem Fehlbetrag des Jahres 2013 in Höhe von 13,1 Mio. Euro hat die Stadt Übach-Palenberg ihr Eigenkapital in Form der allgemeinen Rücklage aufgezehrt. Ab diesem Zeitpunkt war die Stadt überschuldet. Die Erhöhung der Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften aufgrund abgeschlossener Derivate in Höhe von 13,6 Mio. Euro war maßgeblich für den hohen Fehlbetrag des Jahres 2013.

In den nachfolgenden Jahren hat die Stadt Übach-Palenberg durchgehend Jahresüberschüsse erzielt. So konnte sie den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag abbauen und ab 2016 wieder Eigenkapital aufbauen. Der außergewöhnlich hohe Überschuss des Jahres 2016 in Höhe von 16,2 Mio. Euro ist auf einen außerordentlichen Ertrag in Höhe von 13,0 Mio. Euro zurückzuführen. Dieser ergab sich im Rahmen eines Vergleichs der Stadt Übach-Palenberg mit der Ersten Abwicklungsanstalt hinsichtlich der derivativen Finanzinstrumente.

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG gilt ab dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Es gibt keine Höchstgrenze für die Ausgleichsrücklage mehr. Die Ausgleichsrücklage erfüllt die Funktion eines Gewinnvortrages. Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2019 sind allerdings der allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Außerdem ist die allgemeine Rücklage zunächst aufzufüllen, soweit sie in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge reduziert wurde. (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Bei der Ergebnisverwendung ist die höhere Restriktion maßgeblich.

Aufgrund dieser Regelung kann der Jahresüberschuss 2019 vollständig der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Auch die geplanten Jahresüberschüsse der nachfolgenden Jahre können die Ausgleichsrücklage weiter auffüllen. Die nachfolgende Tabelle berücksichtigt die neue Rechtslage und sieht dementsprechend eine Aufstockung der Ausgleichsrücklage vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen Übach-Palenberg in Tausend Euro 2020 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	120	138	97	97
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.353	9.491	9.589	9.686
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	15.674	15.674	15.674	15.674
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Jahresergebnisse			

Der aktuelle Haushaltsplan 2021 sieht im Planungszeitraum bis auf das Jahr 2022 ebenfalls positive Jahresergebnisse vor:

Jahresergebnisse und Rücklagen Übach-Palenberg in Tausend Euro 2021 bis 2024 (PLAN) gemäß dem Haushaltsplan 2021

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	10	-911	51	51
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.363	8.452	8.504	8.554
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	15.674	15.674	15.674	15.674

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Jahresergebnis	3,6	positives Jahresergebnis	positives Jahresergebnis

Allerdings ist diese weiterhin positive Entwicklung nur möglich, da die Stadt Übach-Palenberg die Mindererträge und Mehraufwendungen, die als Folge der COVID-19-Pandemie voraussichtlich entstehen werden, gemäß § 4 NKF-CIG neutralisiert hat. Die prognostizierte Haushaltsbelastung wurde als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufgenommen (§ 4 Abs. 5 NKF-CIG). Es handelt sich dabei um folgende Beträge:

Außerordentliche Erträge im Haushaltsplan 2021 gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG in Tausend Euro

2021	2022	2023	2024
6.023	5.608	4.984	3.382

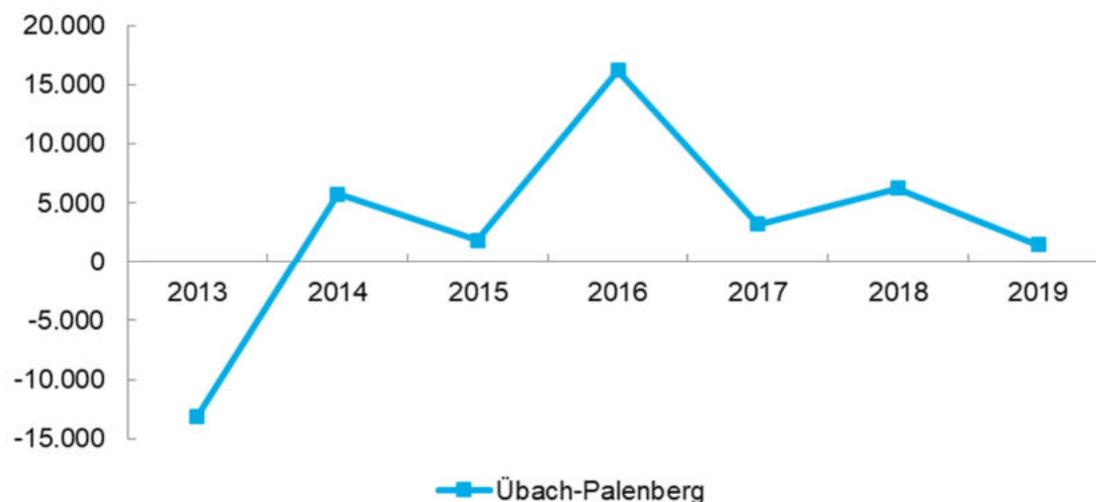
In der nach § 4 Abs. 2 NKF-CIG geforderten Nebenrechnung stellt die Stadt Übach-Palenberg dar, dass es sich bei den prognostizierten Belastungen um Mindererträge bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer handelt. Zudem kommt es aufgrund der Mindererträge bei der Gewerbesteuer zu Minderaufwendungen bei der Gewerbesteuerumlage. Mehraufwendungen hat die Stadt für die Erstattung der Elternbeiträge OGS eingeplant. In der Haushaltsausführung sind die außerordentlichen Erträge zu aktivieren und gemäß § 6 NKF-CIG ab 2025 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben, einmalig im Jahr 2024 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital zu buchen oder außerplanmäßig abzuschreiben.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Haushaltssituation der Stadt Übach-Palenberg hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Seit dem Jahr 2014 kann sie durchgehend Überschüsse ausweisen. Die städtische Ergebnisrechnung ist auch strukturell ausgeglichen.

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.

Jahresergebnisse Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019

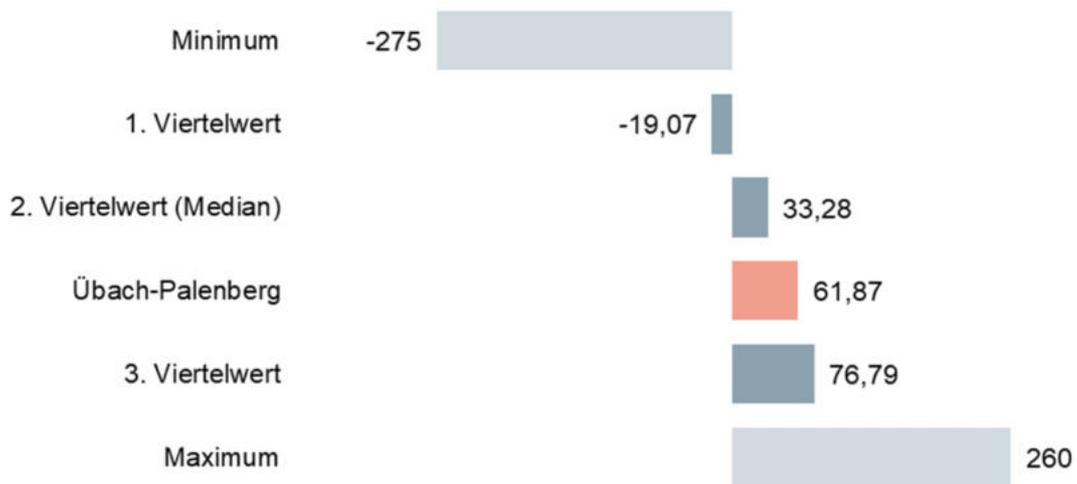


Die Ist-Ergebnisse der Stadt Übach-Palenberg haben sich in den zurückliegenden Jahren deutlich verbessert: Seit dem Jahr 2014 erzielt die Stadt durchgehend Jahresüberschüsse. Das Stärkungspaktgesetz sieht vor, dass am Stärkungspakt pflichtig teilnehmende Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2016 einen Haushaltsausgleich darstellen müssen (§ 6 Abs. 2 Satz 1). Auch ohne die Konsolidierungshilfe, die bis einschließlich 2016 bei rund 1,7 Mio. Euro lag und seitdem degressiv abgebaut wird, wären die Jahresergebnisse ab 2014 positiv ausgefallen.

Neben den bereits erläuterten Sondereffekten im Zusammenhang mit den Derivatgeschäften, die die Ergebnisse der Jahre 2013 und 2016 maßgeblich beeinflusst haben, tragen hauptsächlich gesteigerte Steuererträge zu der positiven Entwicklung der Jahresergebnisse bei. Dazu zählt die Grundsteuer B, deren Entwicklung die Stadt Übach-Palenberg durch Hebesatzerhöhungen aktiv beeinflusst hat. Aber auch die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer sind im Zeitverlauf deutlich angestiegen. Hier profitiert die Stadt von der guten konjunkturellen Entwicklung.

Im interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses 2019 je Einwohner gehört die Stadt Übach-Palenberg zu der Hälfte der Kommunen mit den höchsten Jahresüberschüssen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Median für das Jahresergebnis 2018 je Einwohner mit 73 Vergleichswerten liegt bei 50,22 Euro. Mit einem Jahresergebnis von 259 Euro je Einwohner gehört die Stadt Übach-Palenberg im Jahr 2018 damit sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt. Weitere

Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Übach-Palenberg	
Jahresergebnis	1.490
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-23.170
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.680
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.926
= strukturelles Ergebnis	246

Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 620.050 Euro im Jahr 2019. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf 866.000 Euro.

Das strukturelle Ergebnis ist zwar positiv, fällt aber schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis 2019. Dies liegt daran, dass insbesondere die Erträge aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern im Jahr 2019 höher sind als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019. Dadurch konnten die im Jahr 2019 geringeren Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen kompensiert werden.

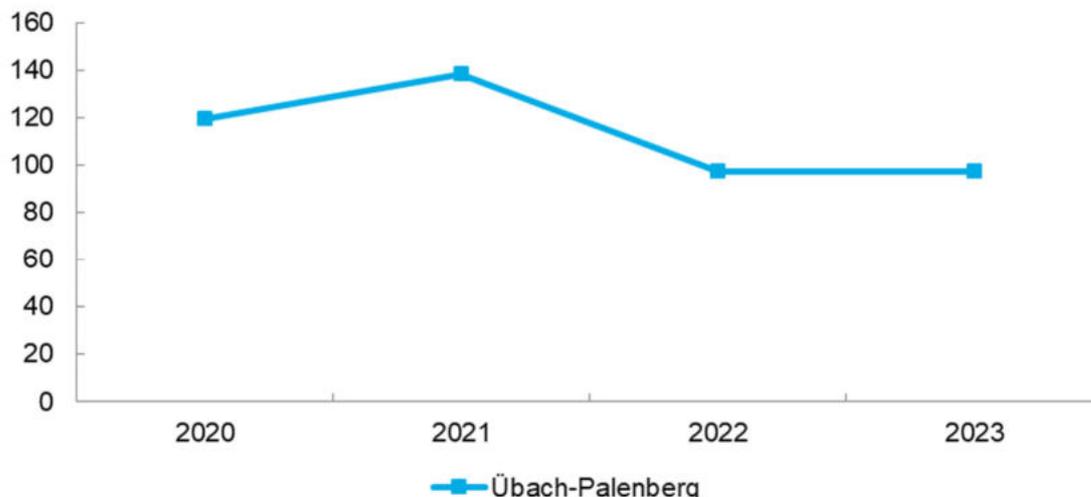
Die Modellrechnung macht deutlich, dass die Jahresergebnisse maßgeblich von Erträgen beeinflusst werden, die von der konjunkturellen Lage abhängig sind. Im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ stellen wir die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse dar und erläutern, inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Ergebnisrechnungen besteht.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Der Haushaltsplan 2020 der Stadt Übach-Palenberg weist durchweg positive Planergebnisse aus. Die Planung ist plausibel und nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

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 Übach-Palenberg in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die gpaNRW hat in der Prüfung den Haushaltsplan 2020 zugrunde gelegt. Danach plant die **Stadt Übach-Palenberg** für 2023 einen Überschuss von 97.491 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
Erträge				
Grundsteuer B	5.419	5.552	133	0,6
Gewerbesteuer	18.371 (18.919)	21.044	2.673 (2.125)	3,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	11.399 (9.733)	13.170	1.772 (3.437)	3,7
Ausgleichsleistungen	879 (808)	998	119 (190)	3,2
Schlüsselzuweisungen	6.969 (8.184)	10.106	3.136 (1.922)	9,7
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspakt-gesetz	620	0	-620	-100,0
Übrige Erträge	24.500	21.279	-3.221	-3,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	8.654	10.994	2.340	6,2

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.686	17.313	-373	-0,5
Steuerbeteiligungen	1.652 (2.195)	1.551	-101 (-644)	-1,6
Allgemeine Kreisumlage	13.417 (13.523)	15.650	2.233	3,9
Jugendamtsumlage	7.545	10.469	2.924	8,5
Übrige Aufwendungen	17.715	16.075	-1.640	-2,4

* 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.

Der Hebesatz für die **Grundsteuer B** lag im Jahr 2019 bei 695 Punkten. Ab dem Jahr 2020 ist er auf 680 Punkte festgesetzt. Eine erneute Erhöhung ist im Haushaltssanierungsplan nicht vorgesehen. Die Stadt Übach-Palenberg hat daher für 2020 einen niedrigeren Haushaltsansatz für die Grundsteuer B berücksichtigt. Die Planwerte ab 2021 hat die Stadt anhand der Orientierungsdaten⁹ ermittelt.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung rechnete die Stadt Übach-Palenberg mit Erträgen aus der **Gewerbsteuer** in Höhe von rund 21 Mio. Euro. Für den mittelfristigen Planungszeitraum hat die Stadt diesen Betrag fortgeschrieben und keine Erhöhungen eingeplant. In den Jahren 2017 bis 2019 konnte die Stadt Übach-Palenberg Gewerbesteuererträge in Höhe von durchschnittlich 20,6 Mio. Euro verzeichnen. Vor diesem Hintergrund und der Annahme einer weiteren positiven konjunkturellen Entwicklung erscheinen die eingeplanten Gewerbesteuererträge von 21 Mio. Euro pro Jahr realistisch. Durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie konnte die Stadt Übach-Palenberg im Jahr 2020 allerdings nur Gewerbesteuererträge in Höhe von rund sieben

⁹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19.

Mio. Euro vereinnahmen. Als Kompensation hat die Stadt im Jahr 2020 11,6 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen¹⁰ erhalten.

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** und die **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** hat die Stadt Übach-Palenberg anhand der Orientierungsdaten eingeplant. Bei den **Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer** hat die Stadt zudem die vom Bund gewährten Entlastungsmittel für die Jahre 2020 und 2021 berücksichtigt. Diese Positionen tragen maßgeblich zu einer Haushaltsentlastung bei, können von der Stadt Übach-Palenberg aber nicht gesteuert werden. Deshalb sieht die gpaNRW auch hier ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Darüberhinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen nicht.

Die **Schlüsselzuweisungen** betragen 90 Prozent der Differenz zwischen der Ausgangs- und der Steuerkraftmesszahl. Die städtische Steuerkraft hat daher einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Übach-Palenberg hat bei der Berechnung der Plandaten die voraussichtliche Entwicklung ihrer Steuerkraftmesszahl zugrunde gelegt. Zudem hat sie den mutmaßlichen Verlauf der Ausgangsmesszahl prognostiziert. Dabei hat sie die Orientierungsdaten angewendet. Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist nachvollziehbar und enthält keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allerdings unterliegen die Schlüsselzuweisungen grundsätzlich einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko, da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen beeinflussen.

Die **Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz** werden bis einschließlich 2020 gezahlt, so dass die Stadt Übach-Palenberg ab 2021 keine Konsolidierungshilfen mehr eingeplant hat. Ab diesem Jahr muss die Stadt den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft schaffen.

Die **Personalaufwendungen** der Stadt Übach-Palenberg steigen von 2019 bis 2023 um 2,3 Mio. Euro an. Enthalten sind Einsparungen verschiedener personalwirtschaftlicher Maßnahmen aus dem Personalkosteneinsparkonzept in Höhe von je rund einer Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021. Die Stadt hat an Steigerungen Besoldungsanpassungen bei den Dienstbezüglern der Beamten, tarifliche Steigerungen bei den Beschäftigten sowie jeweils Stufensteigerungen berücksichtigt. Dazu hat sie Hochrechnungsfaktoren ermittelt und diese für jedes Planjahr kalkuliert. Für Besoldungsanpassungen bei den Beamten ergibt sich eine Steigerungsrate von 2,48 Prozent; tarifliche Steigerungen bei den Beschäftigten hat die Stadt mit einer Steigerungsrate von jährlich 2,56 Prozent berücksichtigt. Die Erhöhungen der Personalaufwendungen liegen damit oberhalb der Orientierungsdaten mit einer Steigerung von einem Prozent pro Jahr. Dies ist positiv zu bewerten, da die Orientierungsdaten lediglich als Hilfestellung dienen und nur unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten angewendet werden sollen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse regelmäßig über einem Prozent liegen. Insofern ist die Planung der Personalaufwendungen nachvollziehbar und nicht mit zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Planungszeitraum zunächst an, sinken im Jahr 2022 auf 15,7 Mio. Euro ab und steigen danach wieder an. Im Schnitt liegen

¹⁰ § 2 Abs. 2 und 3 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW)

sie bei 17,2 Mio. Euro pro Jahr. Dies ist deutlich höher als in der Vergangenheit: Von 2013 bis 2017 lagen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bei durchschnittlich 13,4 Mio. Euro pro Jahr. Insbesondere eingeplante Mittel für Instandhaltungsmaßnahmen an Schulen beeinflussen die Höhe der Ansätze. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Die Stadt hat diese Positionen anhand der Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes eingeplant. Die Aufwendungen sinken, da der Landesvervielfältiger ab dem Jahr 2020 abgesenkt wird und die Erhöhungszahl zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit ab dem Jahr 2020 wegfällt. Die Stadt Übach-Palenberg hat zudem die Erstattungen aus der Abrechnung des Solidarbeitrags bei dem Konto zur Finanzierungsbeteiligung des Fonds Deutsche Einheit berücksichtigt. Diese werden nach den Zuordnungsvorschriften zum finanzstatistischen Kontenrahmen bei dem Konto 4181 gebucht.

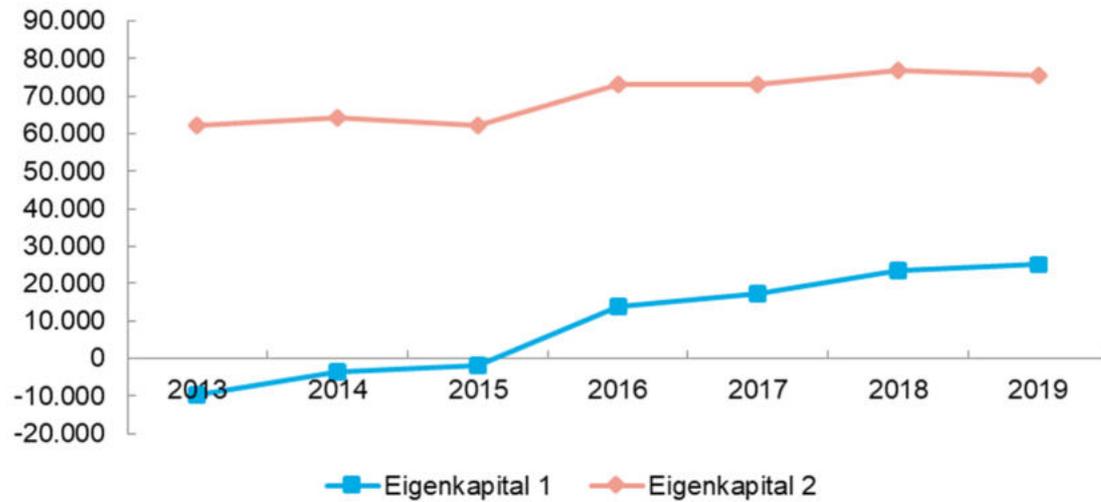
Die Umlagegrundlagen der Kommunen (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) und der vom Kreis Heinsberg festgelegte Umlagesatz bestimmen die Höhe der **allgemeinen Kreisumlage**. Die Stadt Übach-Palenberg hat bei der Planung der allgemeinen Kreisumlage die Entwicklung ihrer voraussichtlichen Umlagekraft berücksichtigt. Zudem hat sie bei der Planung einen Umlagesatz von 34,679 Prozent zugrunde gelegt. Diesen hat der Kreis auch in seiner Haushaltssatzung festgesetzt. Bei der Planung der Ansätze für die **Jugendamtsumlage** ist die Stadt Übach-Palenberg analog mit einem Hebesatz von 23,197 Prozent vorgegangen. Da die Höhe der Kreisumlagen von nicht direkt beeinflussbaren Faktoren abhängt, besteht ein allgemeines Planungsrisiko. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW allerdings nicht.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Übach-Palenberg ist niedrig. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 13,51 Prozent gehört die Stadt zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten.

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 Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019

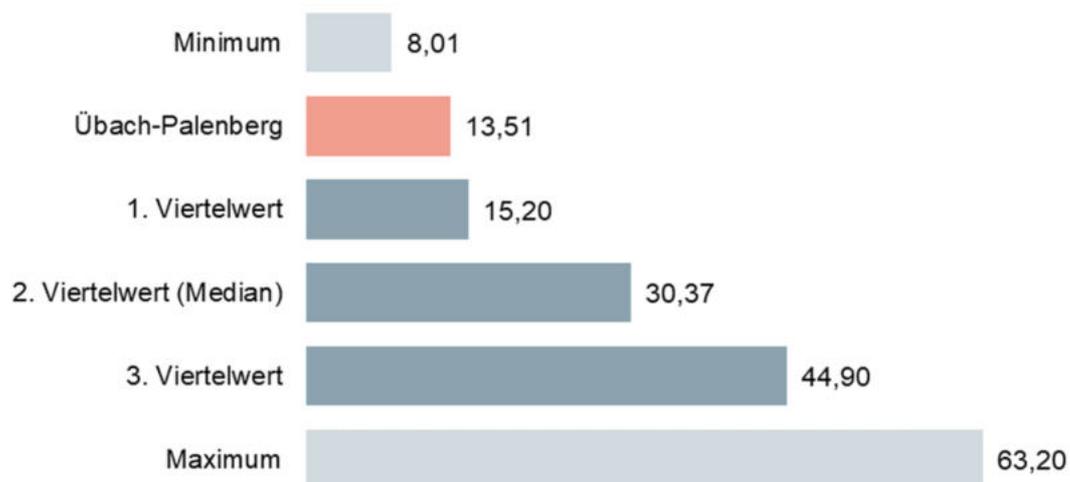


Mit der Schlussbilanz 2013 musste die **Stadt Übach-Palenberg** erstmals einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag ausweisen. Sie hatte das in der Eröffnungsbilanz 2009 ausgewiesene Eigenkapital von 37,2 Mio. Euro vollständig verbraucht. Seit dem Jahr 2014 verbessert die Stadt allerdings ihre Eigenkapitalsituation durch die jährlichen Überschüsse. Die Phase, in der die Stadt Übach-Palenberg überschuldet war, hat sie überwunden. Seit dem Jahr 2016 kann die Stadt wieder Eigenkapital ausweisen. Über die Eigenkapitalausstattung aus der Eröffnungsbilanz verfügt die Stadt mit aktuell 24,9 Mio. Euro allerdings noch nicht.

Das Eigenkapital 2 beinhaltet neben dem Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) noch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Übach-Palenberg wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Übach-Palenberg gehört nicht nur im Jahr 2019, sondern auch in den Vorjahren, zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalquote 1.

Im interkommunalen Vergleich 2019 der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt Übach-Palenberg ebenfalls unterdurchschnittlich und gehört wiederum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,96	32,17	43,36	52,00	68,65	86,86	19

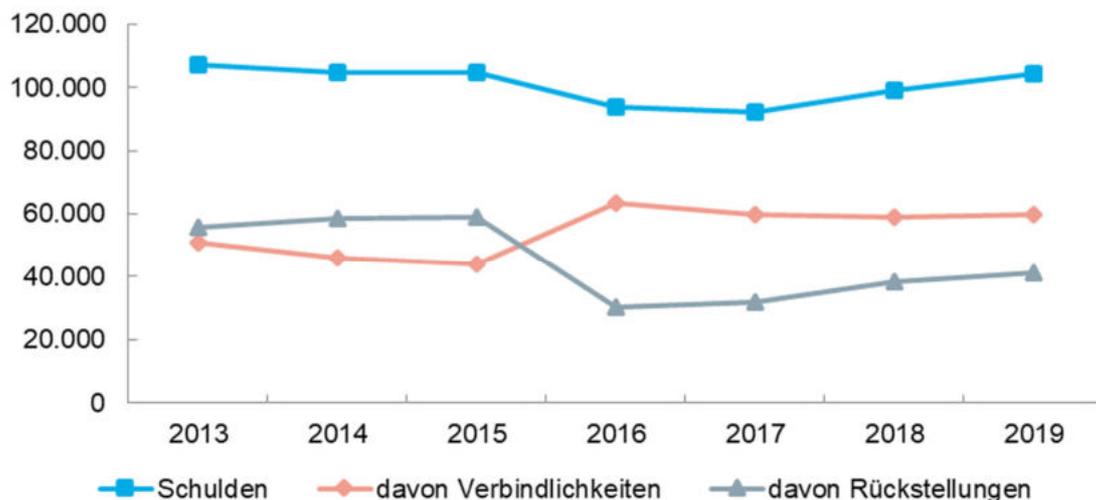
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Übach-Palenberg sind im Vergleich zu anderen Kommunen sehr hoch. Insbesondere der hohe Bestand an Liquiditätskrediten ist kritisch zu sehen, weil ihm keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Allerdings weist die Stadt ab dem Jahr 2021 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aus und ist somit perspektivisch nicht auf weitere Liquiditätskredite angewiesen.
- Sowohl beim Gebäude- als auch beim Infrastrukturvermögen bestehen Reinvestitionsbedarfe. Im Durchschnitt haben fast alle betrachteten Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Nutzungsdauer überschritten.

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

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

Schulden Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Übach-Palenberg** sind im Betrachtungszeitraum um rund drei Mio. Euro gesunken und haben sich daher nicht wesentlich geändert. Die Instandhaltungsrückstellungen sind hingegen von 2,6 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 14,5 Mio. Euro im Jahr 2019 deutlich angestiegen. Werden Instandhaltungsmaßnahmen künftig umgesetzt, belasten diese die Finanzrechnung und erhöhen die Liquiditätskredite, wenn die Maßnahmen nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Erläuterungen zur künftigen Finanzrechnung finden sich im Kapitel 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung.

Im Jahr 2016 sind die Verbindlichkeiten deutlich angestiegen, während sich die Rückstellungen reduziert haben. Dies hängt mit den Derivatgeschäften der Stadt Übach-Palenberg zusammen.

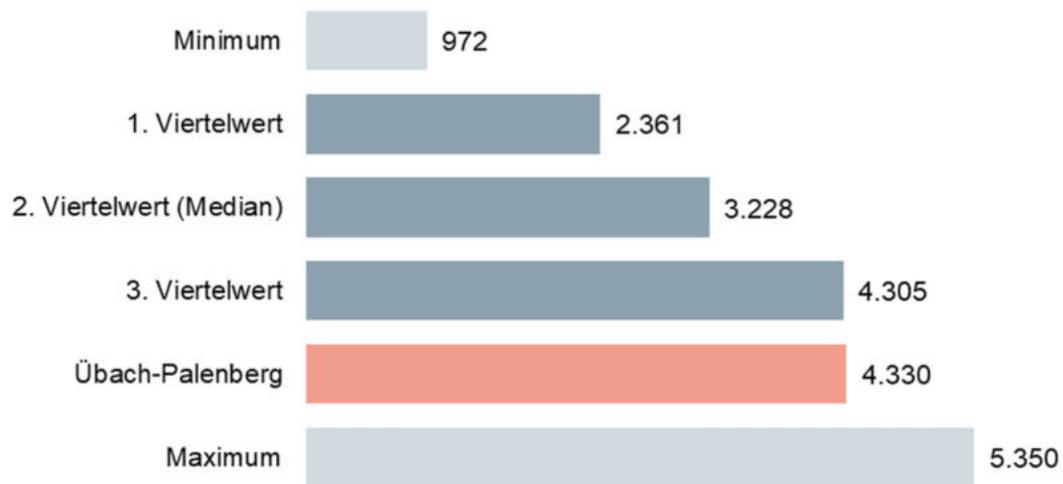
Aufgrund von Risiken aus SWAP-Geschäften hatte die Stadt zuvor Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften gebildet. Nachdem die Stadt Übach-Palenberg im Jahr 2012 Klage auf Schadensersatz wegen fehlerhafter Beratung gegen die WestLB erhoben hat, hat sie im Jahr 2016 einen außergerichtlichen Vergleich geschlossen und so den Rechtsstreit beendet. Für den städtischen Haushalt hatte dies im Jahr 2016 folgende Auswirkungen:

- Ihre Zahlungsrückstände an die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) in Höhe von 17,2 Mio. Euro hat die Stadt Übach-Palenberg ergebnisneutral aus der Rückstellung entnommen.
- Aus der Abwicklung des Derivateportfolios musste die Stadt 13 Mio. Euro an die EAA zahlen, die ebenfalls ergebnisneutral aus der Rückstellung entnommen wurden.
- In der Finanzrechnung führten diese Zahlungsverpflichtungen allerdings zu entsprechenden Auszahlungen und damit in Folge auch zu einer Erhöhung der Liquiditätskredite.
- Die noch bestehende Rückstellung in Höhe von 2,2 Mio. Euro wurde ertragswirksam aufgelöst.
- Die Vergleichszahlung der EAA in Höhe von 13 Mio. Euro an die Stadt wurde hier als außerordentlicher Ertrag gebucht. In der Finanzrechnung wurde sie als Einzahlung im Rahmen der Finanzierungstätigkeit erfasst.

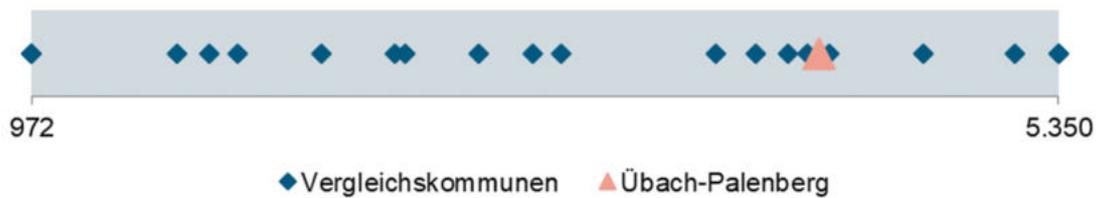
Im Ergebnis hat somit inhaltlich ein Wechsel innerhalb der Schulden zwischen der Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (Bilanzposition: Sonstige Rückstellungen) und den Liquiditätskrediten stattgefunden. Während die Rückstellung im Jahr 2016 aufgelöst wurde, ist der Stand der Liquiditätskredite von vier Mio. Euro im Jahr 2015 auf 22 Mio. Euro angestiegen.

Im interkommunalen Vergleich liegen die Schulden je Einwohner im Jahr 2019 knapp oberhalb des 3. Viertelwertes, so dass die Stadt Übach-Palenberg zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner gehört:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

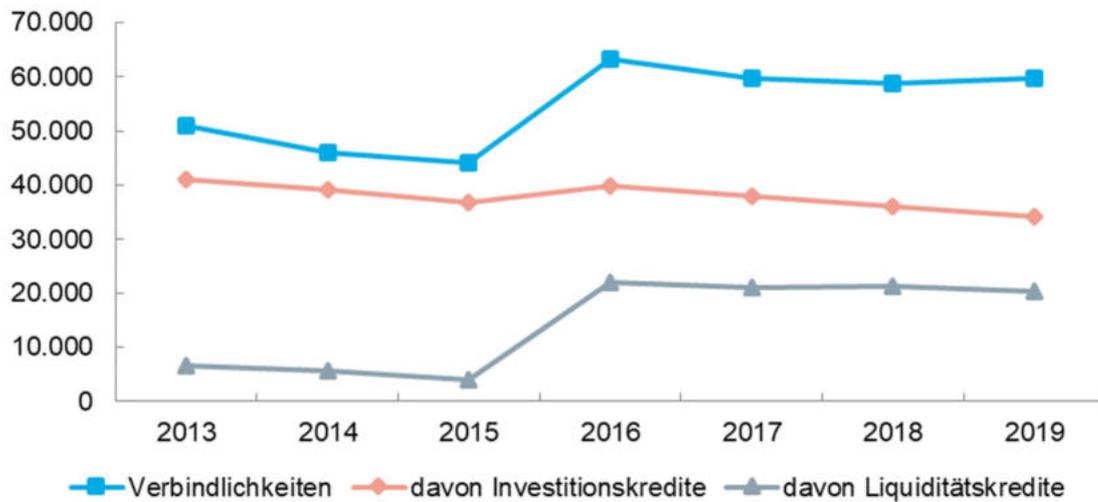


Im Jahr 2018 liegt die Stadt Übach-Palenberg bei 73 Vergleichskommunen mit Schulden von 4.109 Euro je Einwohner knapp unter dem 3. Viertelwert von 4.378 Euro.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten machen den größten Anteil der Schulden der Stadt Übach-Palenberg aus.

Verbindlichkeiten Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019



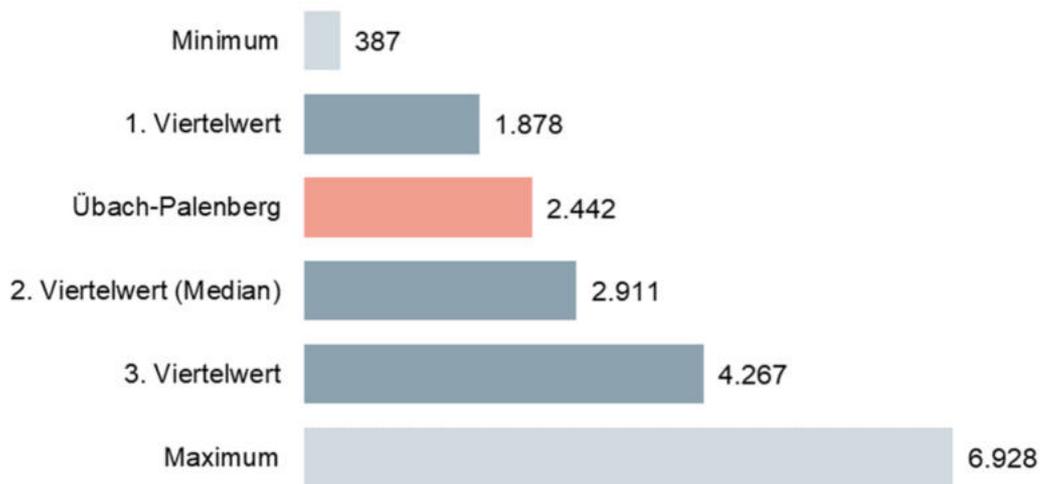
Die Grafik verdeutlicht den Anstieg der Liquiditätskredite im Jahr 2016, der bereits im vorherigen Kapitel erläutert wurde. Dieser ist dafür verantwortlich, dass auch die Verbindlichkeiten insgesamt auf einem deutlich höheren Niveau liegen als in den vorherigen Jahren. Allerdings konnte die Stadt Übach-Palenberg die Verbindlichkeiten ab 2017 wieder leicht (um 3,6 Mio. Euro) reduzieren.

Die Liquiditätskredite, die eigentlich nur zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln dienen sollen, haben in den letzten Jahren in der kommunalen Landschaft an Bedeutung gewonnen. Ein hoher Bestand an Liquiditätskrediten birgt nicht nur erhebliche Zinsrisiken, sondern entspricht auch nicht dem Prinzip der im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) verankerten intergenerativen Gerechtigkeit. Die Liquiditätskredite je Einwohner liegen in Übach-Palenberg im Jahr 2019 bei 837 Euro je Einwohner. Damit ist die Pro-Kopf-Verschuldung aus Liquiditätskrediten in Übach-Palenberg im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Bei 19 Vergleichskommunen liegt der 2. Viertelwert (Median) bei 618 Euro je Einwohner und der 3. Viertelwert bei 1.044 Euro je Einwohner. Um Zinsrisiken vorzubeugen, hat die Stadt Übach-Palenberg einen Großteil ihrer Liquiditätskredite mit einer mittel- oder langfristigen Laufzeit abgeschlossen.

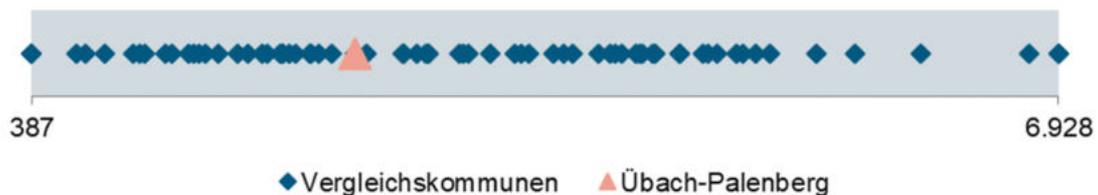
Um die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Übach-Palenberg interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls keine Verbindlichkeiten aus Gesamtab schlüssen, sondern nur hilfsw eise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Übach-Palenberg sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Im Jahr 2019 steigen die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Übach-Palenberg auf 2.927 Euro je Einwohner an, da die Stadtwerke Übach-Palenberg erst in diesem Jahr operativ gestartet sind.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Übach-Palenberg in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-9.153	3.791	3.668	3.672
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.543	-2.445	-2.756	-847
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-16.696	1.346	912	2.825
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.845	-3.266	-3.046	-3.046

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-18.542	-1.920	-2.134	-221

In den Jahren 2021 bis 2023 plant die Stadt Übach-Palenberg mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt kann in diesen Jahren das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren und ist nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Im Jahr 2020 führen deutlich höhere geplante Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Bereich der Objektverwaltung des Baumanagements, die aus der Instandhaltungsrückstellung erfolgen sollen, zu einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hierunter fällt insbesondere die Sanierung des Carolus-Magnus-Gymnasiums, für die eine Instandhaltungsrückstellung in Höhe von 10,6 Mio. Euro besteht.

Der Haushaltsplan 2021 sieht entgegen der bisherigen Planung für alle Jahre des Planungszeitraums negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit vor. Im Jahr 2021 liegt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit bei -3,5 Mio. Euro, 2022 bei -3,7 Mio. Euro, 2023 bei -2,1 Mio. Euro und 2024 bei rund -638.000 Euro. Die Stadt begründet dies mit den finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie. Das NKF-CIG sieht in der Ergebnisplanung bzw. Ergebnisrechnung eine Isolierung der Mindererträge und Mehraufwendungen vor. Dies hat allerdings keine Auswirkungen auf die Finanzplanung bzw. die Finanzrechnung, in der die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen dargestellt werden. Die Stadt Übach-Palenberg rechnet derzeit damit, dass sie in den Jahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite in Höhe von je rund fünf Mio. Euro aufnehmen muss, um das Geschäft aus laufender Verwaltungstätigkeit finanzieren zu können.

Beim Blick auf den Saldo aus Investitionstätigkeit fällt auf, dass der Unterschied zwischen den geplanten investiven Ein- und Auszahlungen im Jahr 2020 besonders hoch ist. Einerseits sind die Einzahlungen aus Investitionszuwendungen und aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden im Jahr 2020 deutlich höher als in den nachfolgenden Jahren. Andererseits hat die Stadt auch höhere Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie sonstigen Vermögensgegenständen und für Baumaßnahmen veranschlagt. Im nachfolgenden Kapitel zu den Reinvestitionsbedarfen werden wichtige geplante Investitionsmaßnahmen näher erläutert.

Der Saldo aus Finanzierungstätigkeit weist die Beträge aus, um die die Stadt Übach-Palenberg ihre Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten im Planungszeitraum reduzieren möchte. Es handelt sich um insgesamt 11,2 Mio. Euro.

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.

Anlagenabnutzungsgrade Übach-Palenberg in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren nach Anlage 16*		GND in Jahren Übach-Palenberg	Durchschnittl. RND in Jahren Übach-Palenberg zum 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	51	9	82	351.740
Verwaltungsgebäude	40	80	50	20	59	2.954.107
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	40	12	70	664.884
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	43	22	48	1.628.423
Schulen	40	80	50	12	76	9.469.511
Schulsporthallen	40	60	43	3	93	576.672
Tageseinrichtungen für Kinder (Jugendzentrum Mehrgenerationenhaus)	40	80	40	3	93	120.588
Hallenbäder	40	70	50	37	26	1.903.886
Abwasserkanäle	50	80	51	14	73	19.610.674
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	34	12	64	32.275.397

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Übach-Palenberg hat für ihre Gebäude und das Infrastrukturvermögen eher kurze bis mittlere Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dadurch erhöht sich die jährliche Belastung der Abschreibungen, da diese über einen kürzeren Zeitraum verteilt werden. Rein rechnerisch haben die meisten Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Lebensdauer bereits (deutlich) überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Im Gebäudebereich weisen insbesondere die Schulsporthallen und das Jugendzentrum im Mehrgenerationenhaus hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Bis auf die Sporthallen der Grundschulen Palenberg und Scherpenseel sind sämtliche Schulsporthallen bereits abgeschrieben.

In den Jahren 2013 bis 2019 hat die Stadt Übach-Palenberg den Werteverzehr ihres Vermögens um durchschnittlich 61 Prozent durch Investitionen ausgeglichen. Die investiven Auszahlungen, insbesondere die Auszahlungen für Baumaßnahmen, steigen allerdings jährlich an. Im

Jahr 2013 hat die Stadt Übach-Palenberg 1,3 Mio. Euro für Baumaßnahmen ausgezahlt und 2019 bereits 4,3 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 hat die Stadt 9,9 Mio. Euro an Auszahlungen für Baumaßnahmen eingeplant. Geplante Maßnahmen sind beispielsweise

- der Neubau von Entwässerungskanälen nach SÜwVO Abwasser (Selbstüberwachungsverordnung Abwasser),
- hydraulische Sanierungen nach dem Generalentwässerungsplan,
- der Kanalbau in neuen Baugebieten,
- der Kanal- und Straßenausbau im Gewerbegebiet Weißenhaus Nord,
- die Sanierung der Bahnbrücke im Wurmtpark (mit Landeszuwendung),
- die Erneuerung des Rathausplatzes und
- der Bau von Parkplätzen an der Friedrich-Ebert-Straße.

Die Stadt Übach-Palenberg hat im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 eine Straßendatenbank zur Erstbestandserfassung mit einem externen Ingenieurbüro erstellt. Diese wird bis heute weitergepflegt.

Die Stadt Übach-Palenberg hat allerdings seit der Erfassung der Straßen für die Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur durchgeführt. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW soll bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Somit hätte in Übach-Palenberg nach der Eröffnungsbilanz 2009 eine Zustandsbewertung des Verkehrsflächenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2018 erfolgen sollen. Bei vielen Anlagegütern klärt die Inventur nur die Frage, ob das Anlagegut noch vorhanden ist. Bei der Inventur der Straßen geht es auch um ihren Zustand. Dabei soll primär festgestellt werden, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Zustandswert entspricht oder ob gegebenenfalls Bilanzkorrekturen durchzuführen sind. Die Stadt Übach-Palenberg möchte mittelfristig auf eine körperliche Permanentinventur abstellen, um den mit einer körperlichen Inventur verbundenen Aufwand gleichmäßiger verteilen zu können. Sie sieht dies als organisatorisch besser umsetzbar an – auch weil die personellen Kapazitäten durch die mit dem Stärkungspakt einhergehenden Einsparungen reduziert wurden.

Im Gebäudebereich setzt die Stadt Übach-Palenberg verstärkt konsumtive Maßnahmen um. Die Instandhaltungsrückstellungen sind in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Im Jahresabschluss 2019 werden Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von fast 14,5 Mio. Euro für Instandsetzungsmaßnahmen ausgewiesen. Diese beziehen sich zwar auch auf Straßen und Kanäle, hauptsächlich aber auf das Gebäudevermögen. Wenn konsumtive Maßnahmen durchgeführt werden, die die Nutzungsdauer verlängern, muss der Abschreibungsplan angepasst werden. Der zum Stichtag bestehende Restbuchwert wird über eine verlängerte Nutzungsdauer verteilt. Bei der Stadt Übach-Palenberg haben die jeweils zuständigen Organisationseinheiten die Möglichkeit, Nutzungszeitverlängerungen zu melden. Dies ist in den letzten Jahren jedoch nur sehr selten geschehen. Wegen der hohen Instandsetzungen und der meist nicht angepassten Restnutzungsdauern ist der tatsächliche Zustand des Vermögens laut der Stadt oftmals

besser, als anhand der Restnutzungsdauern zu erkennen ist. Dennoch ist der Stadt Übach-Palenberg bewusst, dass beim Gebäude- aber auch beim Infrastrukturvermögen nach wie vor ein hoher Instandhaltungsstau besteht.

Fördermittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, dem DigitalPakt Schule und dem Programm Gute Schule 2020 helfen der Stadt Übach-Palenberg bei der Finanzierung von Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Der Stadt Übach-Palenberg gelingt es mittlerweile, der Bezirksregierung die Fortschreibungen des Haushaltssanierungsplanes fristgerecht zur Genehmigung vorzulegen. Auch die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse werden inzwischen eingehalten.
- Die Stadt Übach-Palenberg erstellt regelmäßig Controllingberichte für die Verwaltungsführung, die Politik und die Bezirksregierung. Die Entscheidungsträger sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und Haushaltssanierung in Gefahr geraten.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Die **Stadt Übach-Palenberg** muss als Stärkungspaktkommune der Bezirksregierung die jährliche Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans spätestens am 01. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres zur Genehmigung vorlegen (§ 6 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz).

Der Rat der Stadt Übach-Palenberg hat die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2012 bis 2021 im Haushaltsjahr 2020 am 28. November 2019 beschlossen. Mit Bericht vom 29. November 2019 hat die Stadt die Fortschreibung zur Genehmigung vorgelegt. Die Genehmigung der Bezirksregierung erfolgte mit Schreiben vom 31. März 2020. Die Fortschreibungen des Haushaltssanierungsplans in den Vorjahren hat die Stadt Übach-Palenberg ebenfalls fristgerecht oder aber zeitnah beschlossen bzw. zur Genehmigung vorgelegt.

Gemäß § 7 Abs. 1 Stärkungspaktgesetz wird die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans von der Bezirksregierung überwacht. Die Stadt muss der Bezirksregierung

- jährlich mit der Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres,
- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und
- zum 15. April des Folgejahres mit dem bestätigten Jahresabschluss

einen Bericht zum Stand der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans vorlegen.

Problematisch war in diesem Zusammenhang, dass die Stadt Übach-Palenberg die Jahresabschlüsse in der Vergangenheit nicht fristgerecht aufgestellt hat. Im Jahr 2016 hat die Stadt allerdings aufgeholt und die Abschlüsse der Jahre 2013, 2014 und 2015 aufgestellt. Infolgedessen hat die Bezirksregierung die aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse zurückgehaltenen Konsolidierungshilfen der Jahre 2014 und 2015 im Jahr 2016 ausgezahlt.

Mittlerweile stellt die Stadt Übach-Palenberg die Jahresabschlüsse zeitnah auf. Der Jahresabschluss 2019 wurde beispielsweise am 04. April 2020 aufgestellt und bestätigt. Die endgültige Fassung wurde am 12. Mai 2020 vom Kämmerer aufgestellt und vom Bürgermeister bestätigt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bestätigungsvermerk der Rechnungsprüfungsgesellschaft Hennecken & Partner Treuhandgesellschaft mbH im Juni 2020 übernommen.

Unabhängig von der Berichtspflicht im Rahmen des Stärkungspaktes führt die Stadt Übach-Palenberg ein Finanzcontrolling durch. Ein internes Finanzberichtswesen befindet sich derzeit im Aufbau. Zu den Berichten für die Bezirksregierung werden Finanzcontrollingberichte erstellt, die der Verwaltungsvorstand zur Kenntnis erhält. Die Erstellung der Berichte erfolgt zentral durch den Kämmerer. Schwerpunkte der internen Finanzcontrollingberichte sind die Analyse der Aufwands- und Ertragslage sowie des Investitionshaushalts. Sie enthalten einen Vergleich der Plan-/Prognosewerte und werden zur unterjährigen Steuerung genutzt. Die externen Finanzberichte für die Bezirksregierung enthalten Informationen zur Kreditentwicklung sowie zur Aufwands- und Investitionsauslastung. Diese werden dem Rat in jeder Ratssitzung zur Verfügung gestellt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Haushaltssituation der Stadt Übach-Palenberg wird von externen Faktoren beeinflusst. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch steigende Sozialkosten, Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie die Instandhaltung ihres Vermögens bedingt sind, kann die Stadt Übach-Palenberg nur zum Teil selbst kompensieren.

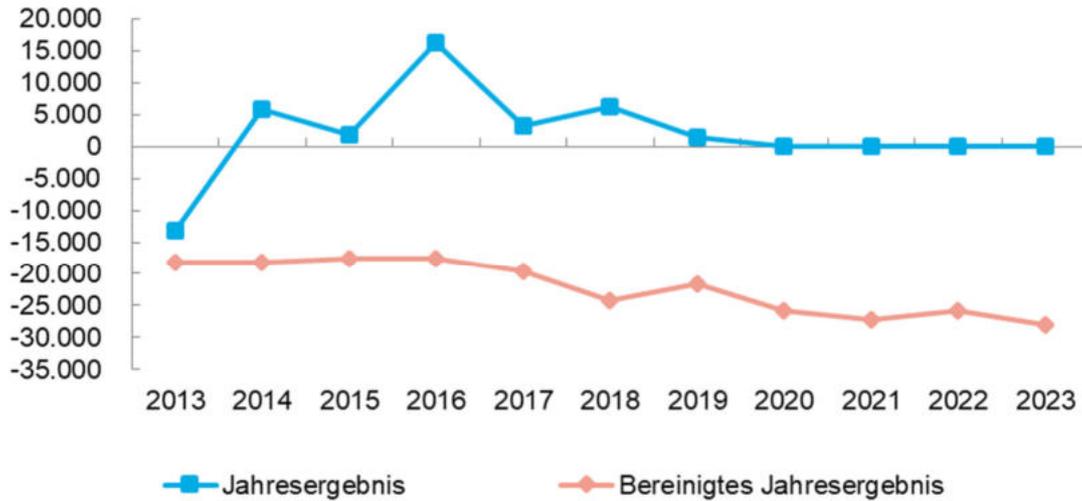
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

Folgende individuelle Sondereffekte wurden bereinigt:

- Aufwendungen für die Bildung einer Drohverlustrückstellung aus Derivatgeschäften in Höhe von 13,6 Mio. Euro im Jahr 2013 (Konto 55170051).
- Erträge aus der Auflösung der Rückstellung für drohende Verluste aus Derivaten in Höhe von 2,2 Mio. Euro im Jahr 2016 (Konto 45820000).
- Zinserträge aus Swapgeschäften in Höhe von 129.667 Euro im Jahr 2016 (Konto 46170001).
- Außerordentliche Erträge aus Finanzgeschäften in Höhe von 13 Mio. Euro im Jahr 2016 (Konto 49110010).
- Zinsaufwendungen aus Swapgeschäften in Höhe von 1,4 Mio. Euro im Jahr 2016 (Konto 55170011).

Jahresergebnisse und bereinigte Jahresergebnisse Übach-Palenberg in Tausend Euro



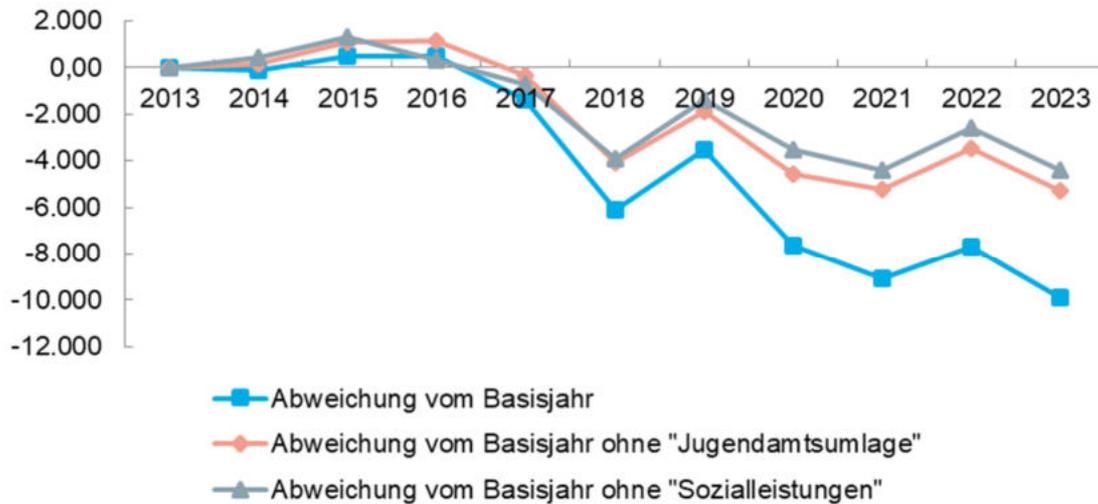
Werte 2013 bis 2019 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2020 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2020.

Der Verlauf der Jahresergebnisse zeigt in den Jahren 2013 und 2016 die Auswirkungen der Derivatgeschäfte der **Stadt Übach-Palenberg**. Es wird aber auch deutlich, dass die Jahresergebnisse durch die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst werden. Dies zeigt sich z. B. im Jahr 2018 durch die gegenteilige Entwicklung des Jahresergebnisses und des bereinigten Jahresergebnisses. Hier waren insbesondere die Gewerbesteuererträge und die Schlüsselzuweisungen deutlich höher und haben so zu einem verbesserten Jahresergebnis geführt.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 7 bis 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

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

Bereinigte Jahresergebnisse (Abweichung vom Basisjahr) Übach-Palenberg in Tausend Euro



Werte 2013 bis 2019 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2020 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2020.

In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraum ist der Trend vergleichsweise konstant. Die bereinigten Jahresergebnisse der Jahre 2014 bis 2017 weichen nur unwesentlich von dem des Jahres 2013 ab. Die Stadt Übach-Palenberg verzeichnet zwar v. a. im Jahr 2016 deutlich höhere Aufwendungen (insbesondere für Sach- und Dienstleistungen), kann diese aber durch höhere Steuererträge (Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B) und Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden auffangen.

Ab dem Jahr 2017 lässt sich ein Abwärtstrend der bereinigten Jahresergebnisse beobachten. Die bereinigten Jahres- bzw. Planergebnisse sind ab nun durchweg schlechter als das des Jahres 2013. Wesentliche Einflussfaktoren dieser Entwicklung sind stetig steigende Personalaufwendungen und deutlich höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in den Jahren 2018 und 2020. Diese fallen beispielsweise für die Instandhaltung der Schulen an. Auch die Transferaufwendungen steigen v. a. ab dem ersten Planjahr 2020 deutlich an. Diese sind in der roten und grauen Linie teilweise bereinigt.

Im Jahr 2019 tragen höhere sonstige Transfererträge in Form der Schuldendiensthilfen für Liquiditätskredite vom Land für Gute Schule 2020 (Konto 4231005) zu einem Aufschwung der Kurve bei. Im Jahr 2022 führen u. a. geringere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu einer kurzzeitigen Verbesserung des Trends.

Die Stadt Übach-Palenberg hat im Rahmen des HSP zahlreiche Sanierungsmaßnahmen umgesetzt. Im Zeitraum von 2012 bis 2021 erzielen diese Maßnahmen Konsolidierungsbeiträge in Höhe von fast 63 Mio. Euro, also durchschnittlich 6,3 Mio. Euro pro Jahr. Die Maßnahmen mit den höchsten Konsolidierungsbeiträgen sind

- die Neuordnung der Wasserversorgung (5,3 Mio. Euro),
- das Personalkosteneinsparkonzept (5,2 Mio. Euro),

- die Schulstandortoptimierung (1,7 Mio. Euro),
- die Kostensenkungen bei der Straßenbeleuchtung (1,7 Mio. Euro),
- die Erhöhung des Gebührenaufkommens im Rahmen der Bauordnung NRW (1,3 Mio. Euro),
- das Zinsreduzierungskonzept (4,8 Mio. Euro),
- die Heranziehung überörtlicher Straßenbaulastträger zu Entwässerungsgebühren (1,1 Mio. Euro),
- die Erhöhung der Gewerbesteuer (21,4 Mio. Euro) sowie
- die Erhöhung der Grundsteuer B (16,0 Mio. Euro).

Die Erhöhung der Gewerbesteuer ist in der Grafik bereinigt. Alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen sind in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Es wird deutlich, dass diese keine wesentlichen und nachhaltigen Veränderungen des Trends bewirken können. Den jährlichen Haushaltsausgleich hat die Stadt Übach-Palenberg wie viele andere Kommunen zu einem Großteil externen Faktoren wie den Gewerbesteuererträgen, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen zu verdanken. Diese von der Stadt nicht unmittelbar beeinflussbaren Positionen bergen Risiken. Umso wichtiger ist es, dass die Stadt Übach-Palenberg in den steuerbaren Handlungsfeldern weitere Konsolidierungsmöglichkeiten entwickelt. Es sollte daher eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

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.

Die Erhöhungen der Hebesätze sind die finanziell wichtigsten Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltssanierungsplan der Stadt Übach-Palenberg. Im Betrachtungszeitraum ab 2013 hat die Stadt ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 240 Hebesatzpunkten auf 300 Hebesatzpunkte im Jahr 2013.
- Grundsteuer B von 413 Hebesatzpunkten auf 550 Hebesatzpunkte im Jahr 2013 sowie auf 695 Hebesatzpunkte im Jahr 2016.
- Gewerbesteuer von 411 Hebesatzpunkten auf 475 Hebesatzpunkte im Jahr 2013.

Die Stadt Übach-Palenberg hat den Hebesatz für die Grundsteuer B ab dem Jahr 2020 auf 680 Hebesatzpunkte gesenkt. Hintergrund ist die positive finanzielle Entwicklung der Stadt. Mit der Senkung des Hebesatzes um 15 Hebesatzpunkte verzichtet die Stadt Übach-Palenberg auf Erträge in Höhe von rund 117.000 Euro. Mit Blick auf das vorherige Kapitel zur Wirkung der kom-

munalen Haushaltssteuerung wird deutlich, dass dieser Verzicht durch andere Sparmaßnahmen kompensiert werden muss, wenn sich die nicht unmittelbar beeinflussbaren Positionen verschlechtern und der Haushaltsausgleich somit gefährdet ist.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Übach-Palenberg mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2020

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Übach-Palenberg	300	680	475
Baesweiler	270	460	440
Geilenkirchen	267	486	418
Herzogenrath	325	510	485
Mittelwert der Kommunen im Kreis Heinsberg	278	473	429
Mittelwert kreisangehörige Kommunen im Regierungsbezirk Köln	362	584	478
Mittelwert kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern	285	527	443
Mittelwert der Kommunen im Stärkungspakt	369	707	483
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

Auswirkungen von Hebesatzanpassungen Übach-Palenberg

	Grundsteuer B
Hebesatz 2019 in v. H.	695
Erträge 2019 in Euro	5.419.327
Ertrag je Hebesatzpunkt in Euro	7.798

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Übach-Palenberg überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Dieses Vorgehen trägt zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Im konsumtiven Bereich nutzt die Stadt Übach-Palenberg die Ansätze weitestgehend aus. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen liegt im Betrachtungszeitraum bei durchschnittlich 70 Prozent.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

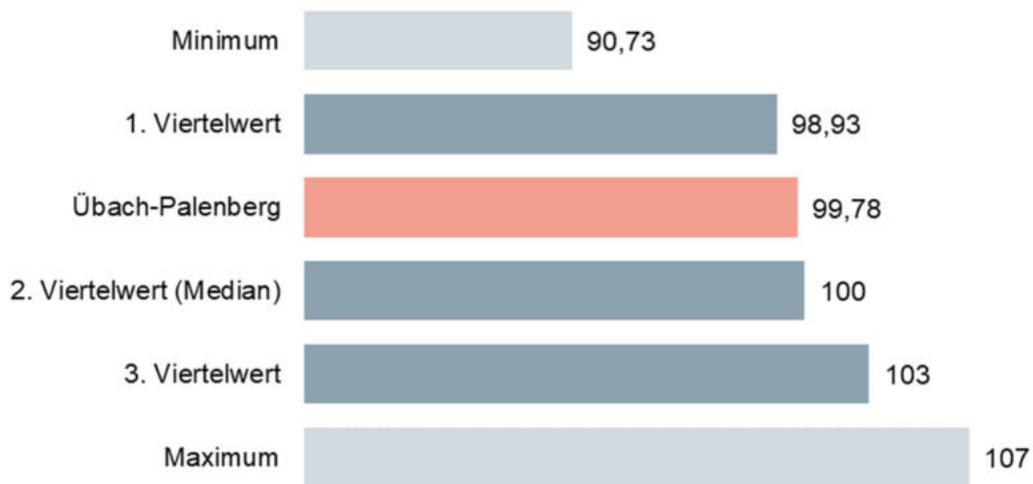
Ordentliche Aufwendungen Übach-Palenberg 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	56.101	58.748	64.799	64.398	67.192	66.067
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	44	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	56.146	58.748	64.799	64.398	67.192	66.067
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	56.808	59.219	64.758	61.564	69.164	65.923
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,2	100,8	99,9	95,6	102,9	99,8

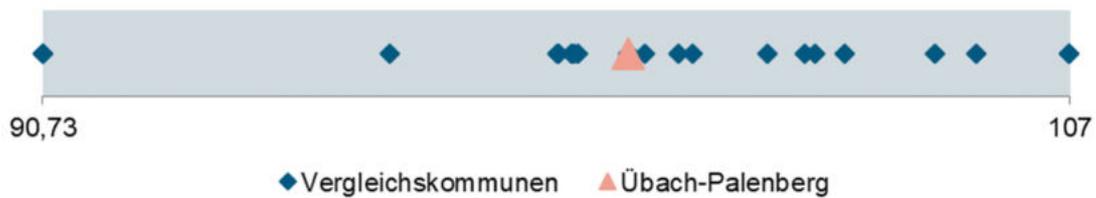
In Abstimmung mit der Kommunalaufsicht hat die **Stadt Übach-Palenberg** letztmalig von 2013 nach 2014 Ermächtigungen übertragen. Die Stadt Übach-Palenberg plant die Aufwands- und Auszahlungsermächtigung jedes Jahr neu ein. Damit folgt sie dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsplanes, das sich aus § 78 Abs. 1 GO ergibt. Werden Ermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus benötigt, sollte die Bereitstellung vorrangig durch die Neuveranschlagung der Mittel in der Haushaltsplanung geschehen. Die gpaNRW begrüßt das Vorgehen der Stadt Übach-Palenberg, da es zur Transparenz des Haushaltes beiträgt und die Gefahr unterbindet, dass sich durch die Ermächtigungsübertragungen ein Nebenhaushalt entwickelt.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt durchschnittlich bei 100 Prozent. Dies zeigt, dass die Stadt Übach-Palenberg sehr realistisch plant. In den Jahren 2014, 2015 und 2018 waren die zu leistenden Mehraufwendungen durch über- oder außerplanmäßige Aufwendungen nach § 83 GO NRW oder durch Mehrerträge und Minderaufwendungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen nach § 21 KomHVO NRW gedeckt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Ordentliche Aufwendungen) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



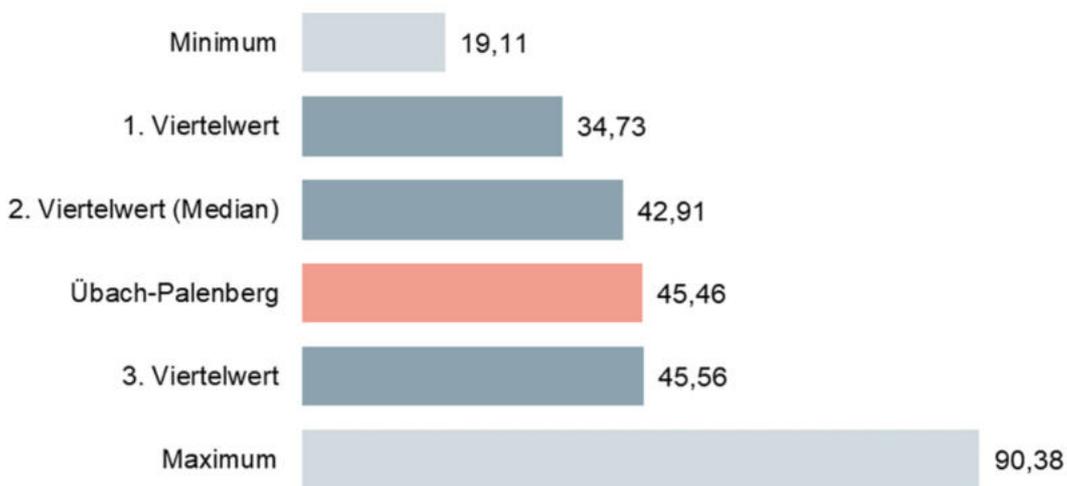
Investive Auszahlungen Übach-Palenberg 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.891	6.149	22.547	7.972	6.213	13.713
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	25	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.917	6.149	22.547	7.972	6.213	13.713
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.298	4.667	16.249	6.231	4.922	6.234

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	67,1	75,9	72,1	78,2	79,2	45,5

Auch im Bereich der investiven Auszahlungen hat die Stadt Übach-Palenberg seit 2014 keine Ermächtigungen mehr ins nächste Jahr übertragen. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt in den Jahren 2014 bis 2018 bei durchschnittlich 75 Prozent. Im Jahr 2019 ist er mit 45,5 Prozent deutlich geringer.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2019



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



Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist insgesamt bei den investiven Auszahlungen deutlich niedriger als bei den ordentlichen Aufwendungen. Die Stadt Übach-Palenberg gehört jedoch innerhalb der Vergleichskommunen zu den Kommunen, die die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen noch am konsequentesten ausschöpft.

Dass die Haushaltsansätze nicht vollständig ausgeschöpft werden, hat unterschiedliche Gründe. Zum einen befindet sich die Stadt Übach-Palenberg in den ersten Monaten eines jeden Jahres in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Genehmigungen der Haushaltssatzungen bzw. der Fortschreibungen des HSP durch die Aufsichtsbehörde erst im März oder April des jeweiligen Jahres erfolgen. Zudem besteht derzeit vor allem in der Baubranche eine hohe Auf-

tragslage, so dass sich Maßnahmen verzögern. Auch lange Planungsvorläufe bis zur tatsächlichen Umsetzung von Maßnahmen sowie knappe personelle Kapazitäten innerhalb der Verwaltung führen dazu, dass Maßnahmen nicht zeitnah durchgeführt werden können.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg nutzt bei der Fördermittelrecherche verschiedene Quellen, hat allerdings keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Der Prozess der Fördermittelakquise ist nicht standardisiert. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt ebenfalls.

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 Übach-Palenberg** hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

Bei der Planung jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte geprüft werden, ob Fördermöglichkeiten bestehen. Dies kann durch festgelegte Regularien, beispielsweise durch eine Dienstanweisung, sichergestellt werden. Die Dienstanweisung 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 (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Bei der Stadt Übach-Palenberg werden die Fördermittel meist in den einzelnen Fachbereichen beantragt und abgewickelt. Die Fachbereiche recherchieren potenzielle Fördermöglichkeiten online und informieren sich beispielsweise über Newsletter der Fördermittelgeber. Ende 2018 hat die Stadt Übach-Palenberg die Software „DellQ“ angeschafft, um mögliche Förderprogramme zu ermitteln. Die Mitarbeiter der Stadt sind angewiesen, die Software zur Analyse von Fördermöglichkeiten bei Projekten zu nutzen, die ein Auftrags- bzw. Budgetvolumen von mindestens 50.000 Euro aufweisen. Auch bei Projekten mit geringerem Volumen kann die Software von allen Organisationseinheiten der Stadt Übach-Palenberg genutzt werden. Die Software generiert ein Protokoll, das dem Bürgermeister vorzulegen und anschließend zu den Projektakten zu nehmen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte dabei – wie bereits jetzt durch die Regelung zur Software „DellQ“ gewährleistet – standardmäßig Bestandteil bei der Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sein.

Im Fachbereich 5 – Stadtentwicklung waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung fünf Prozent einer Sachbearbeiterstelle für das Zuschusswesen vorgesehen. Es sollen in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen der Stadtverwaltung alle städtischen Maßnahmen auf Zuschussfähigkeit überprüft werden. Allerdings handelt es sich bei dieser Stelle um eine Teilzeitstelle (73 Prozent). Diese Stelle ist sogar nur zu 50 Prozent besetzt. In der Praxis ist die sachgerechte Ausführung der Aufgabe daher kaum möglich. Deshalb fehlt der Stadt Übach-Palenberg bislang ein zentraler Überblick über mögliche Förderprojekte. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen. Der Verwaltungsvorstand der Stadt Übach-Palenberg beabsichtigt, für die zuständige Organisationseinheit nach Auslaufen der Stärkungspakteilnahme ergänzende externe Unterstützung zu generieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte sämtliche Förderprojekte zentral dokumentieren, um einem umfassenden Überblick über diese zu erhalten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg betreibt kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie dahingehend noch verbessern.

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

Die **Stadt Übach-Palenberg** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die Sachbearbeiter stellen individuell sicher, dass Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids eingehalten werden. Die Stadt hat bislang keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammenfasst. Dies würde die Stadt dabei unterstützen, die Bewilligungsbedingungen bzw. Nebenbestimmungen der Förderbescheide einzuhalten.

Zudem würde es einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Übach-Palenberg bislang ebenfalls nicht etabliert. Dies ist für die sachgerechte Steuerung der Förderprojekte allerdings notwendig. Es hilft, Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten, zu analysieren und zu kommunizieren. Mit Hilfe des Fördermittelberichtswesens kann den Entscheidungsträgern ein Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschafft werden. Zudem könnte die Stadt Übach-Palenberg während der Umsetzung von Förderprojekten Planabweichungen aufzeigen und geeignete Steuerungsmaßnahmen entwickeln, um die Förderziele zu erreichen und die Fördermaßnahmen ordnungsgemäß abzuwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Entscheidungsträger wie die Verwaltungsleitung, die Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Übach-Palenberg nutzt bei der Fördermittelrecherche verschiedene Quellen, hat allerdings keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Der Prozess der Fördermittelakquise ist nicht standardisiert. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt ebenfalls.	67	E1.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte dabei – wie bereits jetzt durch die Regelung zur Software „DellQ“ gewährleistet – standardmäßig Bestandteil bei der Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sein.	68
			E1.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte alle möglichen Förderprojekte zentral dokumentieren, um einem umfassenden Überblick über diese zu erhalten.	68
F2	Die Stadt Übach-Palenberg betreibt kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie dahingehend noch verbessern.	68	E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt.	69
			E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Entscheidungsträger wie die Verwaltungsleitung, die Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	92,08	97,84	101	103	108	19
Eigenkapitalquote 1	13,51	8,01	15,20	30,37	44,90	63,20	19
Eigenkapitalquote 2	40,96	32,17	43,36	52,00	68,65	86,86	19
Fehlbetragsquote	positives Jahres- ergebnis						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	38,43	0,06	27,14	32,82	39,12	48,29	19
Abschreibungsintensität	10,11	4,38	6,07	8,21	9,80	12,69	18
Drittfinanzierungsquote	66,50	12,32	46,54	55,24	66,50	92,05	17
Investitionsquote	81,26	29,41	71,04	107	164	238	18
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	95,32	68,70	81,49	90,53	97,67	109	19
Liquidität 2. Grades	583	8,64	29,48	83,18	223	583	19
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	6						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,88	2,03	3,42	7,91	10,42	19,90	19
Zinslastquote	1,13	0,00	0,61	1,13	1,50	2,80	19
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	53,42	37,46	47,77	54,28	61,49	72,28	18
Zuwendungsquote	19,82	11,05	14,43	17,24	23,06	36,54	19
Personalintensität	13,13	13,13	17,26	20,87	22,71	31,24	19

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sach- und Dienstleistungsintensität	26,83	12,67	16,52	18,43	23,61	31,38	19
Transferaufwandsquote	37,05	37,05	39,81	43,15	45,58	48,84	19

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) Übach-Palenberg in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	15.370	17.446	19.025	24.382	18.371	18.919
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.459	7.702	8.147	8.955	9.250	8.303
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	926	954	1.188	1.938	2.148	1.431
Ausgleichsleistungen	749	762	801	848	879	808
Schlüssezuweisungen	8.418	7.342	8.325	9.866	6.969	8.184
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	1.676	1.676	1.307	955	620	*
Summe der Erträge	34.599	35.882	38.793	46.945	38.239	37.645
Steuerbeteiligungen	1.766	2.164	2.335	3.060	1.652	2.195
Allgemeine Kreisumlagen	13.345	13.783	13.705	13.366	13.417	13.523

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	15.110	15.947	16.041	16.426	15.069	15.719
Saldo	19.488	19.935	22.752	30.519	23.170	21.926

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

Tabelle 4: Eigenkapital Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	0	0	0	13.861	17.165	23.464	24.907
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	9.613	3.728	1.874	0	0	0	0
Eigenkapital 1	-9.613	-3.728	-1.874	13.861	17.165	23.464	24.907
Sonderposten für Zuwendungen	61.604	58.141	54.857	50.753	47.785	45.632	43.120
Sonderposten für Beiträge	10.141	9.731	9.179	8.637	8.143	7.872	7.470
Eigenkapital 2	62.132	64.143	62.163	73.251	73.093	76.968	75.498
Bilanzsumme	182.104	176.060	172.255	170.806	169.195	179.867	184.317

Tabelle 5: Schulden Übach-Palenberg 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	41.118	39.166	36.788	39.928	38.020	36.145	34.231
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6.500	5.500	4.000	22.000	21.000	21.170	20.154

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	215	645	1	194	167	176	206
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.311	1	2.484	0	8	3	2
Sonstige Verbindlichkeiten	903	616	905	1.218	538	1.337	5.106
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	51.047	45.927	44.177	63.340	59.733	58.831	59.698
Rückstellungen	55.783	58.558	59.177	30.162	31.842	38.326	41.351
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	313	386	1.427	416	762	1.809	3.227
Schulden	107.143	104.871	104.781	93.917	92.338	98.966	104.275

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Übach-Palenberg in Tausend Euro 2016 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	63.340	59.733	58.831	59.698
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	2	52	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	71	101	44	10.798

Grunddaten Kernhaushalt		2016		2017		2018		2019	
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?		nein		nein		nein		nein	
Wenn ja, in welcher Höhe?		0		0		0		0	
Verbindlichkeiten Konzern Kommune		63.411		59.832		58.822		70.496	

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-13.126	5.761	1.841	16.218	3.236	6.244	1.490	120	138	97	97
Gewerbesteuer	15.583	19.498	15.370	17.446	19.025	24.382	18.371	21.044	21.044	21.044	21.044
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.590	6.964	7.459	7.702	8.147	8.955	9.250	9.623	9.988	10.528	11.096
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	650	671	926	954	1.188	1.938	2.148	2.302	2.321	2.031	2.074
Ausgleichsleistungen	715	707	749	762	801	848	879	903	940	966	998
Schlüsselaufwendungen vom Land	8.531	9.484	8.418	7.342	8.325	9.866	6.969	5.919	8.784	8.025	10.106
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe	1.676	1.676	1.676	1.676	1.307	955	620	302	0	0	0
Summe der Erträge	33.744	39.000	34.599	35.882	38.793	46.945	38.239	40.092	43.077	42.594	45.318
Steuerbeteiligungen	2.510	2.281	1.766	2.164	2.335	3.060	1.652	495	1.156	1.551	1.551
Allgemeine Kreisumlage	12.582	12.698	13.345	13.783	13.705	13.366	13.417	13.698	14.548	15.099	15.650
Summe der Aufwendungen	15.092	14.979	15.110	15.947	16.041	16.426	15.069	14.193	15.704	16.649	17.201
Saldo der Bereinigungen	18.653	24.021	19.488	19.935	22.752	30.519	23.170	25.899	27.373	25.945	28.117
Saldo der Sondereffekte	-13.634	0	0	13.966	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.145	-18.260	-17.647	-17.683	-19.517	-24.275	-21.680	-25.780	-27.235	-25.848	-28.020
Abweichung vom Basisjahr	0	-115	498	461	-1.372	-6.130	-3.535	-7.635	-9.090	-7.703	-9.875

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.145	-18.260	-17.647	-17.683	-19.517	-24.275	-21.680	-25.780	-27.235	-25.848	-28.020
Jugendamtsumlage	5.881	6.178	6.472	6.579	6.926	7.930	7.545	8.943	9.732	10.100	10.469
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-12.264	-12.082	-11.174	-11.104	-12.591	-16.346	-14.135	-16.837	-17.503	-15.748	-17.551
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	181	1.089	1.160	-327	-4.082	-1.872	-4.573	-5.239	-3.484	-5.287

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Übach-Palenberg in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.145	-18.260	-17.647	-17.683	-19.517	-24.275	-21.680	-25.780	-27.235	-25.848	-28.020
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-587	-733	-536	425	37	-511	-767	-1.011	-854	-868	-873
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-365	-465	-635	-557	-605	-606	-655	-1.001	-922	-950	-956
Jugendamtsumlage	5.881	6.178	6.472	6.579	6.926	7.930	7.545	8.943	9.732	10.100	10.469

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-11.312	-10.884	-10.003	-10.972	-12.023	-15.229	-12.713	-14.825	-15.727	-13.930	-15.722
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	428	1.309	340	-711	-3.916	-1.401	-3.513	-4.415	-2.618	-4.410

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg 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 Übach-Palenberg** verfügt über eine schmale Beteiligungsstruktur. Die Stadt übt 2019 auf zwei von sieben unmittelbaren Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Im Übrigen handelt es sich um Beteiligungen ohne maßgeblichen Einfluss der Stadt. Dabei ist die Zahl der städtischen Beteiligungen seit 2016 deutlich angestiegen. Zuletzt hat die Stadt Übach-Palenberg gemeinsam mit einem Energieversorgungsunternehmen eigene regionale Stadtwerke als zweite Mehrheitsbeteiligung gegründet (Wasserversorgung).

Die beiden Mehrheitsbeteiligungen halten im Vergleich zum Kernhaushalt nur geringes Anlagevermögen, haben geringe Verbindlichkeiten und erwirtschaften deutlich weniger Erträge. Damit ist die wirtschaftliche Bedeutung dieser Beteiligungen für den städtischen Haushalt gering. Dies trifft auch hinsichtlich der Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zu. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Entlastung von 0,5 Mio. Euro jährlich. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben sind bis 2019 sukzessive angestiegen.

Unter Berücksichtigung dieser vorgenannten Rahmenbedingungen bestehen niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Übach-Palenberg. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt überwiegend.

Die Stadt Übach-Palenberg hat zum 01. Januar 2020 das Beteiligungsmanagement mit Aufgaben der Rechtsberatung und Korruptionsbekämpfung im Fachbereich 3 (Öffentliche Sicherheit und Recht) zusammengeführt. Die Stadt hält die relevanten Beteiligungsdaten zentral und soweit möglich digital vor. Positiv hervorzuheben ist der für die Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH eingerichtete elektronische Sitzungsdienst, mit dem sämtliche Sitzungsunterlagen für die kommunalen Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen zeitnah abrufbar sind. Dies ermöglicht eine transparente, aktuelle und vollständige Datenvorhaltung. Dieser wichtige Schritt sollte auch für das Carolus-Magnus-Centrum für Umwelttechnologie Übach-Palenberg GmbH (CMC) als weitere Mehrheitsbeteiligung überdacht werden.

Die Stadt hat den Beteiligungsbericht bis einschließlich 2019 jährlich erstellt und fristgerecht in den Stadtrat eingebracht. Der Bericht enthält steuerungsrelevante Informationen zu allen unmittelbaren Beteiligungen. Darüber hinaus sollte die Konzernstruktur der gehaltenen Energieversorgungsunternehmen grafisch abgebildet werden. Zur besseren Steuerungsunterstützung

sollte der Bericht bei bedeutenden Beteiligungen - ergänzend zur tabellarischen Übersicht - die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre enthalten.

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 und des Berichtswesens wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 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 niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Die Stadt Übach-Palenberg übt derzeit auf zwei von sieben unmittelbar gehaltenen Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Als Gesellschafterin von Energieversorgungsunternehmen ist die Stadt auch mit geringen Anteilen an mittelbaren Unternehmen beteiligt. Mit zunehmender Zahl an Beteiligungen steigen die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, insbesondere durch die 2018 gegründete Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH. Indes weist die Beteiligungsstruktur weiterhin eine geringe Komplexität auf.

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 **Übach-Palenberg** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt sieben Unternehmen unmittelbar beteiligt. Bei zwei dieser Beteiligungen handelt es sich um Mehrheitsbeteiligungen, so dass die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausübt. Die Beteiligungen werden in vier verschiedenen Rechtsformen gehalten. Zumeist handelt es sich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH bzw. GmbH & Co. KG). Die Beteiligungen sind hauptsächlich in den Bereichen Ver- und Entsorgung tätig. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Geschäftsbereiche Wirtschaft und Stadtentwicklung sowie der Dienstleistungssektor.

Bis einschließlich 2015 beschränkte sich das Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg auf drei unmittelbare Beteiligungen (davon eine Mehrheitsbeteiligung). Ab 2016 hat die Stadt die Zahl ihrer unmittelbaren Beteiligungen somit deutlich erweitert. Damit sind auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement gestiegen.

Neben der 2018 neu gegründeten Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH ist die Stadt Übach-Palenberg aktuell Gesellschafterin der zwei folgenden Energieversorger:

- Kreiswerke Heinsberg GmbH (KWH, 8,50 Prozent) und
- enwor – energie & wasser vor ort GmbH (enwor), seit Ende 2016 mit 5,90 Prozent.

Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die eine Konzernstruktur aufweisen, so dass diese auf mehreren Beteiligungsebenen über zahlreiche Tochterunternehmen verfügen. Die enwor hält u. a. Anteile an Unternehmen der Trianel Gruppe. Die KWH ist über ihre Tochter, die NEW Kommunalholding GmbH u.a. an der NEW Aktiengesellschaft (AG) beteiligt, die über ein breites Beteiligungsportfolio verfügt. Darüber hinaus ist die KWH mit 1,98 Prozent an der WestVerkehr GmbH (west) beteiligt. Zweiter Gesellschafter der west ist wiederum die NEW Kommunalholding GmbH.

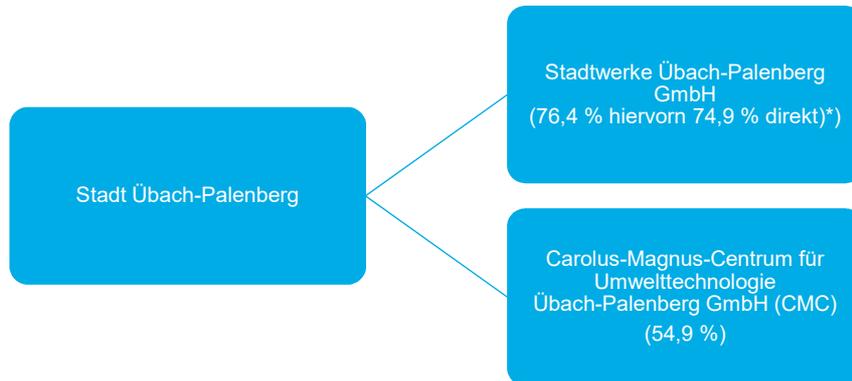
Die effektive Beteiligungsquote¹¹ der Stadt Übach-Palenberg an diesen Beteiligungen liegt teilweise weit unter 3,0 Prozent und ist damit für die weitere Betrachtung unwesentlich. Daher berücksichtigen wir nachfolgend bei den mittelbaren Beteiligungen nur diejenigen Unternehmen, mit denen die Stadt Übach-Palenberg in direkten Leistungsbeziehungen steht sowie deren Muttergesellschaften. Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die entsprechend berücksichtigten unmittelbaren wie auch mittelbaren Beteiligungen der Stadt Übach-Palenberg wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist. Bei der Stadt Übach-Palenberg handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um die zwei folgenden Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



*) Die Stadt hält Anteile an der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH von 74,9 Prozent. Zweiter Anteilseigner ist die „energie & wasser vor ort GmbH“ mit 25,1 Prozent. Da die Stadt auch mit 5,9 Prozent Anteilseigner dieser Gesellschaft ist ergibt sich ein mittelbarer Anteil von zusätzlich 1,5 Prozent).

¹¹ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH ist bis Ende 2018 als hundertprozentige Tochter der enwor - energie & wasser vor ort GmbH geführt worden. Durch Gesellschaftsvertrag ist die Stadt Übach-Palenberg seit dem 07. Dezember 2018 an dem Unternehmen beteiligt. Die Stadtwerke haben ihr operatives Geschäft zum 01. Januar 2019 aufgenommen. Aufgabe der Gesellschaft ist die Trinkwasserversorgung des Gemeindegebietes. Die enwor übernimmt die kaufmännische und technische Betriebsführung der Gesellschaft.

Die CMC betreibt das Gründer – und Technologiezentrum „Carolus-Magnus-Centrum“, das explizit Existenzgründerinnen und Existenzgründern Büroflächen zur Miete zu günstigen Konditionen anbietet.

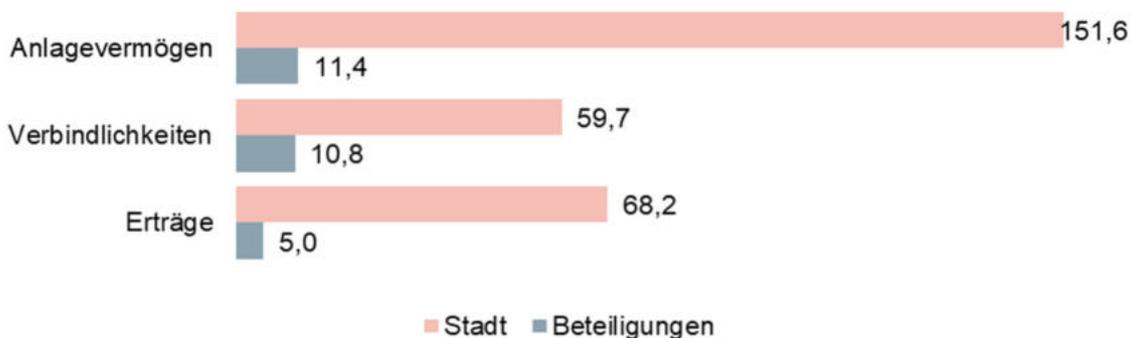
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der beiden Mehrheitsbeteiligungen für den städtischen Haushalt ist vergleichsweise gering. Diese Unternehmen halten im Vergleich zum Kernhaushalt nur geringes Anlagevermögen und geringe Verbindlichkeiten und erwirtschaften deutlich weniger Erträge.

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 Steuererfordernis 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 Übach-Palenberg** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die beiden Mehrheitsbeteiligungen 2019 nur sehr geringes Anlagevermögen. Überwiegend handelt es sich mit 11,3 Mio. Euro um das Anlagevermögen der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH aus Wasserversorgungsanlagen. Diese hat die Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH im Zuge ihrer Gründung von der enwor GmbH gekauft.

In den beiden Beteiligungen bestehen wesentlich geringere Verbindlichkeiten als im Kernhaushalt. Dabei hat die CMC kaum Verbindlichkeiten aufgenommen, diese bestehen fast vollständig bei der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH. Überwiegend handelt es sich um Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten zur Finanzierung der Wasserversorgungsanlagen. Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene stellen wir im Teilbericht „Finanzen“ im interkommunalen Vergleich dar.

Auch die in den Beteiligungen erwirtschafteten Erträge liegen mit 5,0 Mio. Euro deutlich unter den Erträgen der Stadt Übach-Palenberg. In Relation zu den städtischen Erträgen entspricht dies lediglich circa 7,3 Prozent. Hiervon entfallen 4,5 Mio. Euro auf Umsatzerlöse der Stadtwerke Übach-Palenberg. Die CMC erzielt jährlich circa 0,5 Mio. Euro aus Mieteinnahmen und Nebenkostenerlösen.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die jährliche Ergebnisentlastung aus Beteiligungen für den städtischen Haushalt beträgt im Berichtszeitraum 2016 bis 2019 durchschnittlich 0,5 Mio. Euro. Hierzu tragen insbesondere regelmäßige Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben aus Energieversorgungsunternehmen bei. Insgesamt bestehen gleichwohl nur geringe Auswirkungen auf den 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 **Übach-Palenberg** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	3	4	4	3
Steuererträge	0	0	0	0
Konzessionsabgaben	624	619	878	951
Gewinnausschüttungen und Dividenden	643	685	775	785
Sonstige Erträge	120	120	120	120
Gesamtsumme	1.390	1.428	1.776	1.858

Die Stadt Übach-Palenberg bezieht jährlich circa 0,6 Mio. Euro (Strom-)Konzessionsabgaben der NEW-Netz-GmbH, einer hundertprozentigen Tochter der NEW AG. Die Stadt Übach-Palenberg ist an der NEW AG mit sehr geringen Anteilen von 0,85 Prozent über die KWH und die NEW Kommunalholding GmbH beteiligt. 2018 hat die Stadt zudem 0,3 Mio. Euro (Wasser-)Konzessionsabgaben von der enwor erhalten. 2019 hat die Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH die Wasserversorgung im Stadtgebiet übernommen und leistet die Konzessionsabgaben an die Stadt.

Gewinnausschüttungen erhält die Stadt jährlich aus ihrer Beteiligung an den beiden Energieversorgungsunternehmen, der enwor und der KWH. Die Ausschüttung der KWH ist im Betrachtungszeitraum um 0,1 Mio. Euro auf annähernd 0,4 Mio. Euro angestiegen. Verluste im öffentlichen Nahverkehr im Zuge der Corona-Pandemie führen jedoch voraussichtlich dazu, dass die Gewinnausschüttungen der KWH an die Stadt erneut sinken werden.

Insgesamt erzielt die Stadt 2019 rund 2,7 Prozent ihrer Erträge¹² aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Somit handelt es sich um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der Stadt Übach-Palenberg entstehen nach den uns vorliegenden Daten folgende Aufwendungen aus Finanz- oder Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen:

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	1.504	1.246	894	809
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0	0
Gesamtsumme	1.504	1.246	894	809

Die Stadt Übach-Palenberg hat gegenüber der west Aufwendungen für Schülerfahrtkosten und den öffentlichen Nahverkehr. An die NEW Niederrhein Energie und Wasser GmbH, eine weitere Tochter der NEW AG, entrichtet die Stadt Übach-Palenberg Stromgebühren.

¹² Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Insgesamt generiert die Stadt rund 1,2 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich auch hier um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Im Durchschnitt 2016 bis 2019 ergibt sich eine Entlastung von rund 0,5 Mio. Euro jährlich. 2019 entlasten die Beteiligungen den Haushalt der Stadt Übach-Palenberg im Saldo um knapp 1,1 Mio. Euro. Aufwendungen konnten gesenkt und die Gewinne bzw. die Konzessionsabgaben aus den Beteiligungen erhöht werden. Mit der Gründung der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH sind allerdings ggf. zukünftig weitere Aufwendungen (z. B. aus der Wasserversorgung) zu erwarten.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich nur geringfügige Auswirkungen aus Kapitaleinlagen und Bürgschaften:

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	6.270	1	75	1
Bürgschaften (Stand 31.12.)	159	159	159	159
Gesamtsumme	6.429	160	233	159

Die 2016 mit Kreditmitteln finanzierte Kapitaleinlage diente zum Kauf der Gesellschaftsanteile an der enwor- energie & wasser vor ort GmbH. Die Refinanzierung erfolgt über die jährlichen Gewinnausschüttungen. 2018 hat die Stadt entsprechend ihrer Gesellschafteranteile ihren Anteil am Stammkapital der neu gegründeten Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH geleistet. Weitere geringe Einlagen hat die Stadt bei Beitritt in die d-NRW AöR (Anstalt des öffentlichen Rechts, 2017) und die KoPart eG (eingetragene Genossenschaft, 2019) erbracht.

Mit der Bürgschaft gegenüber der CMC sichert die Stadt aufgrund des bestehenden Gesellschaftsvertrages eine „Nachschussverpflichtung“ bis zum Zehnfachen der Stammeinlage ab. Eine Inanspruchnahme konnte bisher vermieden werden.

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 den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Eine Effektivitätssteigerung könnte zusätzlich durch die bestmögliche Nutzung der digitalen Medien erreicht werden.

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.*

Die **Stadt Übach-Palenberg** verfügt über ein Beteiligungsmanagement. Bis Ende 2019 lag die Zuständigkeit im Fachbereich 2 (Finanzen) des Dezernates I. Der Fachbereich Finanzen hat die Daten der Beteiligungen zentral erhoben und vorgehalten und jährlich den Beteiligungsbericht erstellt.

Zum 01. Januar 2020 ist diesbezüglich eine organisatorische Änderung erfolgt. Das Beteiligungsmanagement ist nunmehr im Fachbereich 3 (Öffentliche Sicherheit und Recht) des Dezernates III angesiedelt. Hintergrund ist die Bündelung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements gemeinsam mit Aufgaben der Rechtsberatung und -vertretung sowie der Korruptionsbekämpfung. Sitzungsvorlagen zu rechtlichen Veränderungen in den Beteiligungen werden bereits seit längerem durch den Fachbereich 3 erstellt. Die organisatorische Veränderung trägt auch den Veränderungen im Beteiligungsportfolio und den damit wachsenden Ansprüchen an das Beteiligungsmanagement Rechnung.

Weiterhin erfolgt ein Informationsaustausch mit dem Fachbereich Finanzen, da sich aus den Beteiligungen wichtige Informationen für die Haushaltsplanung ergeben können. Auch für die Bewertung von Haushaltsrisiken bzw. die Entwicklung wesentlicher Ertragspositionen sind Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen von Bedeutung. Zudem fragt der Fachbereich Finanzen weiterhin anhand einer Checkliste die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse bei den unmittelbaren Beteiligungen ab, sofern diese nicht automatisch übersandt werden. Diese werden dem Beteiligungsmanagement dann zeitnah zur Verfügung gestellt.

Der Kämmerer der Stadt Übach-Palenberg ist derzeit Geschäftsführer der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH. Insofern besteht bei dieser Mehrheitsbeteiligung eine enge Anbindung an die Stadt. Auch im Falle der CMC ist eine enge Verzahnung zur Stadt gegeben, da der Geschäftsführer der Gesellschaft parallel den Fachbereich 5 (Stadtentwicklung) leitet. Zudem fungiert er als Leitung der Stabsstelle für die städtische Wirtschaftsförderung.

Bei beiden Mehrheitsgesellschaften sichert der Gesellschaftsvertrag die Stimmrechte entsprechend der Anteile. Im Falle der Stadtwerke GmbH entscheidet der Bürgermeister als Stimmrechtsführer in der Gesellschafterversammlung. Der Stadtrat bestimmt für jede direkte Beteili-

gung Gremienmitglieder, die die Stadt in den Gesellschafterversammlungen bzw. den Aufsichtsräten vertreten. Die Gremienmitglieder sind darüber informiert, dass für die Stadt wichtige Tagesordnungspunkte an die Beteiligungsverwaltung zu kommunizieren sind, soweit kein städtischer Vertreter der Verwaltung teilnimmt. Hierüber erhalten die städtischen Vertreter bzw. das Beteiligungsmanagement regelmäßig Informationen.

Die grundlegenden Unternehmensdaten der Mehrheitsbeteiligungen, wie z.B. Gesellschaftsverträge und der Betriebsführungsvertrag zwischen den Stadtwerken und enwor liegen dem Beteiligungsmanagement vor. Auch die Einladungen/Niederschriften der Gremiensitzungen sowie Beschlüsse der Stadt zu Beteiligungsunternehmen werden digital archiviert. Der Fachbereich 2 Finanzen wandelt hierzu Papierdokumente standardisiert in PDF-Dateien um. Die Daten werden zentral abgelegt, so dass das Beteiligungsmanagement im Fachbereich 3 hierauf zugreifen kann.

Zudem wickelt die Stadt den Sitzungsdienst der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Übach-Palenberg GmbH vollständig über das Ratsinformationssystem ab. Damit haben die Gremienmitglieder ebenso wie das Beteiligungsmanagement Zugriff auf alle Sitzungsunterlagen, Beschlüsse und Niederschriften der Stadtwerke. Dies ist von Vorteil, da hierüber eine chronologische Historie aufgebaut wird und zudem themenorientiert Suchmöglichkeiten bestehen. Zudem schafft eine einheitliche, elektronische und zentralisierte Datenvorhaltung die größtmögliche Transparenz für alle Beteiligten. Das Dezernat III hält über das Ratsinformationssystem auch die Daten der jeweiligen Gremienmitglieder zentral vor. Diese werden im Ratsinformationssystem gespeichert und regelmäßig aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Übach-Palenberg sollte die digitale Datenverwaltung weiter vorantreiben. Die Stadt sollte diesbezüglich erwägen, auch im Falle der Mehrheitsbeteiligung CMC die Nutzung des elektronischen Sitzungsdienstes durch Personal der CMC-Gesellschaft zu ermöglichen (vergleichbare Handhabung wie bei den Stadtwerken).

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Bei der Berichtsdarstellung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten, wie z. B. durch die Ergänzung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen.

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 Übach-Palenberg** hat die Beteiligungsberichte im Berichtszeitraum bis einschließlich 2019 erstellt und fristgerecht in den Rat eingebracht und beschlossen. Zusätzlich sind die Beteiligungsberichte Anlage zum Haushaltsplan.

Ab 2020 erstellt das im Fachbereich 3 angesiedelte Beteiligungsmanagement unter Mitwirkung des Fachbereichs 2 – Finanzen, welcher entsprechendes Fachwissen einbringt, den Beteiligungsbericht

Die Stadt prüft jährlich, ob sie gem. § 116 ff. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet ist. Im Ergebnis zeigt sich regelmäßig, dass die Stadt Übach-Palenberg von dieser Pflicht befreit ist. Bis einschließlich 2018 hält die Stadt gem. § 116 Abs. 3 GO NRW a. F. lediglich Beteiligungen von untergeordneter Bedeutung. Ab 2019 liegen die Befreiungstatbestände einer größenabhängigen Befreiung gem. § 116a GO NRW n. F. vor. Der Rat beschließt entsprechend jährlich, auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses zu verzichten.

Die Stadt Übach-Palenberg hat demnach - trotz gesetzlicher Änderung - auch 2019 weiterhin einen Beteiligungsbericht aufzustellen (§ 116a Abs. 3 i. V. m. 117 Abs. 1 GO NRW). Dieser ist dann wiederum vom Rat gesondert zu beschließen. Dies hat die Stadt bereits umgesetzt. Gemeinsam mit dem Verzicht auf Aufstellung eines Gesamtabchlusses hat die Stadt dem Rat den Beteiligungsbericht 2019 am 08. Oktober 2020 vorgelegt.

Der Beteiligungsbericht liefert alle erforderlichen Informationen zu allen unmittelbaren Beteiligungen, in denen die Stadt sich wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich betätigt. Die Berichterstattung orientiert sich zumeist an den bisherigen Mindestanforderungen gem. § 52 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW). Bei den für den städtischen Haushalt wichtigen Beteiligungen informiert der Beteiligungsbericht über chronologisch bedeutsame Entwicklungen bzw. wirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Beteiligung. Durch die Kenntnis der chronologischen Entwicklungen sollen aktuelle Entwicklungen und Zusammenhänge nachvollziehbar bleiben.

Die Beteiligungsstruktur der KWH und die hierüber gehaltenen wichtigsten mittelbaren Beteiligungen werden ebenfalls textlich dargestellt. Im Falle der enwor verweist der Bericht bezüglich der mittelbaren Beteiligungen auf den – nicht beigefügten - Konzernabschluss, den das Unternehmen zu erstellen hat. In beiden Fällen halten wir ergänzend ein Schaubild über die Beteiligungsstruktur der Unternehmen für sinnvoll. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten die Konzernstruktur der Beteiligungen kennen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte sich regelmäßig einen Überblick über die Konzernstruktur der gehaltenen Energieversorgungsunternehmen verschaffen und dem Beteiligungsbericht hierzu eine Grafik beifügen.

Dem Beteiligungsbericht wird regelmäßig eine Gesamtübersicht zum Berichtsstichtag als Anlage beigefügt. Diese tabellarisch aufgebaute Übersicht enthält folgende Angaben:

- Beteiligungsquoten,
- wesentliche Bilanzpositionen (Anlage- und Umlaufvermögen, Bilanzsumme, Eigenkapital),
- wesentliche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und den Beteiligungen,

- aktuellste Jahresergebnisse und
- unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Zudem nutzt die Stadt die Möglichkeit, Entwicklungen zu erläutern. Damit gibt die Anlage einen komprimierten Überblick über wesentliche Eckdaten der Beteiligungen und die wirtschaftliche Situation. Daher sollte die Übersicht zukünftig beibehalten und zusätzlich gem. § 117 Abs. 2 Nr. 3 GO NRW i. V. m. § 53 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) um den Stand der Verbindlichkeiten erweitert werden.

Die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen werden im Beteiligungsbericht dagegen nicht abgebildet. Bis 2018 gem. § 52 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO NRW war dies vorgesehen. Stattdessen nennt der Beteiligungsbericht verschiedene Bezugsquellen, in denen diese Informationen abgerufen werden können. Hierzu gehören beispielsweise der Bundesanzeiger, der Kreishaushalt der Städteregion Aachen und des Kreises Heinsberg oder im Falle der Mehrheitsbeteiligungen der eigene Haushaltsplan. Dies eröffnet dem interessierten Leser zwar die Möglichkeit, sich umfassender über die wirtschaftliche Lage der Beteiligungen zu informieren. Andererseits erfordert dies, dass sich die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aktiv zusätzliche Informationen besorgen. Hürden ergeben sich ggf. durch technische Probleme oder noch nicht zugängliche Veröffentlichungen. Zudem sind diese außerhalb des Beteiligungsberichtes gezogenen Dokumente auch gesondert zu archivieren und stehen ggf. nicht immer im direkten Zugriff.

Daher halten wir es für effektiver, im Falle bedeutender Beteiligungen zukünftig die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen direkt im Beteiligungsbericht mit aufzunehmen. Dies stärkt die Funktion des Beteiligungsberichtes als Steuerungsinstrument.

→ **Empfehlung**

Die Anlage zum Beteiligungsbericht sollte gem. § 117 Abs. 2 GO NRW um Angaben zum Stand der Verbindlichkeiten der Beteiligungen ergänzt werden. Zur besseren Steuerungsunterstützung sollte die Stadt bei bedeutenden Beteiligungen die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre direkt im Beteiligungsbericht darstellen.

Eine unterjährige Berichterstattung erfolgt darüber hinaus nicht und ist im Hinblick auf die niedrigen Steuerungsanforderungen derzeit entbehrlich. Die Vertreter der Stadt werden zeitnah über wesentliche Planabweichungen und Risiken aus den Beteiligungen informiert. Die Verwaltung informiert den Rat beispielsweise unter Mitteilungen des Bürgermeisters in der Ratssitzung unverzüglich über solche Sachverhalte und eventuelle Konsequenzen für die Stadt.

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg hat insgesamt deutlich an Bedeutung gewonnen. Damit wird es immer wichtiger, die Gremien- und Ratsmitglieder bei ihrer Arbeit fachlich und inhaltlich zu unterstützen. So sollte weiterhin stets sichergestellt bleiben, dass diese über ausreichend Hintergrundinformationen und Fachwissen für ihre Arbeit verfügen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Eine Effektivitätssteigerung könnte zusätzlich durch die bestmögliche Nutzung der digitalen Medien erreicht werden.	86	E1	87
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Übach-Palenberg ergeben. Bei der Berichterstattung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten, wie z. B. durch die Ergänzung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen.	87	E2.1	88
			E2.2	89

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Im Zeitraum der Prüfung konnten Eltern das OGS-Angebot teilweise nicht in Anspruch nehmen. Auch haben die Städte zum Teil auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichtet bzw. die Erhebung der Elternbeiträge ausgesetzt. Die Einschränkungen im OGS-Betrieb und auch der Verzicht auf Elternbeiträge beziehen sich auf die Jahre 2020 und 2021. Zurzeit sind die finanziellen Auswirkungen noch nicht bekannt und können daher nicht in die Analyse unserer Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Sehr niedrige Transferleistungen sowie geringe Aufwendungen für Gebäude, führen in Übach-Palenberg zu den geringsten Aufwendungen je Schüler im interkommunalen Vergleich. Im Ergebnis weisen lediglich vier Kommunen einen niedrigeren Fehlbetrag als die Stadt Übach-Palenberg aus.

Ein OGS-Angebot besteht an allen fünf Grundschulstandorten. Es wird im Vergleichsjahr 2018 über die freien Träger „spielend lernen e.V. AWO Betreuung in Schulen“ (spielend lernen e. V.) und den „Trägerverein OGS Frelenberg e. V.“ realisiert. Die Stadt überlässt den Trägern dafür die gesamten Elternbeiträge (inkl. der Kreisbeihilfe), die Landesmittel in voller Höhe und eine Verwaltungskostenpauschale.

Insbesondere die niedrigen Elternbeiträge wirken sich senkend auf die Transferleistungen aus.

In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler höher als in Übach-Palenberg. Der einheitliche Elternbeitrag in Höhe von 55 Euro im Jahr 2018 entlastet insbesondere Familien mit einem hohen Einkommen.

Eine Elternbeitragssatzung mit einkommensabhängigen Beiträgen hat die Stadt Übach-Palenberg erst zum Schuljahresbeginn 2020/2021 erlassen.

Mit Erlass der Elternbeitragsatzung und der damit grundsätzlich verbundenen Einkommensprüfung erheben nicht mehr die freien Träger die Beiträge, sondern die Stadt selbst. In diesem Zusammenhang hat sie im Haushaltsplan 2021 erstmals eigene Produkte für die OGS eingerichtet. Für einen vollumfänglichen Überblick sollte sie aber auch die Gebäudeaufwendungen verursachungsgerecht der OGS zuordnen. Auch Kennzahlen helfen, Entwicklungen im Aufgabengebiet OGS transparent darzustellen.

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 Bruttogrundfläche¹³ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

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

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

¹³ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

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.¹⁴

3.4 Strukturen der OGS

Die **Stadt Übach-Palenberg** ist Trägerin folgender fünf Grundschulen:

- Gemeinschaftsgrundschule Boscheln (Lindenschule),
- Gemeinschaftsgrundschule Frelenberg (GGs Frelenberg),
- Gemeinschaftsgrundschule Palenberg (GGs Palenberg),
- Katholische Grundschule Scherpenseel (KGS Scherpenseel),
- Katholische Grundschule Übach (KGS Übach).

Eine offene Ganztagsbetreuung führte die Stadt erstmals im Schuljahr 2004/2005 in Palenberg und Frelenberg ein. Zum Schuljahr 2007/2008 folgten die Lindenschule in Boscheln und die KGS Scherpenseel. 2013 wurde auch die KGS Übach zur OGS. Damit bieten mittlerweile alle Grundschulen in Übach-Palenberg eine offene Ganztagsbetreuung an.

Die Betreuung findet an allen Standorten in der Zeit von 7.30 Uhr bis 16.00 Uhr statt. Darüber hinaus öffnet die OGS an unterrichtsfreien Tagen sowie in den Oster-, Sommer- und Herbstferien.

2018 bietet die Stadt an der GGs Frelenberg, der KGS Übach und der KGS Scherpenseel neben der OGS eine Betreuung im Rahmen der „Schule von acht bis eins“ an.¹⁵ Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS an Schulen in Trägerschaft der Stadt Übach-Palenberg.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg rechnet in den kommenden Jahren mit insgesamt steigenden Schülerzahlen im Primarbereich. Prognosen zu OGS-Teilnehmerzahlen sind bislang kein Bestandteil der Schulentwicklungsplanung und der jährlichen Berichterstattung zur Entwicklung der Einschulungszahlen. Dies kann die Planung und Steuerung der OGS erschweren.

¹⁴ 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.

¹⁵ Seit 2019 findet eine Randstundenbetreuung nur noch an der GGs Frelenberg und der KGS Übach statt - vgl. auch 3.4.2 „Teilnahmequote an der OGS Betreuung in kommunalen Schulen“

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.

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 von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der **Stadt Übach-Palenberg** dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Übach-Palenberg

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	24.025	24.377	24.198	24.093	24.445	24.644	24.710
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.168	1.209	1.195	1.213	1.273	1.202	1.036
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	775	786	836	814	896	892	796

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

In Übach-Palenberg sind die Einwohnerzahlen zwischen 2015 und 2018 insgesamt leicht angestiegen. Lt. IT.NRW setzt sich dieser Trend auch in den kommenden Jahren fort.

Auch die Zahl der Einwohner in der Altersgruppe von sechs bis unter zehn Jahren ist zwischen 2015 und 2018 um rund 5,0 Prozent gestiegen. IT.NRW erwartet bis 2030 einen weiteren Anstieg um rund 9,6 Prozent.

Die Einwohnerzahlen in der Altersgruppe der noch nicht schulpflichtigen Kinder entwickelt sich ähnlich. Bis 2018 sind auch hier die Einwohnerzahlen tendenziell gestiegen. Lt. IT.NRW setzt sich dieser Anstieg bis 2025 fort. Anschließend ist auch hier mit einem Rückgang der Bevölkerungszahlen zu rechnen.

Die Stadt Übach-Palenberg betrachtet die Entwicklung der Schülerzahlen regelmäßig im Schulentwicklungsplan. Darüber hinaus berichtet sie jährlich im Ausschuss für Kultur, Bildung und Soziales über die Anmeldzahlen der Grundschulen. Zuletzt prognostiziert sie für die kommenden Jahre rund 200 Einschulungen.

Sowohl der Schulentwicklungsplan als auch der jährliche Bericht zu den Einschulungszahlen enthalten keine Prognosen zu den Teilnehmerzahlen der OGS. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Übach-Palenberg gehen zukünftig von einem weiter steigenden OGS-Betreuungsbedarf aus. Laut Mitteilung der Stadt wird im Rahmen der derzeitigen Ausarbeitungen zur Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes der Bereich OGS mitbehandelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte zukünftig auch die Teilnehmerzahlen der OGS im Schulentwicklungsplan betrachten. Sie sollte auch jährliche Prognosen zu Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten erstellen. So wird ersichtlich, ob das OGS-Angebot weiterhin auskömmlich sein wird oder ob Handlungsbedarf besteht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Betreuungsräume.

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

3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

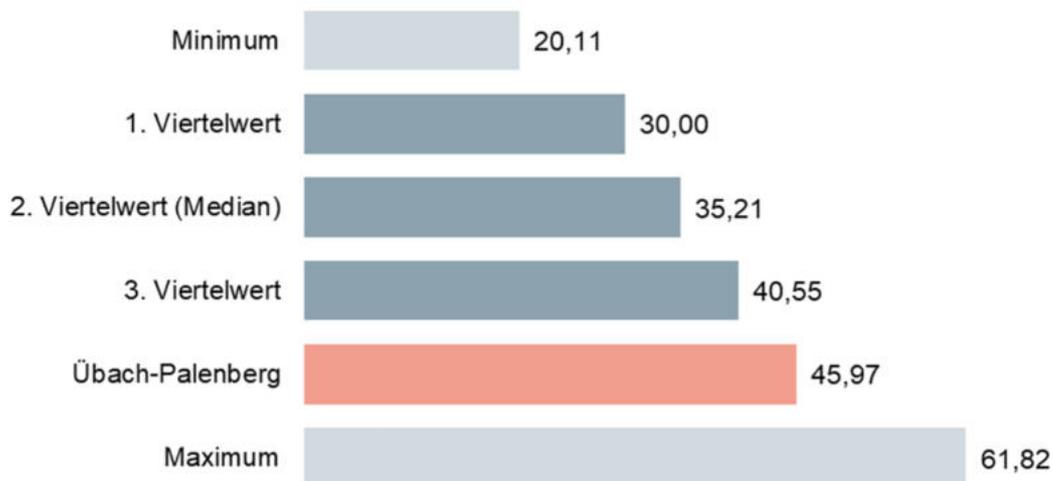
Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

- Lediglich vier Vergleichskommunen haben eine höhere OGS-Teilnahmequote als Übach-Palenberg. Die hohen Teilnehmerzahlen unterstützen die Wirtschaftlichkeit der schulischen Betreuungsangebote.

Die **Stadt Übach-Palenberg** versucht allen interessierten Schülerinnen und Schüler einen Betreuungsplatz zu bieten. Dieses Vorhaben ist bislang gelungen. Ziele in Form von Teilnahme- und Belegquoten legt die Stadt nicht fest.

2018 nehmen 394 der insgesamt 857 Schülerinnen und Schülern an der OGS teil. Dies entspricht einer Teilnahmequote von rund 46,0 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Übach-Palenberg damit wie folgt:

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen.



Nur vier Vergleichskommunen haben eine höhere Teilnahmequote als Übach-Palenberg.

2019 steigt die Teilnahmequote weiter. Von insgesamt 864 Grundschulern nehmen mit 431 fast die Hälfte aller Grundschüler an der OGS teil.

Auf die Nutzung des OGS-Angebots wirken sich mehrere Faktoren aus. Hierzu zählen neben strukturellen Gegebenheiten einer Kommune auch vorhandene weitere Betreuungsangebote. Sie stehen häufig in Konkurrenz zur OGS. Vor diesem Hintergrund betrachten wir nachfolgend die Teilnehmerzahlen der OGS und der anderen Betreuungsformen an den einzelnen Standorten:

Teilnahmequote OGS-Angebot und sonstige Betreuung im Vergleich in Übach-Palenberg 2018

	Lindenschule	GGs Frelenberg	GGs Palenberg	KGS Scherpenseel	KGS Übach
Zahl der Grundschüler an kommunalen Grundschulen mit OGS- Angebot	188	123	211	103	232
Anzahl OGS-Schüler	90	59	115	52	78
Anteil OGS in Prozent	47,87	47,97	54,50	50,49	33,62
Anzahl Schüler „sonstige Betreuung“	0	16	0	44	30
Anteil „sonstige Betreuung“ in Prozent	0	13,01	0	42,71	12,93

Der Stadt Übach-Palenberg ist bewusst, dass die Betreuungsangebote im Rahmen der „Schule von acht bis eins“ in Konkurrenz zur OGS stehen. Im Gegensatz zu den Vorjahren bietet sie im Vergleichsjahr 2018 eine Randstundenbetreuung daher nur noch an den OGS-Standorten Frelenberg, Scherpenseel und Übach an. An der Lindenschule und der GGS Palenberg bestehen neben der OGS keine weiteren Betreuungsangebote mehr. Ab 2019 hält auch die KGS Scherpenseel nur noch ausschließlich ein OGS-Angebot vor.

Die Stadt stärkt mit diesem Vorgehen bewusst die offene Ganztagsbetreuung. Das Land fördert die OGS schülerbezogen. Für die „Schule von acht bis eins“ gewährt sie hingegen nur eine Betreuungspauschale. Die deutlich höheren Teilnehmerzahlen der OGS wirken sich daher positiv auf die Wirtschaftlichkeit der Betreuungsangebote aus.

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

Im Vergleichsjahr 2018 bearbeitet in **Übach-Palenberg** der Fachbereich 4 „Bildung und Soziales“ die OGS-Angelegenheiten. Nach einer Änderung der Aufbauorganisation ist seit dem 01.01.2020 der Fachbereich 8 „Bildung und Vereinswesen“ zuständig.

Die Stadt verfolgt das Ziel, das bedarfsgerechte und wohnortnahe Grundschulangebot sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Durch den Wandel gesellschaftlicher Strukturen gehören hierzu auch verlässliche schulische Betreuungsangebote. Sie sollen Familien entlasten und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.¹⁶

Die Durchführung der OGS hat die Stadt mittlerweile wieder an allen Standorten an den Verein „spielend Lernen e. V.“ AWO Betreuung in Schulen (spielend Lernen e. V.) vergeben. In den Schuljahren 2018/2019 und 2019/2020 führte zwischenzeitlich der „Trägerverein der OGS Frelenberg e. V.“ das offene Ganztagsangebot an der GGS Frelenberg durch.

Die Träger der OGS zogen bis zum Schuljahresbeginn 2020/2021 auch den Elternbeitrag ein. Inzwischen nimmt die Stadt diese Aufgabe selbst wahr. Grund ist der Erlass einer Elternbeitragsatzung mit einer einkommensabhängigen Beitragsstaffelung und der damit verbundenen Einkommensprüfung. Die gpaNRW geht hierauf im weiteren Berichtsverlauf noch an verschiedenen Stellen vertiefend ein.

3.5.2 Steuerung

- Die Stadt Übach-Palenberg bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

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 Ganztag aktiv mitwirken.

In **Übach-Palenberg** bilden Kooperationsvereinbarungen zwischen Stadt, Trägern und Schulen die Basis für die Betreuungsleistungen. Bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Staatszuweisungen im Jahr 2019 hat sich die gpaNRW die Vereinbarungen näher angesehen. Die Stadt Übach-Palenberg hat die von uns aufgezeigten Optimierungspotentiale aufgegriffen und zunächst die Kooperationsvereinbarung für den OGS-Standort in Frelenberg entsprechend unserer Empfehlung angepasst. Die Vereinbarung enthält unter anderem Vorgaben zur Zusammenarbeit der Kooperationspartner, zur Finanzierung der OGS und zum Personaleinsatz. Die

¹⁶ vgl. Haushaltsplan der Stadt Übach-Palenberg, Produktbereich 03 „Schulträgeraufgaben“

Stadt beabsichtigt, auch die Kooperationsvereinbarungen der anderen OGS-Standorte auf dieser Grundlage zeitnah zu ändern.

Die Stadt Übach-Palenberg beeinflusst über quartalsmäßig stattfindende Steuergruppensitzungen die konkrete Ausgestaltung des Betreuungsangebots. Die Sitzungen finden standortbezogen statt. Neben Vertretern des freien Trägers und des Schulträgers nehmen die jeweilige Schulleitung und die OGS-Koordinatoren teil. Darüber hinaus finden gemeinsame Treffen mit Vertretern aller OGS-Standorte statt. An ihnen nehmen auch Elternvertreter teil.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg hat im Haushalt 2021 erstmals eigene Produkte für die OGS eingerichtet. Die Gebäudeaufwendungen rechnet sie der OGS jedoch nicht verursachungsgerecht zu. Ein vollumfänglicher Überblick über die finanzielle Situation der OGS wird so erschwert.

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 Übach-Palenberg** hat im Vergleichsjahr 2018 noch kein eigenes Produkt bzw. Kostenstelle für die OGS eingerichtet. Dies erschwert den Überblick über die finanzielle Situation der offenen Ganztagsbetreuung. Hierdurch gestaltet sich auch die Datenerhebung im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung schwierig.

Inzwischen hat die Stadt reagiert. Ab dem Haushaltsjahr 2021 stellt sie die wesentlichen Erträge und Aufwendungen der fünf OGS in jeweils eigenen Produkten im städtischen Haushalt dar. Ausschlaggebend hierfür ist die Umstellung der Beitragserhebung zum Schuljahresbeginn 2020/2021.¹⁷

Die gpaNRW bewertet dieses Vorgehen grundsätzlich positiv. Allerdings rechnet die Stadt Übach-Palenberg die Gebäudeaufwendungen nicht der OGS verursachungsgerecht zu.¹⁸ Ein umfassender Überblick über die finanzielle Situation der OGS ist daher nach wie vor nur schwer möglich.

→ **Empfehlung**

Um die finanzielle Situation der OGS transparent darstellen und bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg im kommunalen Haushalt alle Erträge und Aufwendungen der OGS verursachungsgerecht ausweisen.

→ **Feststellung**

Die fehlende Kennzahlenunterstützung erschwert die Steuerung der OGS.

¹⁷ vgl. 3.6.2.1 „Elternbeiträge“

¹⁸ vgl. 3.6.2.4 „Gebäudeaufwendungen OGS“

Die Stadt Übach-Palenberg setzt bislang keine Controlling-Instrumente ein. Weder bildet sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Finanzsteuerung, noch werden Berichte zur finanziellen Situation der OGS erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Finanzdaten der OGS zukünftig regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Stadt die finanzielle Situation der OGS transparent darstellen.

Die gpaNRW stellt der Stadt Übach-Palenberg im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung diverse Kennzahlen zur Verfügung. Diese können fortgeschrieben und verwendet werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Trotz geringer Erträge verzeichnet die Stadt Übach-Palenberg den im interkommunalen Vergleich fünftniedrigsten Fehlbetrag je OGS-Teilnehmer.

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.

Die ordentlichen Erträge bestehen in erster Linie aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen¹⁹. Demgegenüber stehen die ordentlichen Aufwendungen. Sie setzen sich aus den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, den bilanziellen Abschreibungen und den Transferzahlungen an die Kooperationspartner zusammen.

Die **Stadt Übach-Palenberg** erzielt 2018 ordentliche Erträge in Höhe von rund 674.500 Euro. Dies entspricht 1.700 Euro je OGS Schüler bzw. OGS-Schülerin. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

¹⁹ Die Elternbeiträge beinhalten auch die Beihilfe des Kreises Heinsberg für finanzschwache Familien.

Erträge je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge je OGS-Schüler in Euro	1.712	1.385	1.712	1.885	1.970	2.389	25

Lediglich 25 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen niedrigere Erträge je OGS-Schülerin bzw. je OGS-Schüler als die Stadt Übach-Palenberg. Die niedrigen Erträge belasten grundsätzlich den Fehlbetrag.

Die größte Ertragsart stellen die Landeszuweisungen dar. Sie belaufen sich im Vergleichsjahr 2018 auf rund 491.100 Euro. Die Stadt leitet die Landesmittel als Transferaufwand an die Träger weiter.

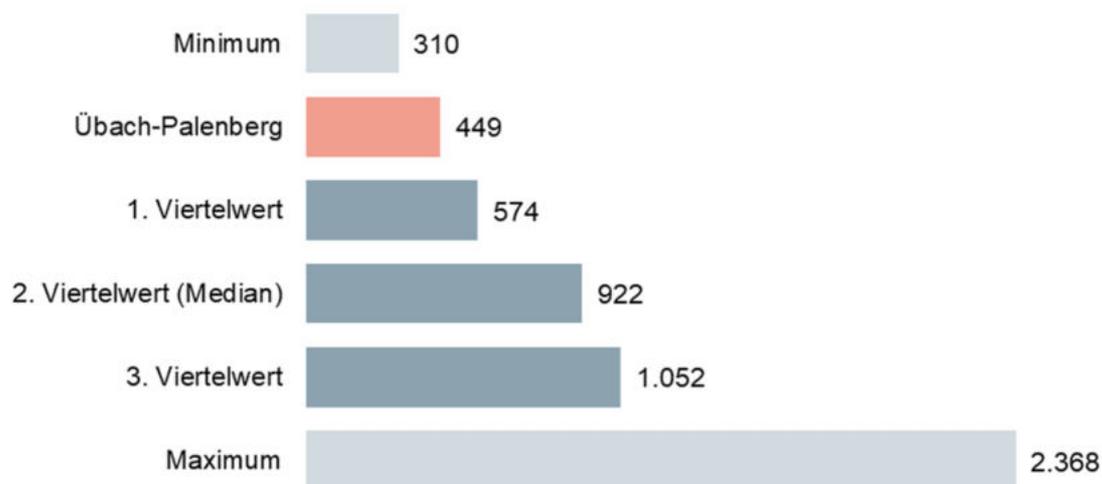
Zweitgrößte Ertragsart sind die Elternbeiträge mit 181.600 Euro. Sie werden im Vergleichsjahr 2018 noch unmittelbar durch die Träger erhoben und in voller Höhe einbehalten. Die gpaNRW berücksichtigt sie daher auch als Transferleistung.

Den ordentlichen Erträgen stehen die ordentliche Aufwendungen gegenüber. Sie betragen 2018 rund 851.400 Euro. Die ordentlichen Aufwendungen analysieren wir im Kapitel 3.6.2.2 gesondert.

Aus der Differenz von Aufwand und Ertrag ergibt sich der Fehlbetrag. Er beträgt 2018 rund 176.900 Euro.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler macht deutlich, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Der Fehlbetrag wird dazu ins Verhältnis zu den 394 OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern gesetzt.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Ressourceneinsatz je OGS-Schüler ist in Übach-Palenberg vergleichsweise gering. Lediglich vier Vergleichskommunen verzeichnen noch geringere Werte. Insbesondere die hohe Teilnahmequote wirkt sich senkend aus.

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

Setzt man den Fehlbetrag OGS in das Verhältnis zur Altersgruppe der Bevölkerung, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre), wird die Haushaltsbelastung der Kommune für diese Aufgabe deutlich. Im interkommunalen Vergleich ist der einwohnerbezogene Fehlbetrag nur leicht unterdurchschnittlich.

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	7,34	2,54	6,15	10,02	13,14	30,87	25
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	217	78,49	191	264	377	951	25

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge OGS

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

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

Erllass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung²⁰ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ **Feststellung**

Übach-Palenberg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Teilnehmer. Die daraus resultierende unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote belastet den Fehlbetrag. Pandemiebedingt hat die Stadt Übach-Palenberg die bereits beschlossene soziale Beitragsstaffelung in großen Teilen zurückgestellt. Dieses Vorgehen entlastet insbesondere hohe Einkommensklassen.

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.

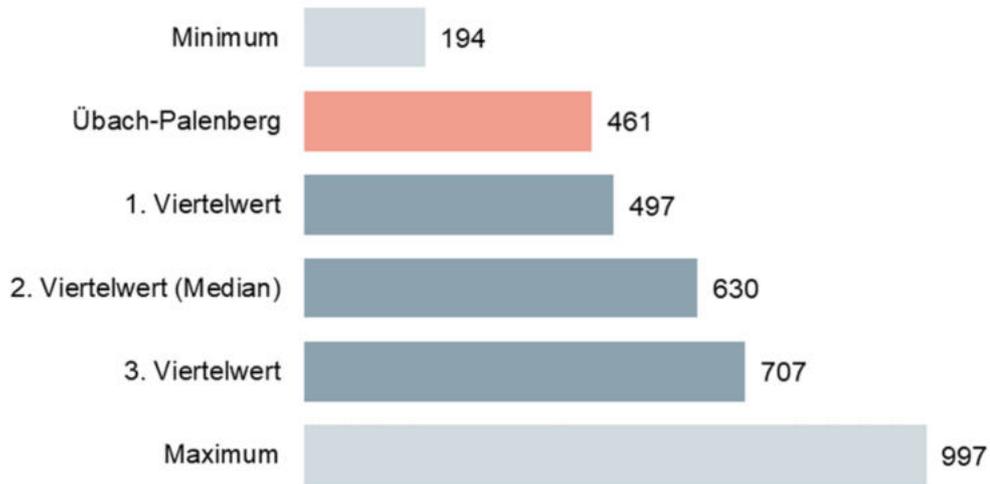
Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die für das Vergleichsjahr 2018 mitgeteilten Beitragseinnahmen. Sie betragen in **Übach-Palenberg** rund 181.600 Euro. Darin enthalten ist auch eine Beihilfe des Kreises Heinsberg für die Übernahme des Elternbeitrages für sozial benachteiligte Familien.

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

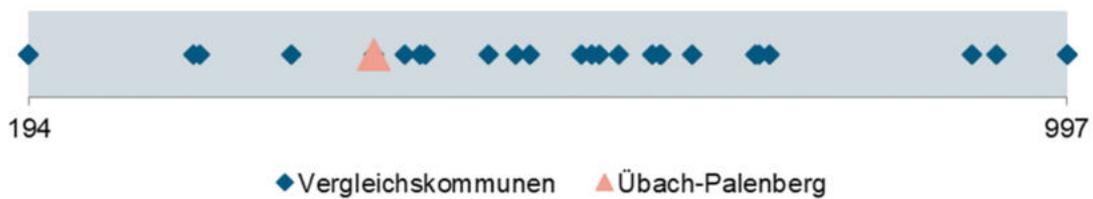
Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	142.214	166.605	172.480	181.634	210.759
Anzahl OGS-Schüler	323	383	385	394	431
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	440,29	435,00	448,00	461,00	489,00
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	668.459	749.798	773.345	854.407	982.200
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0	0	0	0	0
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	21,27	22,22	22,30	21,33	21,46

²⁰ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Übach-Palenberg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Schüler. Die Stadt Übach-Palenberg kann durch die Beitragseinnahmen rund 21,3 Prozent ihrer Aufwendungen decken.

Elternbeitragsquote 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Elternbeitragsquote bezogen auf Aufwendungen	21,33	6,72	17,80	23,42	25,61	38,44	25

Im Vergleichsjahr 2018 beträgt der monatliche Elternbeitrag 55,00 Euro. Eine soziale Staffelung ist nicht vorhanden.²¹

Um die Höhe des Elternbeitrages in Übach-Palenberg einordnen zu können, stellt die gpaNRW den einheitlichen Beitrag des Jahres 2018 den Elternbeiträgen der Vergleichskommunen in den einzelnen Einkommensklassen gegenüber:

Übersicht Elternbeitrag in den einzelnen Einkommensklassen 2018:

Einkommensklasse	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einkommen i. H. v. 20.000 Euro	0,00	0,00	0,00	25,00	30,00	70,00	21
Einkommen i. H. v. 30.000 Euro	55,00	20,00	40,00	45,00	60,00	85,00	21
Einkommen i. H. v. 40.000 Euro	55,00	35,00	60,00	66,00	80,00	112	21
Einkommen i. H. v. 50.000 Euro	55,00	45,00	75,00	85,00	93,00	146	21
Einkommen i. H. v. 60.000 Euro	55,00	45,00	90,00	100	117	146	21
Einkommen i. H. v. 70.000 Euro	55,00	45,00	105	121	132	161	21
Einkommen i. H. v. 80.000 Euro	55,00	45,00	115	150	150	185	21
Einkommen i. H. v. 90.000 Euro	55,00	45,00	125	150	165	185	21
Einkommen i. H. v. 100.000 Euro	55,00	45,00	135	150	170	185	21

Mehr als 25 Prozent der Vergleichskommunen erheben einen monatlichen Beitrag von 55 Euro schon ab einem Jahreseinkommen von 30.000 Euro. Bei einem jährlichen Einkommen von 40.000 Euro erheben bereits mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen den Elternbeitrag der Stadt Übach-Palenberg. Bei einem jährlichen Einkommen von 80.000 Euro beträgt der monatliche Beitrag in der Hälfte der Vergleichskommunen sogar mindestens 150 Euro.

²¹ Die Stadt Übach-Palenberg hat den einheitlichen Elternbeitrag auf 60 Euro je Monat angehoben.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass der einheitliche Beitrag der Stadt Übach-Palenberg insbesondere die hohe Einkommensgruppen entlastet.

Im Jahr 2018 erheben die freien Träger die Elternbeiträge unmittelbar. Eine Elternbeitragssatzung existiert noch nicht. Die gpaNRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Staatszuweisungen auf die rechtlich unzulässige Beitragserhebung hingewiesen und den zeitnahen Erlass einer Elternbeitragssatzung empfohlen.

Die Stadt Übach-Palenberg hat reagiert und im Mai 2020 eine Elternbeitragssatzung mit einkommensabhängigen Beiträgen erlassen. Sie sieht ferner Ermäßigungstatbestände für Geschwisterkinder und Bezieher von Sozialleistungen vor.

Eine Elterninitiative hat nach Erlass der Satzung auf höhere monatliche OGS-Beiträge ab einem Jahresabkommen von über 38.000 Euro hingewiesen. Auch vor dem Hintergrund der pandemiebedingten Einschränkungen forderte sie die Aussetzung der einkommensbezogenen Beitragserhebung.

Daraufhin hat die Stadt in einer Änderungssatzung für das Schuljahr 2020/2021 folgendes festgelegt:

- Die Befreiung der Eltern mit einem Jahreseinkommen bis 26.000,00 Euro bleibt bestehen (gem. Satzung);
- der Beitrag für die Eltern mit einem Jahreseinkommen ab 26.000,01 Euro bis 38.000,00 Euro beträgt 52,00 Euro (gem. Satzung);
- ab 38.000,01 Euro (Beitragsstufe 3) wird der ursprüngliche Beitrag in Höhe von 60,00 Euro erhoben.²²

Zum Schuljahresbeginn 2021/2022 soll nach dem erneuten Erlass einer Änderungssatzung nunmehr folgende einkommensabhängige Beitragsstaffelung gelten:

Monatliche Elternbeiträge ab dem Schuljahr 2020/2021

Beitragsstufe	Jahreseinkommen in Euro	Monatsbeitrag in Euro
1	0,00 bis 26.000,00	20,00
2	26.000,01 bis 38.000,00	50,00
3	38.000,01 bis 50.000,00	70,00
4	50.000,01 bis 62.000,00	90,00
5	62.000,01 bis 74.000,00	120,00
6	74.000,01 bis 90.000,00	180,00
7	ab 90.000,01	182,00

Der geplante Höchstbeitrag beträgt in Übach-Palenberg zukünftig 182 Euro. Die Stadt schöpft den gesetzlich möglichen Höchstbeitrag damit nicht aus.

²² vgl. Stadt Übach-Palenberg - Sitzungsvorlage 2014-2020 SV 1504 „OGS Beitragssatzung“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte den gesetzlich möglichen Höchstbeitrag für die OGS erheben und für eine qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung einsetzen. Sie könnte die durch den Landesgesetzgeber vorgegebene Dynamik in die Elternbeitragssatzung aufnehmen, um den Höchstbeitrag jährlich optimal auszuschöpfen.

Zusätzliche Elternbeiträge sollten nicht beim Betreuungsträger verbleiben, sondern zur Verringerung des Fehlbetrages eingesetzt werden. Hierdurch kann die Stadt Übach-Palenberg ihren Haushalt entlasten.

3.6.2.2 Aufwendungen OGS

- Die im interkommunalen Vergleich niedrigsten Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler entlasten den Fehlbetrag.

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

Sie betragen in **Übach-Palenberg** im Jahr 2018 rund 851.400 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 394 betreuten OGS-Schülern gesetzt und mit den entsprechenden Kennzahlen aus den anderen Prüfungskommunen verglichen:

Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.161	2.161	2.481	2.792	2.914	4.756	25
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.781	1.712	1.929	2.104	2.308	2.623	20
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	352	148	285	356	480	1.035	25

Die Stadt Übach-Palenberg hat die niedrigsten Aufwendungen je OGS-Teilnehmer aller Vergleichskommunen. Sie wirken sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

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

3.6.2.3 Transferleistungen OGS

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen. Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

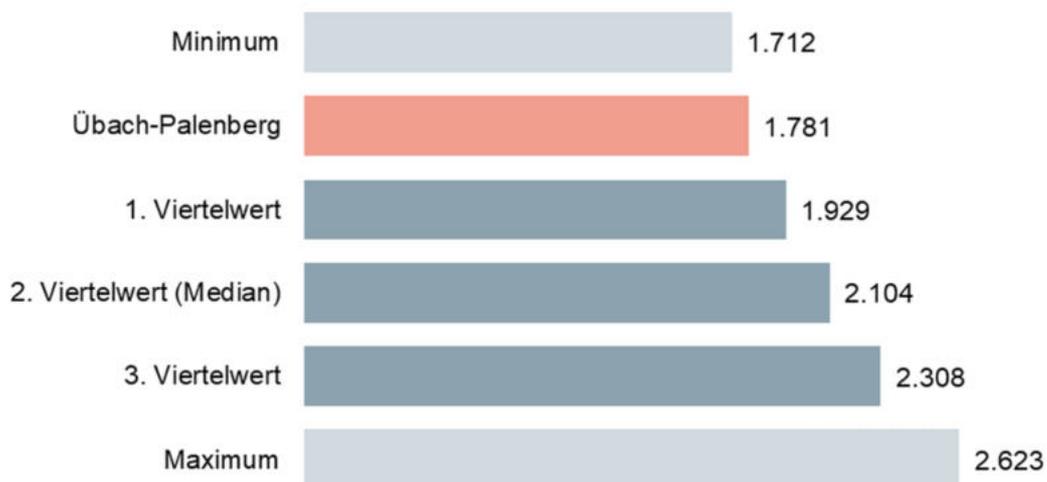
- ➔ Aus den niedrigen Elternbeiträgen ergeben sich niedrige Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS –Schüler. Sie entlasten den Fehlbetrag der Stadt Übach-Palenberg.

Die **Stadt Übach-Palenberg** überlässt den Trägern für die Durchführung der OGS die Landesförderung und die Elternbeiträge inklusive der Beiträge für die Ferienbetreuung. Darüber hinaus gewährt sie eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von fünf Prozent der Personalausgaben für das Betreuungspersonal.

Im Vergleichsjahr 2018 belaufen sich die Transferleistungen auf 701.900 Euro. Mit einem Anteil von 82,4 Prozent an den gesamten Aufwendungen der OGS stellen sie die größte Aufwandsposition dar.

Hieraus ergeben sich Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. je OGS-Schüler in Höhe von 1.781 Euro. Der nachfolgende interkommunale Vergleich berücksichtigt nur die Kommunen, die die Aufgaben an allen OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben.

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



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



Lediglich eine Vergleichskommune verzeichnet noch niedrigere Transferleistungen je OGS-Schüler als die Stadt Übach-Palenberg. Die Einordnung begründet sich insbesondere durch den vergleichsweise niedrigen Elternbeitrag.²³

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

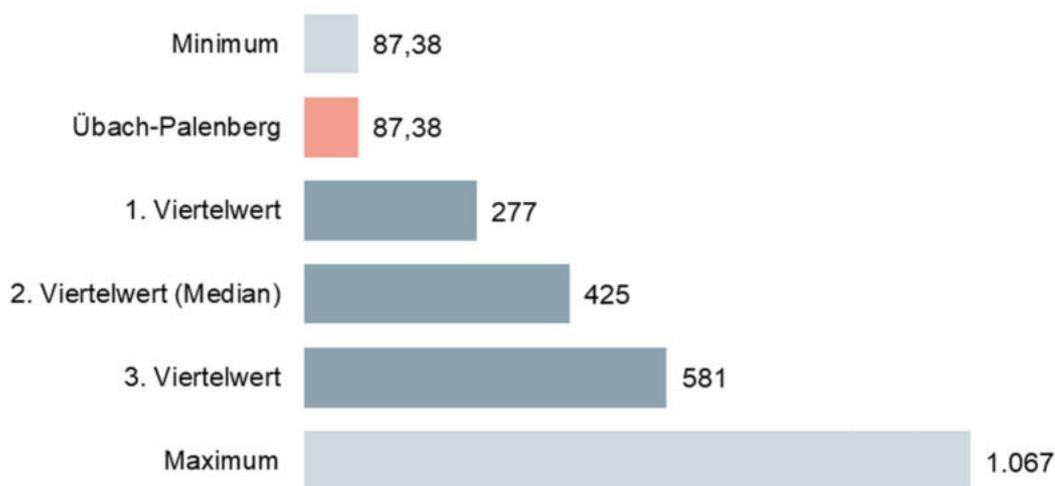
Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger. Die Elternbeiträge bleiben dann vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	169.053	176.294
Landeszuweisungen in Euro	431.136	491.141
Mindestleistung (gerundet) in Euro	600.189	667.435
Transferleistungen in Euro	632.062	701.862
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	31.873	34.427
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	82,79	87,38

Die Stadt Übach-Palenberg erbringt 2018 über die gesetzliche Verpflichtung hinaus die im interkommunalen Vergleich geringsten Mehrleistungen je OGS-Schüler. Insbesondere die niedrigen Transferleistungen wirken sich begünstigend aus.

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



²³ vgl. 3.6.3.1 „Elternbeiträge OGS“

In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen.

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.

→ Feststellung

Die teilweise multifunktionale Nutzung der Betreuungsräume und die hohen Teilnehmerzahlen haben unterdurchschnittliche Gebäudeaufwendungen je OGS-Teilnehmer zur Folge. Die Stadt Übach-Palenberg weist die Gebäudeaufwendungen für die OGS im kommunalen Haushalt nicht separat aus. Dies erschwert eine transparente Darstellung der finanziellen Situation der OGS.

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 **Stadt Übach-Palenberg** hat der OGS an allen Standorten eigene Betreuungsräume zur Verfügung gestellt. Mit Gründung der OGS richtete sie zudem an allen Standorten Mensen ein. Nach Angaben der Stadt Übach-Palenberg entsprechen sie zum Teil aber nicht mehr den heutigen Standards. Die Stadt plant daher aktuell entsprechende Sanierungsmaßnahmen. Insbesondere an der GGS Frelenberg ist sie mit einer baulichen Erweiterung verknüpft. Die Maßnahme ist zum Teil durch Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen²⁴ finanziert.

In der neuen Mensa sollen auch schulische Veranstaltungen, wie beispielsweise Weihnachts- oder Karnevalsfeiern sowie Elternabende stattfinden. Darüber hinaus nutzen OGS und Schule an allen Standorten weitere Räume gemeinsam. So findet unter anderem die Hausaufgabenbetreuung in der Regel im Klassenraum statt. Die gpaNRW ordnet mehrfachgenutzte Räume bei der Berechnung der Kennzahlen mit einem Anteil von 40 Prozent der OGS zu.

Folgende Flächen teilt die Stadt Übach-Palenberg für die OGS-Standorte mit:

²⁴ Förderprogramm „Beschleunigter Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern“

OGS-Flächen je Standort 2018

	Lindenschule	GGs Frelenberg	GGs Palenberg	KGS Scherpenseel	KGS Übach
Fläche in m ² BGF	2.241	1.948	3.607	1.921	2.327
Fläche von Räumen, die ausschließlich für OGS genutzt werden in m ² BGF	205	185	208	171	239
Fläche von Räumen, die zu Unterrichtszwecken und OGS genutzt werden in m ² BGF	225	140	152	0	143
OGS-Fläche gesamt in m²-BGF	295	241	269	171	296

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Betreuungsräume der OGS betrachtet die Stadt Übach-Palenberg im städtischen Haushaltsplan nicht differenziert. Die Aufwendungen für die OGS berechnet die gpaNRW daher anhand der Flächenangaben anteilig. Auf die OGS entfallen demnach Gebäudeaufwendungen in Höhe von 77.300 Euro. Wir berücksichtigen ferner bilanzielle Abschreibungen in Höhe von rund 56.700 Euro.

→ Empfehlung

Um die finanzielle Situation der OGS bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg auch die Gebäudeaufwendungen differenziert im Haushalt darstellen.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	352	148	285	356	480	1.035	25
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	108	34	51	64	89	165	25
Fläche je OGS-Schüler in qm	3,26	2,54	4,13	5,58	7,17	9,80	25
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	11,28	6,26	10,05	13,43	16,26	36,14	25

Die Stadt Übach-Palenberg gehört zwar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Gebäudeaufwendungen je m². Allerdings ist die Fläche je OGS- Teilnehmer vergleichsweise gering. Die Stadt profitiert insbesondere von der teilweisen multifunktionalen Nutzung der Betreuungsräume. Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Teilnehmer sind daher unterdurchschnittlich.

Sollte bei steigenden Teilnehmer- bzw. Schülerzahlen zukünftig bauliche Erweiterungen der Räume in Erwägung gezogen werden, ist zu beachten, dass dies den Fehlbetrag der OGS-Betreuung erhöhen und so den städtischen Haushalt weiter belasten würde.

→ **Empfehlung**

Bei steigendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die vorhandene Schulfläche weiter effizient genutzt werden.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen der OGS				
F1	Die Stadt Übach-Palenberg rechnet in den kommenden Jahren mit insgesamt steigenden Schülerzahlen im Primarbereich. Prognosen zu OGS-Teilnehmerzahlen sind bislang kein Bestandteil der Schulentwicklungsplanung und der jährlichen Berichterstattung zur Entwicklung der Einschulungszahlen. Dies kann die Planung und Steuerung der OGS erschweren.	93	E1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte zukünftig auch die Teilnehmerzahlen der OGS im Schulentwicklungsplan betrachten. Sie sollte auch jährliche Prognosen zu Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten erstellen. So wird ersichtlich, ob das OGS-Angebot weiterhin auskömmlich sein wird oder ob Handlungsbedarf besteht, auch in Bezug auf die vorgehaltenen Betreuungsräume.	95
Organisation und Steuerung				
F2	Die Stadt Übach-Palenberg hat im Haushalt 2021 erstmals eigene Produkte für die OGS eingerichtet. Die Gebäudeaufwendungen rechnet sie der OGS jedoch nicht verursachungsgerecht zu. Ein vollumfänglicher Überblick über die finanzielle Situation der OGS wird so erschwert.	98	E2 Um die finanzielle Situation der OGS transparent darstellen und bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg im kommunalen Haushalt alle Erträge und Aufwendungen der OGS verursachungsgerecht ausweisen.	98
F3	Die fehlende Kennzahlenunterstützung erschwert die Steuerung der OGS.	98	E3 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Finanzdaten der OGS zukünftig regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Stadt die finanzielle Situation der OGS transparent darstellen.	99
Fehlbetrag und Einflussfaktoren				
F4	Übach-Palenberg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Elternbeitrag je OGS-Teilnehmer. Die daraus resultierende unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote belastet den Fehlbetrag. Pandemiebedingt hat die Stadt Übach-Palenberg die bereits beschlossene soziale Beitragsstaffelung in großen Teilen zurückgestellt. Dieses Vorgehen entlastet insbesondere hohe Einkommensklassen.	102	E4 Die Stadt Übach-Palenberg sollte den gesetzlich möglichen Höchstbeitrag für die OGS erheben und für eine qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung einsetzen. Sie könnte die durch den Landesgesetzgeber vorgegebene Dynamik in die Elternbeitragsstaffelung aufnehmen, um den Höchstbeitrag jährlich optimal auszuschoöpfen.	106

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Die teilweise multifunktionale Nutzung der Betreuungsräume und die hohen Teilnehmerzahlen haben unterdurchschnittliche Gebäudeaufwendungen je OGS-Teilnehmer zur Folge. Die Stadt Übach-Palenberg weist die Gebäudeaufwendungen für die OGS im kommunalen Haushalt nicht separat aus. Dies erschwert eine transparente Darstellung der finanziellen Situation der OGS.	109	E5.1 Um die finanzielle Situation der OGS bewerten zu können, sollte die Stadt Übach-Palenberg auch die Gebäudeaufwendungen differenziert im Haushalt darstellen.	110
			E5.2 Bei steigendem Bedarf an OGS-Plätzen sollte die vorhandene Schulfläche weiter effizient genutzt werden.	111

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	5	5	5	5	5
Anzahl der Grundschulstandorte	5	5	5	5	5
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	5	5	5	5	5
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
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	5	5	5	5	5

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	807	859	860	857	864
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	807	859	860	857	864
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	807	859	860	857	864
davon OGS-Schüler	323	383	385	394	431

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	531	431	438	449	395
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	440	435	448	461	489
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.070	1.958	2.009	2.161	2.279
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	0	0	0	0	0
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.609	1.595	1.642	1.781	1.954
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	/.	116	82,79	87,38	119
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	423	337	338	352	299

4. Verkehrsflächen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg 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 Übach-Palenberg** kann die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen aktuell nicht zielgenau steuern. Es fehlt eine städtische Gesamtstrategie, aus der sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten ließen. Daneben ist die hierzu notwendige Datenlage veraltet. Eine wichtige Kenngröße ist hierbei der Straßenzustand. Dieser ließe sich aus regelmäßigen Aufnahmen bzw. **körperlichen Inventuren** entnehmen. Allerdings hat die Stadt seit der Eröffnungsbilanz in 2009, keine Zustandserfassung mehr vorgenommen.

Im Ergebnis zeigt sich dies auch im deutlichen Vermögensverlust. In den letzten zehn Jahren hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen von 55 Mio. Euro auf 36 Mio. Euro verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 35 Prozent. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit zu gering, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Die **Reinvestitionsquote** liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 21 Prozent. Daher besteht künftig ein hohes Risiko weiter ungeplant Vermögen zu verzehren. Die Reinvestitionen sollten am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden.

Gleiches gilt für die **Unterhaltungsaufwendungen**. Diese liegen mit durchschnittlich 1,09 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Korrespondierend mit dem (zu) geringen Finanzmitteleinsatz zeigt sich ein bereits fortgeschrittener Anlagenabnutzungsgrad von 64 Prozent.

Positiv stellt sich demgegenüber das **Aufbruchmanagement** dar. Der Prozess von der Koordination, über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist bereits gut strukturiert, findet in weiten Teilen jedoch noch analog statt. So fehlt es an einigen Stellen an Übersicht, Koordination und Dokumentation. Eine Digitalisierung wäre hilfreich.

4.2 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.

4.3 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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der Stadt Übach-Palenberg liegt im Dezernat II (Bauen, Wohnen und Leben), in den Fachbereichen 6 (Hoch- und Tiefbau) und 7 (Technischer Betrieb). Innerhalb der Fachbereiche sind die Abteilungen 6.2 Tiefbau und der Bauhof im Wesentlichen für die Erhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Die Aufgaben zwischen beiden Bereichen sind klar geregelt.

Die Abteilung Tiefbau ist u.a. zuständig für:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,

- verschiedenen Ingenieurleistungen (zum Beispiel Planungsleistungen),
- die Verwaltung und Pflege des Straßenkatasters (inklusive Zustandserfassung),
- die Überwachung und Abnahme von eigenen Aufbrüchen sowie
- für Ausschreibungen von Leistungen im Rahmen der Erhaltung.

Der Bauhof übernimmt:

- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (z.B. Reinigung von Straßenabläufen) und
- zum Teil Leistungen in der Instandhaltung (Wartung der Verkehrsflächen).

Das Aufbruchmanagement verteilt sich auf mehrere Fachbereiche. Auf dieses Thema wird im gleichnamigen Kapitel näher eingegangen.

4.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Die Datenlage der Stadt Übach-Palenberg ist nicht zufriedenstellend.

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

Die Stadt **Übach-Palenberg** kann nicht auf aktuelle Bestands- und Zustandsdaten zugreifen. Nur mit erhöhtem Aufwand war es möglich, die notwendigen Flächendaten zu ermitteln. Zustandsdaten konnten nicht zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzdaten unterteilt nach Straßen- und Wirtschaftswegefächern lagen jedoch vor. Allerdings kann die Stadt ihre Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung trennen. Zudem standen die vollkostenbasierten Eigenleistungen des Bauhofes nicht zur Verfügung. Die Stadt Übach-Palenberg konnte jedoch die Stellenanteile in den jeweiligen Eingruppierungen im Bauhof melden. Mithilfe von Pauschalwerten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Nicht-Büroarbeitsplätze konnten die Personalkosten, die Sachkosten und die Gemeinkosten hilfsweise ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die notwendigen technischen Fachdaten verwaltungswert einheitlich und aktuell vorliegen haben.

4.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine funktionsfähige Straßendatenbank, mit der sie den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern kann.

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

Die Stadt **Übach-Palenberg** hat sich schon früh mit dem Thema der systematischen Straßenerhaltung beschäftigt. Bereits 1998 erfolgte eine vollständige und sehr detaillierte Bestands- und Zustandserfassung durch ein externes Büro. Im Ergebnis lagen umfassende Daten für eine systematische Straßenerhaltung inklusive Prioritätenlisten vor. Zudem erfolgte 2008 in Vorbereitung auf die Eröffnungsbilanz 2009 eine weitere Zustandserfassung mit Aktualisierung der Bestandsdaten. Die Daten wurden anschließend in die Straßendatenbank übernommen. Seit 2013 kann die Datenbank nur noch sehr eingeschränkt genutzt werden. Ein Update auf modernere Betriebssysteme wie z.B. Windows 7 oder nachfolgende Versionen war nicht möglich.

Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächendaten ist ein Knoten-Kanten-Modell. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet. Die Daten wurden seinerzeit sehr detailliert erfasst:

- mit Zuordnung der Straßen zu den jeweiligen Straßenkategorien wie z.B. nach Bundesstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen, Anliegerstraßen und weiteren,
- mit Unterscheidung der Nutzungsarten, wie z.B. nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Verkehrsinseln und weiteren Flächenarten,
- mit Längen, Breiten und Flächen der einzelnen Flächen und
- mit Informationen zur Oberflächenbefestigung bei etwa 30 Befestigungsarten.

Die bisherige Datenbank verwaltet diese Verkehrsflächen querschnittsbasiert. Die Daten konnten über eine Grafikanbindung (Geoinformationssystem) dargestellt werden. Daraus ergab sich eine vereinfachte Darstellung der Flächen als Rechtecke oder Trapeze. In Kreuzungsbereichen überlappen sich diese Flächen jedoch. Dieses Erfassungs- bzw. Darstellungsmodell ist nicht mehr Stand der heutigen Technik. Mittlerweile werden die Verkehrsflächen als Abbild der Wirklichkeit, als Realflächen, erfasst. So können die Flächen für viele Aufgabenbereiche genutzt werden.

Da die vorhandene Datenbank nicht mehr sinnvoll genutzt werden kann, ist eine Neubeschaffung unausweichlich. Mit der Einführung einer neuen Software können sich neue Herausforderungen ergeben. Eine Migration aller Altdaten in eine neue Software ist nicht unbedingt zielführend. Dennoch könnte beispielsweise das vorhandene Knoten-Kanten-Modell fortgeschrieben und weiterhin genutzt werden. Sicherlich können auch weitere Grundlageninformationen wie z.B. die hinterlegten Baujahre oder Nutzungsdauern übernommen werden. Eine vollständige Neuerfassung ist aber nicht auszuschließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine neue Software für die systematische Verkehrsflächenerhaltung beschaffen. Dabei sollten die verschiedenen Verknüpfungen wie z.B. zum Finanzwesen oder dem Aufbruchmanagement berücksichtigt werden. Ebenso sollte der Prozess der Datenpflege und Fortschreibung berücksichtigt werden.

Die Vorgehensweise der visuellen Zustandserfassungen 1998 und 2008 wurde detailliert in den Ergebnisunterlagen dokumentiert. Dabei wurden die Schäden in vier Schadensklassen eingeteilt. Mithilfe von Wertungs- und Korrekturfaktoren wurden daraus weitere Schadensklassen gebildet. Zudem erfolgten seit der Eröffnungsbilanz keine weiteren Zustandsuntersuchungen.

→ **Empfehlung**

Eine neue Zustandserfassung sollte zeitnah durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollte diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.

Vor der neuen Zustandserfassung ist sicherzustellen, dass die Bestandsdaten überarbeitet werden. Dieser Schritt ist notwendig, da die Bestandsdaten in der Vergangenheit nicht konsequent aktualisiert wurden. Bei einer regelmäßigen Datenfortschreibung entfällt dieser zusätzliche Schritt künftig. Die Stadt Übach-Palenberg muss dann lediglich regelmäßig die Zustandsdaten flächendeckend erneuern. Zudem sind aktuelle Bestandsdaten für die Streckenkontrollen und das Aufbruchmanagement notwendig.

4.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.

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.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Übach-Palenberg** nicht vorhanden. In der Straßendatenbank sind zwar qm-Preise für die verschiedenen Anlagenteile hinterlegt, eine Nutzung im Sinne einer Kostenrechnung erfolgt bisher nicht.

Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Übach-Palenberg orientieren. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung in der Stadt Übach-Palenberg bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt werden und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte neben einer neuen Straßendatenbank auch eine Kostenrechnung einführen. Die Strukturen sind hierbei aufeinander abzustimmen.

4.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

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.

Der **Stadt Übach-Palenberg** fehlt eine Gesamtstrategie und daraus abgeleitete Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die strategischen Zielvorgaben sind entscheidend für die systematische Straßenerhaltung.

Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Zielen sind operative Ziele abzuleiten. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden 5.000 qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Aus diesen Zielen sollten Budgets und Personalressourcen abgeleitet werden. Zudem sollte über die Zielerreichung in den Gremien berichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.

4.4 Prozessbetrachtung

4.4.1 Aufbruchmanagement

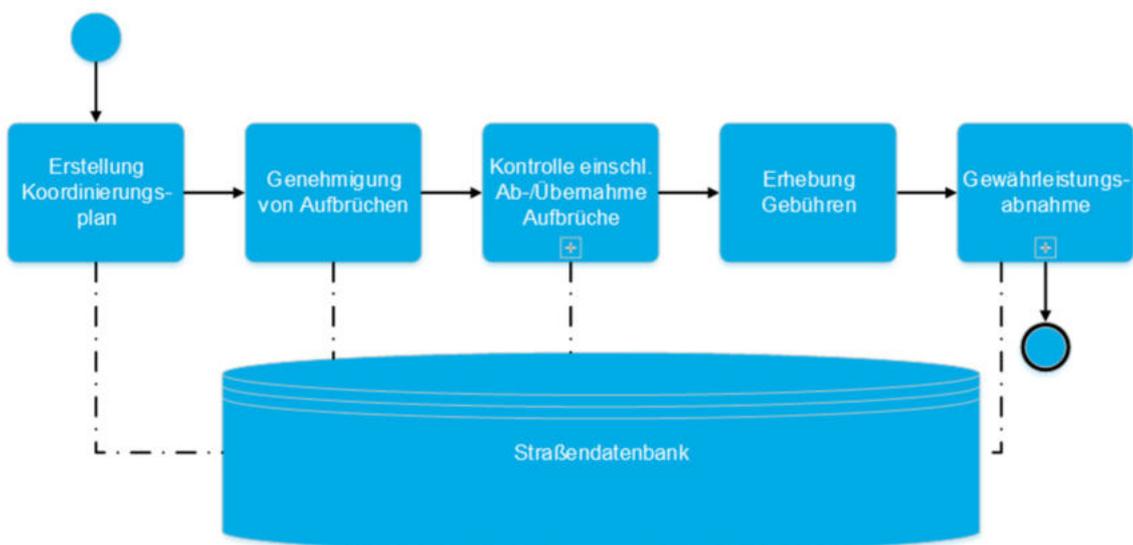
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines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

- ➔ Beim Aufbruchmanagement ist die Stadt Übach-Palenberg grundsätzlich gut aufgestellt. Dennoch gibt es Optimierungsbedarf beispielsweise bei der Digitalisierung der Prozesse und der Zentralisierung der Zuständigkeiten.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs 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



4.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Bei der Stadt **Übach-Palenberg** finden derzeit keine regelmäßigen persönlichen Koordinierungsgespräche mit allen Beteiligten statt. Zudem existiert keine vollständige Übersicht zu den kurz- und mittelfristigen Vorhaben. Dennoch versucht die Stadt die Beteiligten möglichst frühzeitig über Bauabsichten zu informieren. Baumaßnahmen werden demnach straßenbezogen geplant, bei den Vorhabenträgern per E-Mail oder Fax angefragt und mit der eigenen Planung abgeglichen. Bei größeren Maßnahmen beträgt die Vorlaufzeit etwa ein Jahr. Dennoch fehlt eine Gesamtübersicht zu allen anstehenden und künftigen Maßnahmen und kann demnach nicht allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

Durch die Abfrage einzelner Maßnahmen werden Synergien nicht ausreichend genutzt. Es fehlt die Koordinierung der kurz-, mittel- und langfristigen Vorhaben. Dadurch wird eine frühzeitige und optimierte Planung seitens der Vorhabenträger erschwert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die unmittelbaren und mittelfristigen Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme sollte digitalisiert werden. Dafür sollte idealerweise ein webbasiertes Portal eingerichtet und mit einer neuen Straßendatenbank verknüpft werden.

4.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

In Übach-Palenberg gibt es in etwa 200 bis 250 Aufbrüche pro Jahr. Als größere Maßnahmen gelten hiervon etwa zehn bis 20. Für die Genehmigung von Aufbrüchen gibt es unterschiedliche Zuständigkeiten und Teilprozesse. Grundsätzlich ist der Fachbereich 5, Stadtentwicklung für die Genehmigung der Aufbrüche zuständig. Die Vertretung übernimmt der Fachbereich 6, Hoch- und Tiefbau.

Die eigenen Maßnahmen der Stadt sind grundsätzlich genehmigungsfrei. Alle anderen Vorhabenträger melden ihre bevorstehenden Aufbrüche formlos bei der Stadt Übach-Palenberg an. Dabei melden die meisten Versorgungsunternehmen die Aufbrüche teils mit eigenen Formularen. Anschließend prüft der Mitarbeiter der Stadt die Anfrage und genehmigt diese bei Vorliegen aller Voraussetzungen. Die wichtigsten Inhalte werden im Anschluss in einer Straßenaufbruchdatei geführt. Eine Verknüpfung zur Straßendatenbank besteht nicht. Da der zuständige Mitarbeiter keinen Zugriff auf die geplanten stadteigenen Maßnahmen hat, können diese bei der Genehmigung nicht einbezogen werden. Da Maßnahmen der Stadt selbst nicht genehmigungspflichtig sind, erhält die genehmigende Einheit keine unmittelbare Kenntnis zu diesen Maßnahmen und kann diese entsprechend nicht bzw. nur bedingt berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatei hinterlegt werden können.

→ **Empfehlung**

Jeder Aufbruch sollte im Genehmigungsprozess hinterlegt werden. Nur so kann eine vollständige Übersicht der Arbeiten im Straßenraum sichergestellt werden.

Mit der Umsetzung dieser Empfehlungen erreicht die Stadt Übach-Palenberg eine bessere Übersicht aller Aufbrüche. Unter anderem entfallen manuelle Abgleiche mit unterschiedlichen und analogen Datenbeständen. Zudem können Auflagen, Termine und andere Inhalte übersichtlich verwaltet werden. Durch einen grafischen Bezug im Geoinformationssystem wäre zudem erkennbar, wo die Aufbrüche tatsächlich liegen und wie häufig im Laufe der Zeit in die Verkehrsfläche eingriffen wurde. Ebenfalls vereinfacht dies den Abgleich mit den Planungen. Außerdem können Sperrfristen und Auflagen hinterlegt und für alle Nutzer zugänglich gemacht werden.

4.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Der genaue Baubeginn wird mit einem Antrag bei der Ordnungsbehörde im Fachbereich 3 definiert. Die daraus resultierende Genehmigung wird dem zuständigen Mitarbeiter im Fachbereich 5 zur Verfügung gestellt. Dadurch ist gewährleistet, dass der Kontrolleur die notwendigen Informationen erhält. Mit dem tatsächlichen Baubeginn wird der Ausgangszustand nur bei den größeren Maßnahmen dokumentiert. Hierfür gibt es in der Regel gemeinsame Vor-Ort-Termine. Bei allen anderen Maßnahmen gibt es somit keine Unterlagen zum Ausgangszustand. Die Unternehmen werden derzeit nicht verpflichtet, den Ausgangszustand selbst zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Stadt Übach-Palenberg nicht selbst in der Lage zu dokumentieren, so sollten die Unternehmen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.

Für die Kontrollen der Aufbrüche ist ein Mitarbeiter zuständig, der auch die Genehmigungen erteilt. Insofern befinden sich die Informationen zunächst an einer Stelle. Dennoch kann auch der Fachbereich 6, Hoch- und Tiefbau sowie der Fachbereich 3, Öffentliche Sicherheit und Recht für die Kontrollen der Aufbrüche zuständig sein. Beispielsweise kontrolliert der Fachbereich 6 die stadt eigenen Maßnahmen. Ergänzend führen die Technischen Betriebe als Fachbereich 7 die regelmäßigen Streckenkontrollen durch. Letztlich sind in den Teilprozessen des Aufbruchmanagements vier Fachbereiche involviert. Zudem gibt es keine einheitliche und gemeinsam genutzte Aufbruchdatenbank. Dadurch sind z.B. Informationsverluste zwischen den Fachbereichen und den unterschiedlichen Abteilungen gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte das Aufbruchmanagement stärker zentralisieren.

Um die Auflagen sowie Termineinhaltungen zu prüfen, ist der Fachbereich 3 im Wesentlichen im Einsatz. Dennoch sind Kontrollen während der Durchführung von Maßnahmen eher selten

und nicht geplant. Ausnahmen sind hier die großen Maßnahmen. Bei den Kontrollen festgestellte Mängel werden direkt mündlich gemeldet und eine Frist zur Behebung gesetzt. Anschließend wird wieder geprüft, ob der Mangel beseitigt wurde.

→ **Empfehlung**

Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.

Zudem werden die Unternehmen derzeit nicht verpflichtend aufgefordert, weitere Unterlagen, wie zum Beispiel Fotos zu den einzelnen Bauphasen, Materiallisten, Verdichtungskontrollen, etc., beizubringen. Dies geschieht nur in Einzelfällen und auf gesonderte Anforderung. Diese könnte die Stadt Übach-Palenberg verpflichtend für alle Maßnahmen fordern. Dadurch könnte die künftige Aufbruchdatenbank sinnvoll erweitert und eine Historie zu den Aufbrüchen erzeugt werden. Ebenso sind solche Unterlagen im Streitfall beziehungsweise bei Mängeln äußerst hilfreich.

→ **Empfehlung**

Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

Mit der Fertigstellung der Arbeiten erfolgt ein Abnahmege such der jeweiligen Unternehmen. Nur bei den großen Maßnahmen erfolgt ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin inkl. Dokumentation und Bestätigung per Niederschrift und Unterschrift. Beim Großteil der Aufbrüche genügt eine E-Mail, idealerweise mit Fotos, an die zuständige Stelle. Im Anschluss erhalten die Unternehmen eine Abnahmebestätigung. Die Gewährleistungszeiten werden dann in der Aufbruchdatenbank hinterlegt. Eine Kontrolle der Aufbrüche während des Gewährleistungszeitraums erfolgt nicht.

Grundsätzlich sollte definiert werden, ob und wie häufig ein Aufbruch während und nach der Bauphase kontrolliert wird. Geeignete Auswahlkriterien könnten wie folgt bestimmt werden:

- Ist das Unternehmen zertifiziert?
- Ist das Unternehmen neu?
- Wie zuverlässig hat das Unternehmen bisher gearbeitet?
- Art und Größe der Maßnahme?
- Wird ein besonderes technisches Verfahren eingesetzt?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein geeignetes Auswahlverfahren zur Kontrolle der Aufbrüche definieren.

4.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Eine Gewährleistungsabnahme findet nicht statt. Schäden könnten nur bei den Streckenkontrollen festgestellt werden. Ohne digitale gemeinsame Aufbruchdatenbank können diese Schäden nicht einwandfrei möglichen Gewährleistungsfällen zugeordnet werden. Zudem können mehrere Unternehmen über einen gewissen Zeitraum an der gleichen Stelle gearbeitet haben. Das ist nur mit großem Aufwand nachvollziehbar. Ebenso die Feststellung, ob sich ein Schaden noch in der Gewährleistung befindet oder dieser bereits verjährt ist. Im Fall der Verjährung müsste die Stadt Übach-Palenberg den Schaden auf eigene Kosten beseitigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und dokumentieren.

4.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Übach-Palenberg stimmen sich gut miteinander ab.

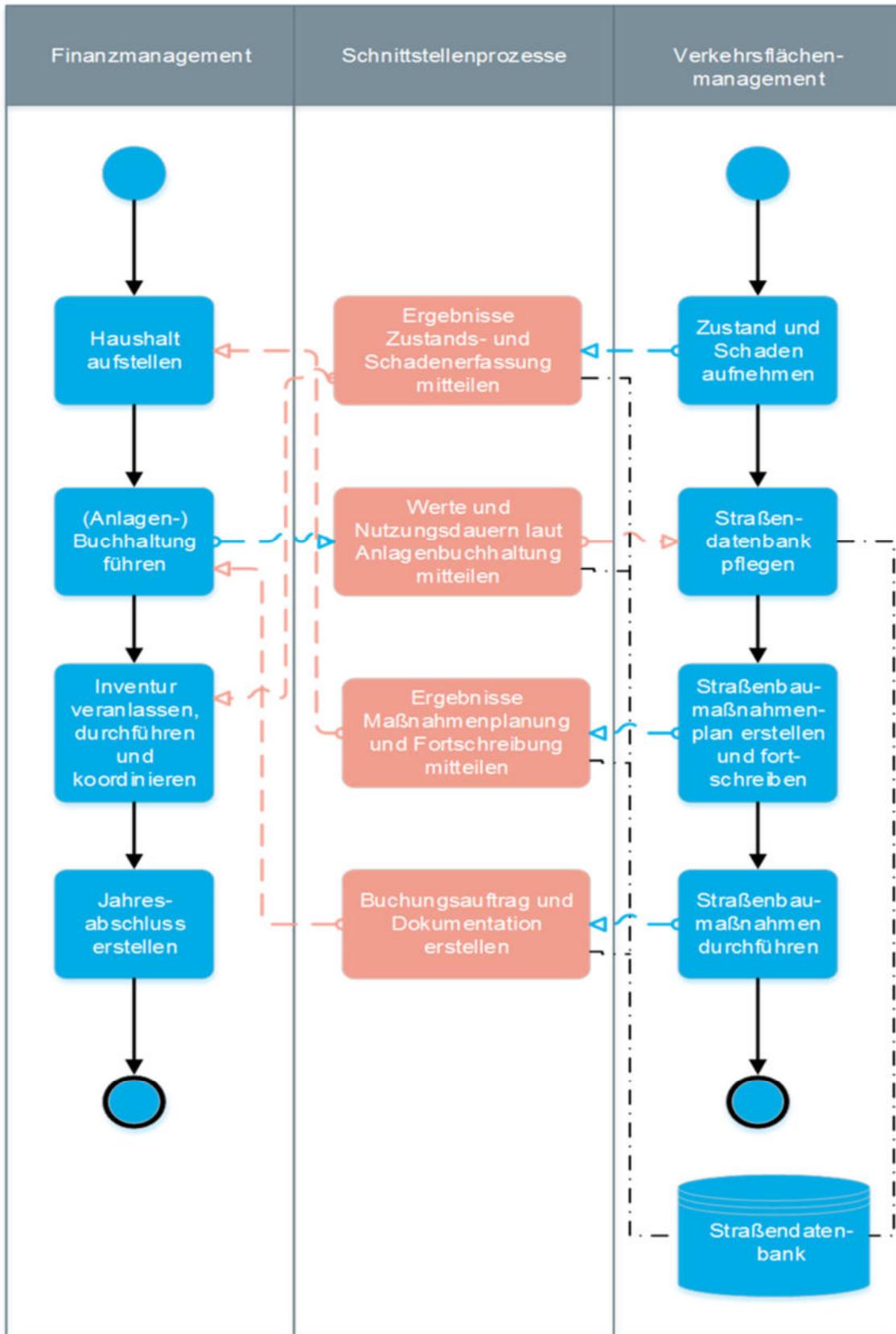
→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg hat seit der Eröffnungsbilanz 2009 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.

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



Das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter ist das bei der **Stadt Übach-Palenberg** vorhandene Finanzsystem. Sie führt unter dem Hauptkonto „Infrastrukturvermögen“ das Konto „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“. Dieses teilt sich wiederum in acht Teilkonten auf:

- Straßen
- Rad- und Gehwege
- Park- und sonstige Plätze
- Wirtschaftswege
- Verkehrslenkungsanlagen (Kreisverkehr)
- Straßenbeschilderung
- Straßenbeleuchtungsanlagen
- Sonstige Straßennebenanlagen/-elemente

Die Teilkonten Straßenbeschilderung und Straßenbeleuchtungsanlagen werden im Rahmen dieser Prüfung nicht betrachtet. Die übrigen Konten beinhalten in etwa 6.000 Anlagegüter. Über das Knoten-Kanten-Modell können die Daten in beiden Fachbereichen eindeutig zugeordnet werden. Das Finanzmanagement hat derzeit keinen Zugriff auf die bisherige Straßendatenbank. Das Verkehrsflächenmanagement kann dagegen relevante Daten in der Finanzverwaltung einsehen. So ist u.a. sichergestellt, dass die notwendigen Unterlagen der Anlagenbuchhaltung zur Verfügung stehen.

Mit der Beschaffung einer neuen Straßendatenbank sind auch die notwendigen Schnittstellen neu zu definieren. Dazu gehören beispielsweise die Restbuchwerte, die Gesamt- und Restnutzungsdauern sowie die Anlagennummer. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell reicht eine Verknüpfung relevanter Daten aus der Anlagenbuchhaltung für die Straßendatenbank. Zudem könnte die Anlagenbuchhaltung die vorhandenen Informationen anreichern und beispielsweise die Abschnittslängen und die dazugehörige Gesamtfläche aufnehmen. So können neben dem Hauptmerkmal weitergehende Informationen genutzt werden. Das hilft zum Beispiel bei Veränderungen der Flächen (Rückbau, Erweiterung, Abrechnung).

→ **Empfehlung**

Beim Aufbau einer neuen Straßendatenbank sollten die Schnittstellen zwischen den beiden Fachbereichen neu definiert werden.

Für die körperliche Inventur ist in der Stadt Übach-Palenberg grundsätzlich der Fachbereich 6 (Hoch- und Tiefbau) zuständig. Seit der Eröffnungsbilanz 2009 erfolgte jedoch keine weitere Zustandserfassung und -bewertung. Die Aktualisierung und Pflege der bestehenden Verkehrsflächen erfolgte ebenfalls nicht. Eine körperliche Inventur hat demnach bisher nicht stattgefunden.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch

den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Eine fehlende körperliche Inventur kann die Einschränkung des Bestätigungsvermerkes im Jahresabschluss der Kommune zur Folge haben.

→ **Empfehlung**

Die neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i.V.m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

4.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

4.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich begünstigende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen in der Stadt Übach-Palenberg ergeben.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtfläche in qkm	26,1	20,5	44,9	72,1	100,9	303,1	129
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	922,7	82,0	327,4	502,9	751,2	2.148,9	129

Mit 26 qkm Gesamtfläche zählt die **Stadt Übach-Palenberg** zu den kleinsten Kommunen im Prüfsegment. Auf der geringen Fläche wohnen jedoch im Vergleich dazu sehr viele Einwohner. Die Stadt Übach-Palenberg ist daher eine sehr dicht besiedelte Kommune. Dadurch ist die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen deutlich erhöht.

Die Stadt Übach-Palenberg unterhält rund eine Mio. qm Gesamtverkehrsfläche in eigener Baulast. Von dieser Gesamtfläche entfallen 92 Prozent auf die Straßenflächen. Das sind rund 950.000 qm.

Flächen nach Straßenkategorien der Stadt Übach-Palenberg

Straßenkategorien Übach-Palenberg	Flächen 2009 in qm	Flächen 2018 in qm
Hauptverkehrsstraßen	113.003	
Haupterschließungsstraßen	237.169	
Hauptgeschäftsstraßen	21.417	
Anliegerstraßen	354.422	
verkehrsberuhigte Straßen	122.808	
Parkplätze	90.648	
Summe Straßen	939.468	950.527
Unbefestigte Wirtschaftswege	130.767	130.767
Befestigte Wirtschaftswege	87.913	87.913
Summe Wirtschaftswege	218.680	218.680
Summe Verkehrsflächen (ohne unbefestigte Wirtschaftswege)	1.027.381	1.038.440

Die Stadt hat zudem eine direkte Grenze zu den Niederlanden. Eine überregionale Straßenanbindung an das Nachbarland besteht für sie über die L42 im Norden. Eine erhöhte Belastung durch zusätzlichen grenzübergreifenden Verkehr ist dennoch nicht gegeben. An das eigene überregionale Straßennetz ist Übach-Palenberg sehr gut angebunden. Über die Bundesstraßen B56 und B57 werden die Autobahnen A4, A44 und A46 zeitnah erreicht. Diese überregionalen Straßen befinden sich jedoch nicht (mit Ausnahme eines sehr kurzen Abschnittes der B57) auf der Gemarkungsfläche der Stadt Übach-Palenberg. Zudem ist die Stadt an den Schienenverkehr angebunden. Außerdem besteht eine eigene Buslinie des regionalen Verkehrsverbundes. Diese vorgenannten Faktoren können einen positiven Effekt auf die Erhaltung der Verkehrsflächen haben.

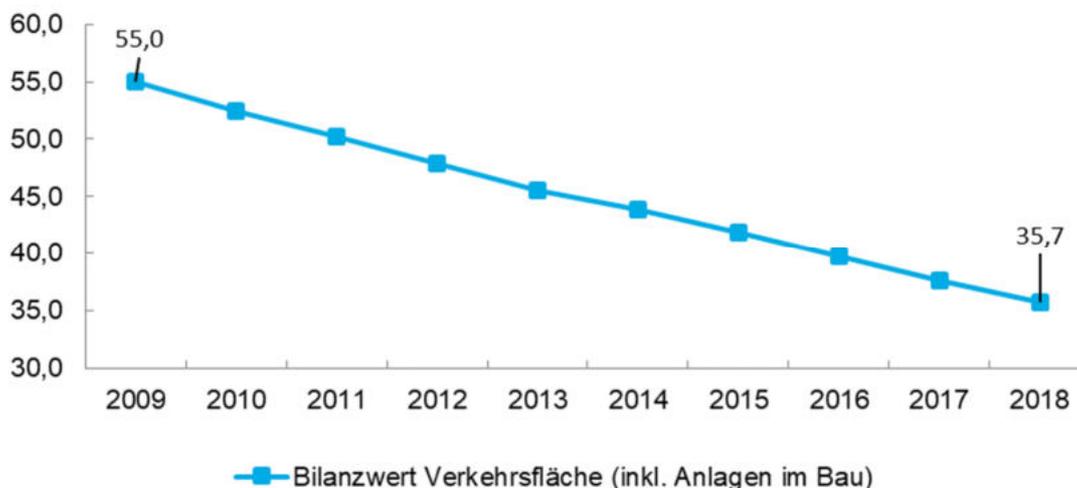
4.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Gesamtbilanzsumme beträgt bei der **Stadt Übach-Palenberg** rund 20 Prozent. Damit sind die Verkehrsflächen eine der höchsten Vermögenspositionen in der städtischen Bilanz. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 55 Mio. Euro 2009 um 35 Prozent auf rund 36 Mio. Euro 2018 verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 19 Mio. Euro. Das Verkehrsflächenvermögen reduziert sich demnach durchschnittlich um 2,2 Mio. Euro je Jahr. Setzt sich dieser Trend fort, wird das Verkehrsflächenvermögen 2030 nur noch rund 10 Mio. Euro betragen. Das wäre eine Reduzierung um mehr als 80 Prozent. Bis 2035 wäre das Vermögen vollständig aufgezehrt.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	54,7	52,1	49,8	47,2	44,7	42,7	40,1	38,8	36,6	34,4
Anlagen im Bau	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,1	1,7	0,9	1,0	1,3
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	55,0	52,5	50,3	47,8	45,5	43,8	41,8	39,7	37,6	35,7
davon Bilanzwert Straßen (inkl. Anlagen im Bau)	44,5	42,5	40,7	38,7	36,9	35,7	34,2	32,6	31,0	29,5
davon Wirtschaftswege (inkl. Anlagen im Bau)	10,5	10,0	9,6	9,1	8,6	8,1	7,6	7,1	6,6	6,2

Der hohe Werteverzehr des städtischen Verkehrsflächenvermögens stellt ein hohes haushaltswirtschaftliches Risiko dar, da die Verkehrsflächen auch zukünftig genutzt werden. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor. Hier besteht demnach dringender Handlungsbedarf für die Stadt Übach-Palenberg.

4.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

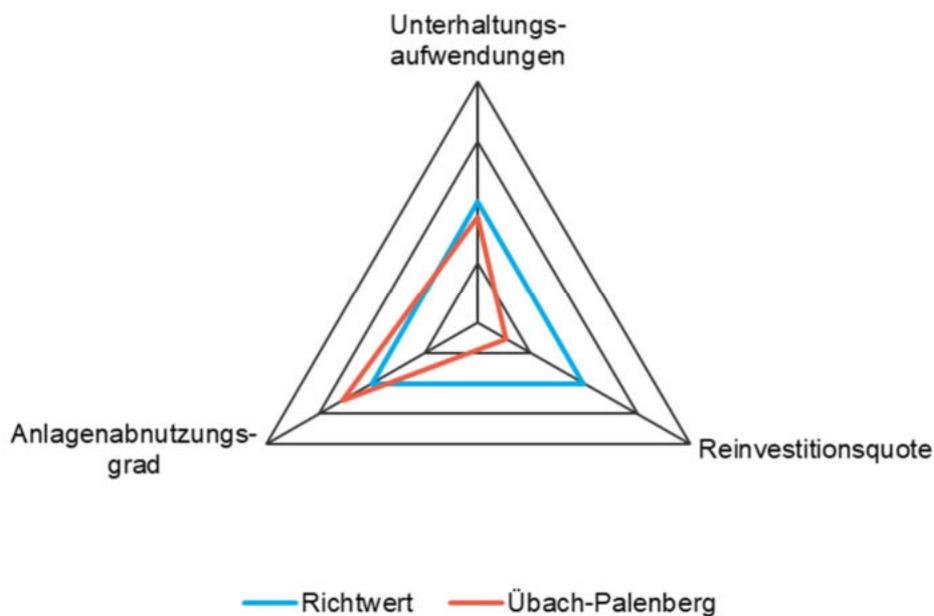
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Übach-Palenberg** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Kommune
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,14
Reinvestitionsquote in Prozent	100	27
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	64

Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, so dass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand deutlich verschlechtert. Zudem zeigt der Anlagenabnutzungsgrad von 64 Prozent eine bereits fortgeschrittene Abnutzung. Die Unterhaltungsaufwendungen von derzeit 1,14 Euro je qm können ein ausreichendes Zustandsniveau nicht halten. Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

4.6.1 Alter und Zustand

- Der Anlagenabnutzungsgrad von 64 Prozent deutet auf eine Überalterung des Verkehrsvermögens hin.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Aktuelle technische Zustandsdaten liegen der **Stadt Übach-Palenberg** nicht vor. Die Zustandseinschätzung zur Eröffnungsbilanz 2009 erfolgte mithilfe der Zuordnung von Restnutzungsdauern. Eine Einschätzung zum Zustand der Verkehrsflächen über die Restnutzungsdauer ersetzt jedoch keine reguläre Zustandserfassung nach den Regelwerken der FGSV. Sie kann nur näherungsweise Erkenntnisse liefern, da sich dieser Wert linear über die Zeit reduziert. Aus technischer Sicht kann eine Fläche mit geringer Restnutzungsdauer dennoch einen guten Zustand vorweisen. Auf der anderen Seite kann eine Straße mit hoher Restnutzungsdauer bereits so stark geschädigt sein, dass die angesetzte Gesamtnutzungsdauer nicht erreicht wird und deutlich früher erneuerungsbedürftig wird.

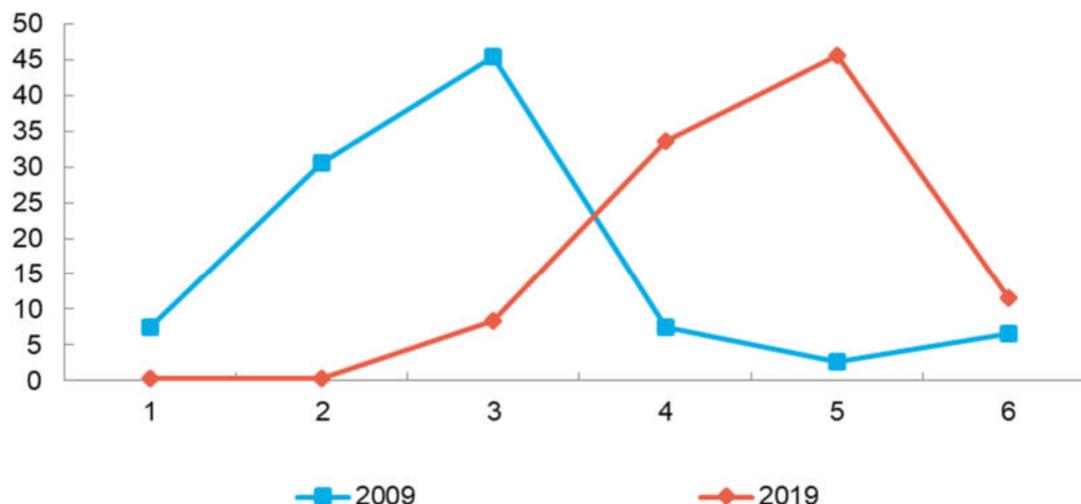
Die nachfolgende Tabelle zeigt die entsprechenden Zuordnungen. Zum besseren Vergleich wurden auch für 2019 entsprechende Werte errechnet und 2009 gegenübergestellt.

Zustandsbewertung mithilfe der Restnutzungsdauer

Restnutzungsdauer in Jahren	Zustandsbewertung	Anteil 2009 in %	Anteil 2019 in %
40 – 33	1. neuwertig	7,5	0,2
33 – 26	2. leichte Abnutzung	30,6	0,4
26 – 20	3. leichte Schäden	45,4	8,4
20 – 13	4. reparaturbedürftig	7,4	33,7
13 – 6	5. instandsetzungsbedürftig	2,6	45,7
6 - 0	6. erneuerungsbedürftig	6,5	11,6

Demnach waren 2009 7,5 Prozent aller Verkehrsflächen in einem neuwertigen Zustand. Zehn Jahre später sind es nur noch sehr wenige Flächen. Auch die beiden Zustandskategorien mit leichten Abnutzungen und leichten Schäden haben sich sehr stark verändert. Waren 2009 noch drei Viertel aller Flächen in diesen Kategorien vorzufinden, so haben sich diese 2019 ebenfalls massiv zugunsten der nachfolgenden Kategorien verschlechtert. Insgesamt hat sich der Zustand anhand der Restnutzungsdauern um zwei Kategorien verschlechtert. Diese Verschiebung wird mit der nachfolgenden Grafik verdeutlicht. 2019 sind bereits zwölf Prozent aller Verkehrsflächen erneuerungsbedürftig und fast die Hälfte instandsetzungsbedürftig.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



Ausgehend vom derzeitigen Anlagenlagenabnutzungsgrad und den vorliegenden Zustandsinformationen ist davon auszugehen, dass sich der Zustand der Verkehrsflächen weiter deutlich verschlechtern wird. Das bedeutet im Wesentlichen, dass die Kosten einer Sanierung steigen, je schadhafter die Verkehrsfläche ist. Im Umkehrschluss muss die Stadt, aufgrund unterlassener Instandhaltungen in den letzten Jahren, künftig deutlich mehr für die Sanierungen aufbringen. Das birgt ein sehr hohes finanzielles Risiko für die Stadt Übach-Palenberg.

→ Empfehlung

Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.

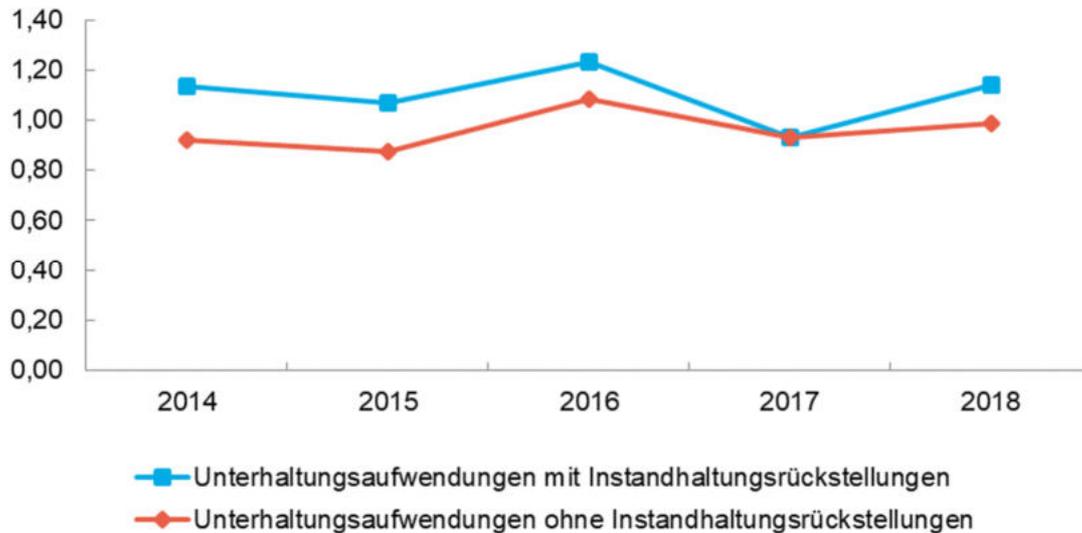
4.6.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen momentan nicht den empfohlenen Richtwert der FGSV.

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 Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Übach-Palenberg** im 4-Jahres-Durchschnitt bei 1,09 Euro je qm. Damit wird der empfohlene Richtwert der FGSV derzeit nicht erreicht. Das hat negative Auswirkungen auf den Straßenzustand. Mittlerweile hat die Stadt Übach-Palenberg einen Instandsetzungs- und Erneuerungsbedarfs von rund 600.000 qm Verkehrsfläche. Daher kann der tatsächliche Unterhaltungsbedarf in Übach-Palenberg auch über dem Richtwert liegen.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 bis 2018 in Euro je qm



→ Empfehlung

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.

4.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur 21 Prozent.

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.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 hat die **Stadt Übach-Palenberg** nur einen sehr geringen Anteil in ihr Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Im Durchschnitt sind das 21 Prozent pro Jahr. Den höchsten Wert erreichte die Reinvestitionsquote 2014 mit 34 Prozent. Im darauffolgenden Jahr fiel diese mit neun Prozent auf den niedrigsten Wert innerhalb der betrachteten fünf Jahre. Seitdem steigt die Reinvestitionsquote wieder von Jahr zu Jahr. 2018 lag dieser Wert bei 27 Prozent. Im Ergebnis sind die erreichten Reinvestitionsquoten dennoch zu niedrig.

Aufgrund der niedrigen Reinvestitionen, des hohen Anlagenabnutzungsgrades und der nicht vorhandenen Kenntnis zum aktuellen Zustand der Verkehrsflächen, ergibt sich für die Stadt Übach-Palenberg ein hoher Handlungsdruck. Die Stadt Übach-Palenberg kann den substanziellen Werterhalt nicht sicherstellen. Daher besteht ein hohes Risiko ungeplanten Verzehrs des Verkehrsflächenvermögens. Höhere Reinvestitionen sind notwendig.

→ Empfehlung

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Reinvestitionen bedarfsgestützt anpassen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung				
F1	Die Datenlage der Stadt Übach-Palenberg ist nicht zufriedenstellend.	117	Die Stadt Übach-Palenberg sollte die notwendigen technischen Fachdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.	117
F2	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine funktionsfähige Straßendatenbank, mit der sie den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern kann.	117	Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine neue Software für die systematische Verkehrsflächenerhaltung beschaffen. Dabei sollten die verschiedenen Verknüpfungen wie z.B. zum Finanzwesen oder dem Aufbruchmanagement berücksichtigt werden. Ebenso sollte der Prozess der Datenpflege und Fortschreibung berücksichtigt werden.	118
			Eine neue Zustandserfassung sollte zeitnah durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollte diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.	119
F3	Die Stadt Übach-Palenberg hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	119	Die Stadt Übach-Palenberg sollte neben einer neuen Straßendatenbank auch eine Kostenrechnung einführen. Die Strukturen sind hierbei aufeinander abzustimmen.	119
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	120	Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.	120
Prozessbetrachtung				
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die unmittelbaren und mittelfristigen Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.	122

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements, von der Koordination über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme sollte digitalisiert werden. Dafür sollte idealerweise ein webbasiertes Portal eingerichtet und mit einer neuen Straßendatenbank verknüpft werden.	122
		E4.2		
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatei hinterlegt werden können.	123
		E4.3		
			Jeder Aufbruch sollte im Genehmigungsprozess hinterlegt werden. Nur so kann eine vollständige Übersicht der Arbeiten im Straßenraum sichergestellt werden.	123
		E4.4		
			Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Stadt Übach-Palenberg nicht selbst in der Lage zu dokumentieren, so sollten die Unternehmen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.	123
		E4.5		
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte das Aufbruchmanagement stärker zentralisieren.	123
		E4.6		
			Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.	124
		E4.7		
			Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.	124
		E4.8		
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein geeignetes Auswahlverfahren zur Kontrolle der Aufbrüche definieren.	124
		E4.9		
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und dokumentieren.	125
		E4.10		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Die Stadt Übach-Palenberg hat seit der Eröffnungsbilanz 2009 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	125	Beim Aufbau einer neuen Straßendatenbank sollten die Schnittstellen zwischen den beiden Fachbereichen neu definiert werden.	127
			Die neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i.V.m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.	128
Ausgangslage für die Verkehrsflächenenerhaltung				
F6	Die Stadt Übach-Palenberg hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können.	129		
Erhaltung der Verkehrsflächen				
			Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.	133
			Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.	134
F7	Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur 21 Prozent.	134	Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Reinvestitionen bedarfsgestützt anpassen.	134

5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg 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 Übach-Palenberg bietet an unterschiedlichen Stellen Optimierungspotenzial. So sollte die Stadt beispielsweise alle zusammenhängenden Aufgaben bündeln und diese u.a. von der Submissionsstelle in eine „Zentrale Vergabestelle“ (ZVS) überführen. Nach Darstellung der Stadt standen bisher der Einrichtung einer ZVS organisatorische und personelle Einschränkungen in Zusammenhang mit dem Stärkungspakt, insbesondere das Personalentwicklungskonzept in Verbindung mit dem Abbau von Stellen, entgegen.

Daneben sollte die vorhandene Vergabesoftware durchgängig eingesetzt werden, um einheitliche Verfahren sicherzustellen. Übach-Palenberg hat eine Dienstanweisung Vergabe erlassen. Hier kann die Stadt einige Passagen redaktionell überarbeiten und klarstellen.

Die Stadt Übach-Palenberg beugt der Korruption durch eine regelmäßige Schwachstellenanalyse vor. Alle notwendigen Regelungen sollte die Stadt Übach-Palenberg in einer formellen Dienstanweisung zusammenführen. Gleiches gilt für den Bereich Sponsoring. Auch hier sollte aus Gründen der Transparenz eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden.

Für ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) sind bei der Stadt Übach-Palenberg erste Ansätze vorhanden. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und dieses Instrument für größere Bauvorhaben weiter optimieren.

Beim Nachtragswesen weichen Auftrags- und Abrechnungssummen nicht auffällig voneinander ab. In Einzelfällen kommt es jedoch zu hohen Differenzen. Dies wird bei der Maßnahmenbetrachtung deutlich. Hier ist auch zu erkennen, dass gesetzliche Vorgaben nicht immer eingehalten werden.

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

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

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Zentrale Vergabestelle. Die örtliche Rechnungsprüfung ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Übach-Palenberg 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 vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

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

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

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

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

In der **Stadt Übach-Palenberg** ist seit dem Jahr 2012/2013 eine Vergabestelle eingerichtet. Sie ist im Fachbereich 2 – Finanzen angesiedelt. Die Fachbereiche leisten entsprechende Vorbereitungen wie z.B. das Leistungsverzeichnis.

Die Stadt Übach-Palenberg hat eine „Dienstanweisung über die Vergabe von Bauleistungen, Leistungen und freiberuflichen Leistungen (Vergaberichtlinie)“ erlassen. Diese gilt für alle Organisationseinheiten der Stadt Übach-Palenberg.

Die Dienstanweisung beinhaltet u.a. Regelungen zu Zuständigkeiten, Wertgrenzen, Vergabeararten, Verfahren zur Einbindung der Vergabestelle, zur Auftragserteilung sowie zu Nachträgen. Auch ist festgeschrieben, dass zu jeder Vergabe ab 5.000 Euro Auftragswert eine Dokumentation (Vergabebericht) zu fertigen ist.

Weiterhin ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung verbindlich geregelt. Es sind entsprechende Aufgaben (z.B. formelle Prüfung von Vergabeunterlagen und Angeboten, Teilnahme an Submissionen, Prüfung von Nachträgen) definiert. In der Rechnungsprüfungsordnung sind weitere Regelungen zur örtlichen Rechnungsprüfung festgeschrieben.

In der Vergaberichtlinie sind die Aufgaben der Vergabestelle, der Bedarfsstellen (ausschreibende Stellen) sowie der örtlichen Rechnungsprüfung definiert. Die Stadt Übach-Palenberg hat dargestellt, dass es sich bei der Vergabestelle eher um eine Submissionsstelle handelt. Bei der Einrichtung der Vergabestelle wurde aus personellen bzw. Kostengründen bewusst auf eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) mit entsprechendem Aufgabenzuschnitt verzichtet. Nach Ausführung der Stadt sind hierfür die Auswirkungen aus dem Stärkungspakt (insbesondere das Personalentwicklungskonzept) ursächlich. Bei komplizierten, aufwendigen Verfahren, z.B. Konzessionsausschreibungen, werden externe Experten (Kanzleien, Berater) beauftragt und einbezogen.

Nach Auffassung der gpaNRW bestehen hier Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte der Vergabestelle eine größere Bedeutung zukommen und der Aufgabenbereich erweitert werden.

In einer ZVS wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sichergestellt. Dies führt dazu, dass eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen einer Kommune gewährleistet ist. Bestimmte Aufgaben, die zurzeit von der örtlichen Rechnungsprüfung oder den ausschreibenden Stellen in der Stadt Übach-Palenberg durchgeführt werden, sollten von der Vergabestelle übernommen werden. Hier sind insbesondere folgende Aufgaben zu nennen:

- formelle und rechnerische Prüfung,
- Fertigung des Auftragsschreibens,
- Erstellung der Anfrage bei der Informationsstelle für Vergabeausschlüsse gem. § 8 KorruptionsbG,
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Absagen an Bieter),
- Bekanntmachungen/Veröffentlichungen (z.B. Nachdokumentation).

In der Vergaberichtlinie ist unter Ziff. 15.1 geregelt, dass nach Abschluss der Submission von der örtlichen Rechnungsprüfung eine formelle Prüfung aller Angebote vorzunehmen ist.

Im weiteren Verfahren prüft das RPA im Rahmen des Wertungsverfahrens (Ziff. 16.4/5) u.a. auf Grundlage der formellen Prüfung das Ergebnis der Wertung und den Vergabevorschlag in

vergaberechtlicher Hinsicht. Hier sollte die formelle Prüfung nach der Submission von der vergaberechtlichen Prüfung sämtlicher Vergabeunterlagen getrennt werden. Aufgrund dieser Konstellation bietet es sich an, dass die formelle Prüfung die Vergabestelle durchführt.

Eine ZVS trennt die formelle Durchführung des Vergabeverfahrens von der Auftragsabwicklung durch die Fachbereiche. Somit sollte die gesamte Bieterkommunikation inkl. Auftragschreiben von der ZVS durchgeführt werden.

Gleichwohl berücksichtigt die derzeitige Ausgestaltung der Vergabestelle (Submissionsstelle) notwendige Aspekte des Mehr-Augen-Prinzips sowie der transparenten Vergabeabwicklung (z.B. Vorgang der Bieterauswahl gem. Ziff. 10.4 der Vergaberichtlinie).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Vergabestelle (Submissionsstelle) zu einer ZVS erweitern.

Die hierzu erforderlichen Personalressourcen sind zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Viele Kommunen bündeln ihre Kompetenzen im Vergabesektor und arbeiten in interkommunalen Kooperationen. Auch die Stadt Übach-Palenberg könnte prüfen, ob Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen. Gegebenenfalls kann sie die Aufgaben auch auf eine andere Kommune oder aber den Kreis übertragen.

Bei der Stadt Übach-Palenberg ist eine Vergabesoftware im Einsatz, welches die Fachbereiche sowie die Vergabestelle bei der Durchführung der Vergabeverfahren unterstützt. Allerdings werden nicht alle Vergaben mit der Software bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte sämtliche Vergabeverfahren über die Vergabesoftware abwickeln. So wird eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren insbesondere in Bezug auf Verfahrensablauf und Dokumentation gewährleistet.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention.

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 KorruptionsbG²⁵ 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.

Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist in der **Stadt Übach-Palenberg** nicht vorhanden. Einzelne Regelungen sind aber in unterschiedlichen Dienstanweisungen enthalten. So sind beispielsweise Ausführungen zu Vergünstigungen im Amt, Interessenskollisionen und Nebentätigkeiten in der „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Übach-Palenberg“ (ADA) zu finden. Regelungen zu einer Schwachstellenanalyse ergeben sich aus einem feststellenden Aktenvermerk zur Identifizierung korruptionsgefährdeter Stellen bei der Stadt Übach-Palenberg.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zusammenfassende Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.

Mit einer entsprechenden Dienstanweisung kann diese Thematik für die Bediensteten erkennbar an einer Stelle abschließend geregelt werden.

Die Stadt Übach-Palenberg hat im Jahr 2016 ein Konzept zur Identifizierung korruptionsgefährdeter Bereich bzw. Stellen erarbeitet. Danach werden alle Stellen samt ihren Aufgabeninhalten auf fünf verschiedene Risikomerkmale hin untersucht und anhand einer Skala einer Gefährdungsgruppe zugordnet. Die Risikobewertung der Stellen wird fortgeschrieben und insbesondere bei Veränderungen der Stellenbeschreibung für die betroffene Stelle neu durchgeführt. Insoweit ist der Stand der Bewertung der Stellen aktuell. Die Stadt Übach-Palenberg hat ausgeführt, dass eine Evaluation der gesamten Prüfung in fünf Jahren vorgesehen ist.

²⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle und Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen, sollten bei einer Kommune klare Verhaltensregeln vorhanden sein, was in einem konkreten Fall zu tun ist.

Daher sollten aus Sicht der gpaNRW klare und deutliche Handlungsanweisungen erstellt werden, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall zu verhalten haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer entsprechenden Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammengefasst werden.

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 Übach-Palenberg auch in Ihrer Vergaberichtlinie (Ziff. 15.1) aufgenommen: „Die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG“ sind zu tätigen.“ Es ist allerdings nicht definiert, wer bzw. welche Stelle bei der Stadt Übach-Palenberg diese Anfragen stellen soll. Aus diesem Grund sind in der Vergangenheit die vorgegebenen Anfragen nicht vorgenommen worden. Dies wurde bei der unter Abschnitt 5.7 dieses Berichts durgeführten Maßnahmenbetrachtung deutlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Regelung zu Anfragen nach § 8 KorruptionsbG in ihrer internen Vergaberichtlinie konkretisieren und die Stelle benennen, die diese Anfragen bei der Stadt stellen soll.

Im Zuge der Besprechung dieses Sachverhaltes hat die Stadt Übach-Palenberg dargestellt, die entsprechende Passage in der Vergaberichtlinie textlich klarzustellen. Ebenfalls wird sie die interne Vergaberichtlinie (Ziff. 16.12) zu der Anforderung von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister gem. § 150a Gewerbeordnung überarbeiten bzw. aktualisieren. Auch hier wurde im Zuge der Maßnahmenbetrachtung deutlich, dass entsprechende Anfragen nicht regelmäßig gestellt werden.

Der Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz (Angaben der Mitglieder von Gremien einer Kommune) kommt die Stadt Übach-Palenberg nach. Auf der Internetseite der Stadt Übach-Palenberg sind die entsprechenden Informationen zu finden. In der Ehrenordnung für den Rat der Stadt Übach-Palenberg sind die 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. In den letzten Jahren wurden diese Anzeigen nicht regelmäßig vorgenommen. Die Stadt hat dargestellt, dass zukünftig der Rat der Stadt Übach-Palenberg durch Vorlage einer schriftlichen Aufstellung entsprechend der gesetzlichen Vorgabe unterrichtet wird. Für das Jahr 2020 ist eine entsprechende Aufstellung bereits in Bearbeitung und wird zeitnah dem Rat vorgelegt.

5.4 Sponsoring

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

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden teilweise Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.

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 Übach-Palenberg** findet Sponsoring insbesondere bei Sport- und Kulturveranstaltungen statt.

Eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen hat die Stadt Übach-Palenberg nicht erlassen. Bei Sponsoringmaßnahmen werden teilweise Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.

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

- Wer entscheidet grundsätzlich über die Annahme/ Ablehnung von Sponsor-Angeboten?
- Wer darf Sponsor werden?
- Was darf gesponsert werden?
- Wie hoch darf eine Sponsorenleistung sein?
- Welche Gegenleistungen darf und möchte die Kommune erbringen?
- Wer trägt entstehende Kosten und (Haftungs-)Risiken, die (ggf. später) durch Sponsoring entstehen können?

- Steuerliche und haushaltsrechtliche Bewertung von Sponsoring.
- Grundsätzliche Fixierung in Form von Verträgen.
- Veröffentlichung von Sponsoring-Fällen im Rahmen einer Berichtspflicht.

Die Stadt Übach-Palenberg hat dargestellt, dass gemäß Beschluss des Verwaltungsvorstands vom 15. Dezember 2020 geplant ist, das Aufgabengebiet Sponsoring der örtlichen Rechnungsprüfung zuzuweisen. In diesem Zusammenhang soll eine entsprechende Dienstanweisung erarbeitet werden. Die Erstellung einer Dienstanweisung begrüßt die gpaNRW. Dies sollte zeitnah umgesetzt werden.

Darüber hinaus ist es für eine Kommune von Bedeutung, dass der Bereich Sponsoring transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestaltet wird. Diese Ansprüche erfüllt die Stadt Übach-Palenberg, indem sie dem Rat der Stadt jährlich einen Bericht über gesponserte Aktivitäten vorlegt.

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 Übach-Palenberg 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 Übach-Palenberg** werden Bauinvestitionen fachübergreifend geplant. Hier ist der Fachbereich 6 Hoch- und Tiefbau federführend zuständig.

Für die Bedarfsermittlung stimmen sich zunächst die jeweiligen Fachabteilungen ab. Maßgebend für die Bedarfsanmeldung sind z.B. der Schulentwicklungsplan (Schulbau), das Straßen- und Wegekonzept (Straßenbau), der Feuerwehrbedarfsplan (Feuerwehrwesen), oder auch das Abwasserbeseitigungskonzept (Kanalbereich).

Die abgestimmten Bedarfe sind dann Grundlage für die Budgetermittlung, Haushaltsmittelanmeldung und weitere Planung.

In Abhängigkeit der Größe und Komplexität der Maßnahme wird ein externes Ingenieurbüro beauftragt, welches die Maßnahme begleitet. In Zusammenarbeit mit diesem werden Planung, Kostenberechnung sowie die Ausschreibungsunterlagen (insbesondere Vergabeformblätter, Vorbemerkungen, Leistungsbeschreibung) erstellt. Für eine umfangreiche Bedarfsprüfung werden Alternativ- und Wirtschaftlichkeitsanalysen durchgeführt.

Die Projektsteuerung sowie das Kostencontrolling werden von der Stadt Übach-Palenberg in enger Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro vorgenommen.

Die Stadt Übach-Palenberg gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt Übach-Palenberg sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

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

Die Stadt sollte zumindest Regelungen darüber treffen,

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

→ **Empfehlung**

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

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der

Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

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

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

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten liegen in der Stadt Übach-Palenberg im interkommunalen Vergleich insgesamt im durchschnittlichen Bereich. Im Einzelnen sind jedoch auch hohe Abweichungen feststellbar.

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 Übach-Palenberg** hat für den Zeitraum von 2018 bis 2020 insgesamt 24 Maßnahmen (davon 13 Baumaßnahmen) mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Kumuliert stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.217.000	
Abrechnungssummen	5.956.000	
Summe der Unterschreitungen	344.000	5,5
Summe der Überschreitungen	83.000	1,3

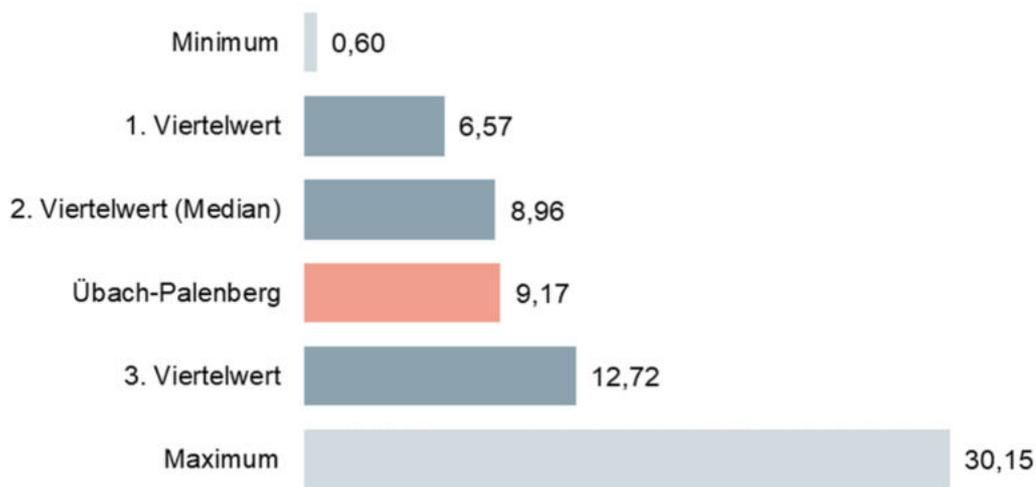
Aus der Summe der Unter- sowie der Überschreitungen vom ursprünglichen Auftragswert ergeben sich die Abweichungen. Diese haben eine Höhe von insgesamt rd. 427.000 Euro. Dies entspricht rund sieben Prozent der Auftragswerte. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute 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 insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend. Bei dem überwiegenden Teil der Maßnahmen handelt es sich in Übach-Palenberg um Baumaßnahmen. Insbesondere bei den Hochbaumaßnahmen handelt es sich vorwiegend um „Bauen im Bestand“ (Umbau, Sanierung). Nach Aussage der Stadt ist hier eine genaue Planung deutlich schwieriger und auch risikobehafteter als bei Neubaumaßnahmen.

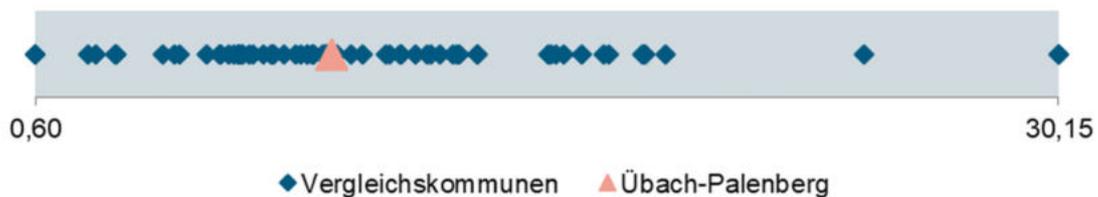
Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Übach-Palenberg acht Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 310.000 Euro. Bei einem Auftragsvolumen von rund 3,4 Mio. Euro entspricht dies einer Abweichung von rund neun Prozent.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Übach-Palenberg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 67 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Summe der Abweichungen vom Auftragswert liegt im interkommunalen Vergleich oberhalb des Median.

Werden die Abweichungen differenziert betrachtet, ergibt sich folgende Aufteilung:

Kennzahl	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	0,39	0,00	3,12	4,94	7,69	26,19	67
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	8,78	0,00	1,83	3,30	4,88	16,20	67

Hier wird deutlich, dass der überwiegende Teil der Abweichungen bei den Unterschreitungen vorliegt. Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle, dass von den gesamten Unterschreitungen i.H.v. rund 296.000 Euro eine Maßnahme mit einer Unterschreitung von rd. 288.000 Euro prägend ist (Kanalerneuerung Heerleener Str. 2. BA).

Einen Teil der Abweichungen wickelt die Stadt Übach-Palenberg über formelle Nachträge ab. Von den in den Jahren 2018 bis 2020 abgerechneten 24 Maßnahmen über 50.000 Euro netto hat die Stadt Übach-Palenberg bei vier Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet. Die Nachträge hatten ein Volumen von rund 80.000 Euro. Dies entspricht rund 1,3 Prozent der Auftragswerte von rund 6,2 Mio. Euro.

Verhältnis der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018 bis 2020

Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,27	0,00	2,40	3,86	5,64	14,00	87

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 Übach-Palenberg sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergaberichtlinie 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 Vergaberichtlinie hat die **Stadt Übach-Palenberg** Regelungen zu Nachträgen verschriftlicht. Auch sind hier Ausführungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung enthalten.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt 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.

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 Übach-Palenberg 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
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Zentrale Vergabestelle. Die örtliche Rechnungsprüfung ist bei den Vergabeverfahren in der Stadt Übach-Palenberg eingebunden und leistet damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.	117	E1.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Vergabestelle (Submissionstelle) zu einer ZVS erweitern.	6
			E1.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte sämtliche Vergabeverfahren über die Vergabesoftware abwickeln. So wird eine Einheitlichkeit aller Vergabeverfahren insbesondere in Bezug auf Verfahrensablauf und Dokumentation gewährleistet.	142
F2	Die Stadt Übach-Palenberg verfügt über keine Dienststanweisung zur Korruptionsprävention.	117	E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte eine zusammenfassende Dienststanweisung Korruptionsprävention erstellen, in der alle notwendigen Regelungen enthalten sind.	119
			E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte klare Handlungsanweisungen formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben. Diese könnten in einer entsprechenden Dienststanweisung Korruptionsprävention zusammengefasst werden.	144
			E2.3 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Regelung zu Anfragen nach § 8 KorruptionsbG in ihrer internen Vergaberichtlinie konkretisieren und die Stelle benennen, die diese Anfragen bei der Stadt stellen soll.	144
Sponsoring				
F3	Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden teilweise Regelungen in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	145		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Bauinvestitionscontrolling				
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die fachbereichsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling.	146	E4	147
Nachtragswesen				
F5	In der Stadt Übach-Palenberg sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergaberichtlinie enthalten. Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes ist geregelt. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	150	E5	151

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Übach-Palenberg im Prüfgebiet Friedhofswesen 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.

Friedhofswesen

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der **Stadt Übach-Palenberg** deutlich zu erkennen. Die Bestattungszahlen sind konstant, was für eine gute Annahme der städtischen Friedhöfe spricht. Daraus ergibt sich auch ein hoher Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen insgesamt.

Die Anzahl der Sarg- und Urnenbestattungen hat sich allerdings deutlich verschoben. Lag der Anteil der Urnenbestattungen vor ca. 25 Jahren noch bei zehn bis 15 Prozent, liegt dieser mittlerweile bei rund 60 Prozent.

Im Friedhofsbereich ergeben sich unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. So sollte insbesondere die Datenbasis weiter verbessert werden. Aktuell können einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die entsprechende Zahlenbasis nicht vorhanden ist.

Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis lässt sich ein Berichtswesen aufbauen sowie ein Flächenentwicklungsplan erstellen, der die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt. Wird dieser erstellt, ist die Größe der Stadt bzw. der Friedhöfe angemessen zu berücksichtigen.

Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit, die aktuell bewusst nicht stattfindet. Hier könnte die Stadt Übach-Palenberg mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten.

Die Verwaltungsführung der Stadt Übach-Palenberg beabsichtigt aufgrund der in diesem Bericht aufgeführten Feststellungen und Empfehlungen im Friedhofswesen, organisatorische Anpassungen innerhalb der Verwaltung umzusetzen.

Die Kosten für die Grünflächenunterhaltung liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Auffällig sind der hohe Baumbestand sowie die Bepflanzung, die beispielsweise durch zahlreiche Hecken einen hohen Pflegeaufwand verursachen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet schwerpunktmäßig, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und ziel- und zukunftsgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Friedhofswesens. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Kommune gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es mittlere kreisangehörige Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grund- / Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	3	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	84.891	68.000	90.740	134.861	148.744	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	68,92	43,90	68,94	69,81	88,78	117	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,40	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	67,11	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14

In der Stadt **Übach-Palenberg** existieren aktuell drei kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Neben den kommunalen Friedhöfen existiert noch ein konfessioneller Friedhof, auf dem allerdings nur wenige Bestattungen stattfinden.

Im Betrachtungsjahr 2018 wurden rund 70 Prozent der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im Bereich des Median. Allerdings ist in diesem Jahr die Bestattungszahl mit 204 Bestattungen rund zehn Prozent unter den Fallzahlen der Vorjahre. Bei einer durchschnittlichen Betrachtung der letzten Jahre sowie dem Jahr 2019 ergibt sich ein Wert von über 80 Prozent bei durchschnittlich 230 Bestattungen jährlich. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im oberen Bereich und spiegelt die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe in Übach-Palenberg wieder.

Die Stadt Übach-Palenberg grenzt direkt an die Niederlande. Eine damit verbundene mögliche Konkurrenzsituation durch alternative (möglicherweise auch günstigere) Bestattungsmöglichkeiten ist nach Aussage der Stadt Übach-Palenberg nicht festzustellen.

Die gesamte Friedhofsfläche ist im interkommunalen Vergleich eher gering. Da jedoch rund zwei Drittel der Gemeindefläche zu Erholungszwecken zur Verfügung stehen, müssen die Friedhöfe diesen Zweck nicht erfüllen.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Übach-Palenberg deutlich zu erkennen. Daneben werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Stadt Übach-Palenberg gepflegt werden. Setzt sich diese Entwicklung fort, werden weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der Stadt Übach-Palenberg nicht vorhanden. Vielmehr findet eine eher kurzfristige Betrachtung der Situation statt.

Gleichwohl beschäftigt sich die Stadt Übach-Palenberg mit den vorhandenen Erweiterungsflächen. Vor rund drei Jahren wurde eine Erweiterungsfläche am Friedhof Scherpenseel veräußert und zur Wohnbebauung umgenutzt.

Die noch vorhandenen Erweiterungsflächen werden aktuell landwirtschaftlich genutzt. Eine Fläche kommt möglicherweise als Ersatzstandort für den Bauhof in Betracht.

6.4 Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

6.4.1 Strukturen und Prozesse

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung, die Gebührenkalkulation sowie die Planung und Unterhaltung der Friedhofsflächen finden in unterschiedlichen Bereichen statt. Ein regelmäßiger Austausch wird nicht vorgenommen, der für eine optimale Steuerung wichtig wäre.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement muss eine Kommune zukunftsgerichtet organisieren. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Übach-Palenberg** im Fachbereich 5 – Stadtentwicklung. Hier ist das Sachgebiet Friedhofswesen verantwortlich. In diesem Sachgebiet werden die Bearbeitung der Bestattungen durchgeführt, Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt und das Beschwerdemanagement abgewickelt.

Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Stadt Übach-Palenberg eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt.

Die Gebührenkalkulation findet im Fachbereich 2 – Finanzen statt. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation ergeben sich aus dem Abschnitt 6.5 Gebühren.

Die Bepanung der Friedhofsflächen, wie Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern sowie die Unterhaltung der Friedhofsflächen, wird im Fachbereich 7 – Technischer Betrieb vorgenommen. Eine Abstimmung mit der Friedhofsverwaltung findet nicht regelmäßig statt.

→ **Empfehlung**

Die beteiligten Fachbereiche sollten sich regelmäßig über die Entwicklungen und notwendigen Maßnahmen im Friedhofsbereich abstimmen.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die strategischen Vorgaben sind in der Stadt Übach-Palenberg sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen sollte eine Kommune hier einen besonderen Fokus auf eine strategisch ausgerichtete Steuerung legen. Diese Steuerung sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Übach-Palenberg** hat in der Produktbeschreibung für das Produkt Friedhöfe (Produktgruppe 1302) folgende allgemeine Ziele formuliert:

- Naturnahe Gestaltung der Friedhöfe,
- Sicherstellung von ordnungsgemäßen und würdigen Bestattungen.

Diese allgemein gehaltenen Ziele sollte die Stadt Übach-Palenberg für sich konkreter fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Stadt ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil Trauerfeiern zu Bestattungen
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl
- Anteil Bestattungen zu Neuvergaben von Grabnutzungsrechten von „X“-Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.

Kennzahlen können, selbst wenn sie nur stadintern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist nicht vorhanden. Kennzahlen werden nicht gebildet, lediglich die Bestattungszahlen werden

bei Bedarf ausgewertet. Hier kann die Friedhofsverwaltung proaktiv vorgehen und steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.

6.4.3 Datenlage / IT

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofwesens.

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.

Jede Kommune sollte über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Übach-Palenberg** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Allerdings sind nicht alle Daten, die für eine optimierte Steuerung notwendig wären, vorhanden. So sind Daten zu belegten und freien Grabstellen nicht erfasst. Die Stadt Übach-Palenberg hat ausgeführt, dass sie die Daten in der Vergangenheit bereits erfasst hat, diese dann aber nicht fortgeschrieben wurden.

Mit der vorhandenen Software sind derzeit nur begrenzt Auswertungen möglich. So können aktuell die Neukäufe und Verlängerungen von Grabstellen nicht ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen. Die vorhandene Software sollte soweit optimiert werden, dass alle Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können.

Zwar kann die Stadt Übach-Palenberg Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und benennen, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine gesicherte, ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt.

Ein Grünflächeninformationssystem (GIS) ist nicht vorhanden. Vorhandene Pläne sind veraltet. Somit stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen (digitalen) Pläne der Friedhöfe zur Verfügung. Dies würde die tägliche Arbeit jedoch erleichtern und zu einem Mehrwert führen. So könnten Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und über die gesamten Friedhöfe einschließlich Grün- und Wegeflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.

Auch für ein GIS ist eine vollständige Datenbasis notwendig. Mit einer umfassenden Datenlage wird die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und -maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

In der **Stadt Übach-Palenberg** findet eine Öffentlichkeitsarbeit für den Bereich Friedhofswesen nicht statt. Hierbei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung der Stadt Übach-Palenberg.

Die Stadt Übach-Palenberg hat ausgeführt, dass sie sich keiner wirklichen Konkurrenzsituation ausgesetzt sieht; weder beim Bestattungsangebot noch bei den Trauerhallen. Die hier dargestellten Kennzahlen zur Nutzungsintensität der Friedhöfe sowie der Trauerhallen belegen dies. Beide Kennzahlen liegen im Durchschnitt bei rund 80 Prozent und damit im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

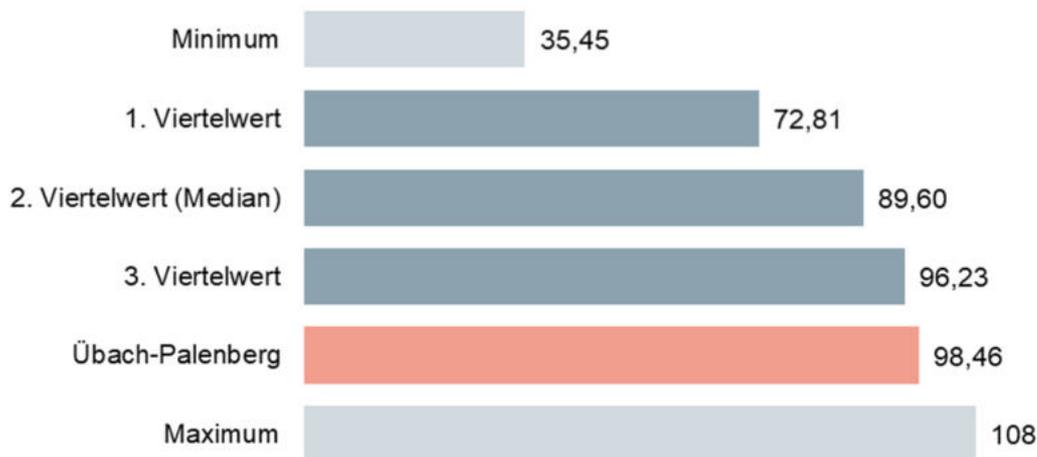
Die Identifikation der Einwohner insbesondere im ländlich geprägten Raum mit „ihrer“ Kommune ist sehr groß. So ist eine offensive und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durchaus entbehrlich. Gleichwohl sollte die Stadt Übach-Palenberg hier proaktiv vorgehen und ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten und weiteren Leistungen mindestens auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. So eröffnet die Stadt Übach-Palenberg Interessierten die Möglichkeit, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Stadt angebotenen Leistungen zu beschäftigen.

6.5 Gebühren

- Die Stadt Übach-Palenberg erreicht im Friedhofswesen einen hohen Kostendeckungsgrad. Auch im Zeitverlauf bewegt sich dieser Wert auf einem hohen Niveau.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Kommune sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Übach-Palenberg** liegt im Betrachtungsjahr 2018 im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 511.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 519.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
93,30	100	82,08	98,46	100

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Übach-Palenberg zeigt, dass dieser auch im Zeitverlauf auf einem hohen Niveau stabil ist.

Der hohe Kostendeckungsgrad spiegelt die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe von der Bevölkerung wieder.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

- Die Stadt Übach-Palenberg erreicht durchgängig seit 2015 eine Gebührenstabilität. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren werden in der **Stadt Übach-Palenberg** jährlich im Fachbereich Finanzen kalkuliert. Der Stadt ist es wichtig, eine möglichst hohe Gebührenstabilität zu erreichen. Dies ist ihr in den letzten Jahren gelungen. Die Gebühren wurden zuletzt für das Jahr 2015 angepasst. Seitdem sind die Gebühren unverändert.

Der größte Teil der notwendigen Daten ist in dem entsprechenden Fachbereich vorhanden. Darüber hinaus besteht ein Zugriff auf die Finanzsoftware, um weitere Informationen zu erhalten.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als Umlagen in die Gebührenkalkulation.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Übach-Palenberg den aktuell gültigen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Übach-Palenberg Gebührentatbestände definiert, z.B. Bestattungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier (Trauerhalle, Leichenzelle), Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes Umlageverfahren zugeordnet.

In der Gebührenkalkulation werden die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Übach-Palenberg die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer und Fallzahlen.

²⁶ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg kann die Kosten für Ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden. Die Nutzungsintensität der Trauerhallen liegt im Vergleich mit anderen Kommunen im oberen Bereich.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018

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



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Übach-Palenberg** kann nicht dargestellt werden, da die Kosten für die Trauerhallen nicht beziffert werden können. Der Stadt liegen lediglich Gesamtkosten vor, die sich auf den gesamten Friedhof beziehen. Auch befinden sich in den entsprechenden Gebäudekomplexen noch weitere Räumlichkeiten, die in den Gesamtkosten enthalten sind. Eine Abgrenzung findet nicht statt.

→ Empfehlung

Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.

Der Kostendeckungsgrad sollte für alle Trauerhallen differenziert dargestellt werden können, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen zu beurteilen. Hierauf aufbauend kann die Stadt dann entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen Grabstellen in Prozent	80,39	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu der Anzahl der gesamten Beisetzungen liegen mit 80,39 Prozent im interkommunalen Vergleich deutlich im oberen Bereich. Die Stadt Übach-Palenberg ist hier keiner Konkurrenzsituation ausgesetzt. Nach Aussage der Stadt bieten die ortsansässigen Bestatter keine entsprechenden Räumlichkeiten an.

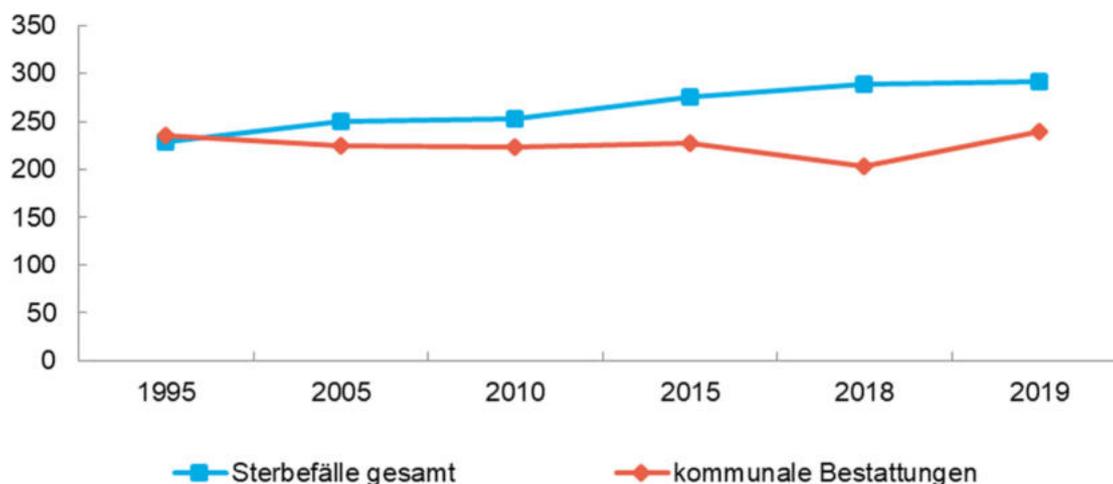
6.6 Flächenmanagement

6.6.1 Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Die Anzahl der Bevölkerung in der Stadt **Übach-Palenberg** hat sich in der Vergangenheit nicht wesentlich verändert. Mitte der 1990er Jahre lag sie bei rund 23.800 Einwohner, im Betrachtungsjahr 2018 bei rund 24.100 Einwohner. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Übach-Palenberg bis zum Jahr 2040 um rund 2,5 Prozent zunehmen wird, auf dann ca. 24.700 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Es ist zu erkennen, dass in den 1990er Jahren die Sterbefälle sowie die kommunalen Bestattungen identisch waren. Dies bedeutet, dass im Grunde alle Verstorbenen auch auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt wurden.

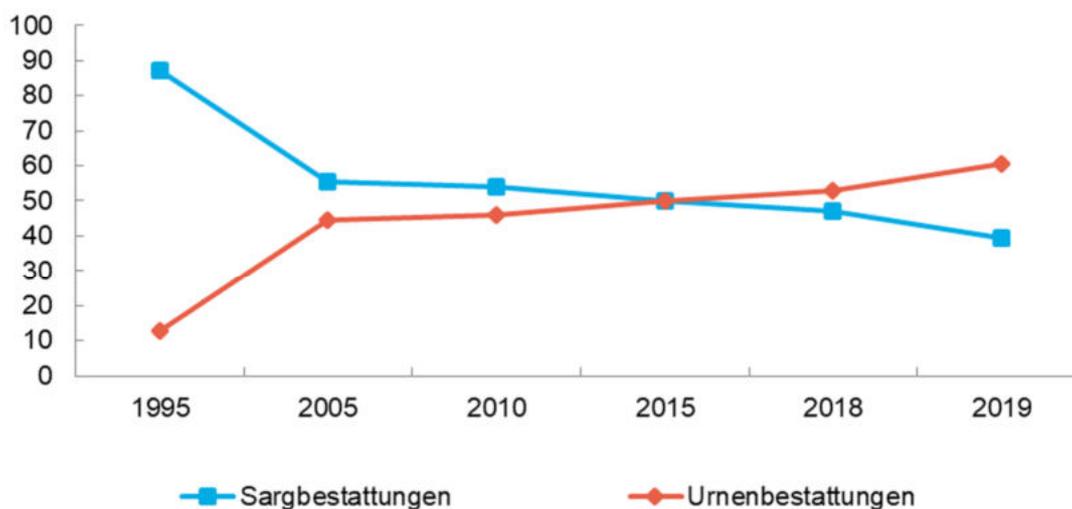
In der Betrachtung aller Sterbefälle zeigt sich, dass sich seit 1995 die Anzahl der Sterbefälle um absolut 63 erhöht hat (1995: 229; 2019: 292). Dies entspricht einer Steigerung von über 25 Prozent. Die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 gehen von einer weiteren Erhöhung von ca. 15 Prozent auf dann 335 Sterbefälle aus. Bei den Bestattungszahlen sind kaum Veränderungen eingetreten. Im Jahr 1995 haben auf den städtischen Friedhöfen 235 Bestattungen stattgefunden. Bis zum Jahr 2019 hat sich diese Zahl, mit leichten Schwankungen in einzelnen Jahren, nur leicht erhöht. Auf den kommunalen Friedhöfen wurden im Jahr 2019 insgesamt 239 Bestattungen durchgeführt.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	47,06	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	52,94	42,00	48,48	63,58	68,99	81,89	13

Die Urnenbeisetzungen liegen in der Stadt Übach-Palenberg im Betrachtungsjahr 2018 leicht über den Sargbeisetzungen. Im Jahr 2019 vergrößert sich der Unterschied deutlich. Hier zeigt ein Blick in die Historie den Wandel im Bestattungswesen - weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen.

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei rund 15 Prozent. Mit Beginn der 2010er Jahre war bereits jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigend ist, wird sich der Anteil von aktuell rund 60 Prozent Urnenbestattungen vermutlich weiter erhöhen.

Die Stadt Übach-Palenberg bietet bereits seit 1992 die Bestattung in Kolumbarien an. Im Vergleich zu anderen Kommunen, die diese Bestattungsform zum Teil erst vor wenigen Jahren eingeführt haben, hat die Stadt hier bereits sehr frühzeitig den Einwohnern ein entsprechendes Angebot zur Verfügung gestellt, welches auch gut angenommen wurde bzw. wird.

Weiterhin ist die Nachfrage nach sogenannten „amerikanischen Bestattungen“ in Übach-Palenberg stark gestiegen. Hierbei handelt es sich um Rasengräber mit liegender Gedenktafel. Insbesondere werden Urnenrasengräber stark nachgefragt.

Dieses geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert.

Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist teilweise zu erkennen.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollte sich eine Kommune bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Die Belegungssituation der **Stadt Übach-Palenberg** kann nicht dargestellt werden. Für die Berechnung des Belegungsgrades muss die Anzahl der belegten Grabstellen vorliegen. Diese sind der Stadt Übach-Palenberg allerdings nicht bekannt.

In den bisher von der gpaNRW durchgeführten Prüfungen des Friedhofswesens konnte in zahlreichen Kommunen festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht.

Diese Verteilung gilt auch für die Friedhöfe der Stadt Übach-Palenberg. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen liegt bei rund 50 Prozent. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Übach-Palenberg zum Teil ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Die Stadt Übach-Palenberg hat dargestellt, dass sie bewusst darauf achtet, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Übach-Palenberg hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung in der Kommune bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2018	k.A. (Annahme: 96)
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	134
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab) 2018	k.A. (Annahme: 43)
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	13
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	k.A. (Annahme: 59)
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	20

An dieser Darstellung ist grundsätzlich zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2018 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden. Allerdings kann die **Stadt Übach-Palenberg** die Neukäufe der verschiedenen Grabarten nicht beziffern.

Um für die Stadt Übach-Palenberg trotzdem eine Aussage zur Entwicklung des künftigen Flächenbedarfs tätigen zu können, wird für eine grobe Analyse angenommen, dass bei allen durchgeführten Bestattungen auch ein Grab neu erworben wurde. Für die Reihengräber trifft dies jedenfalls zu. Bei Wahlgräbern sind durchaus auch Verlängerungen der Nutzungsrechte möglich.

Danach ist die Entwicklung bei den Erdgräbern auffällig. Hier stehen angenommene 96 Neukäufe 134 freiwerdenden Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über rund 40 Erdgräber an die Stadt Übach-Palenberg zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der angenommenen Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2021 bis 2025 aus), sondern hat von da an erst deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2021 bis 2025) zunehmen werden. Wie bei den Erdgräbern sind auch bei den Urnengrabstellen bereits jetzt freie Kapazitäten vorhanden.

Die Stadt Übach-Palenberg hat auf das geänderte Bestattungsverhalten und die damit verbundene Flächenauslastung mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert. So hat sie bereits Erweiterungsf lächen veräußert (Wohnbebauung) bzw. plant deren Umnutzung (Standort für Bauhof). Weiterhin ist sie bestrebt, Grabflächen/Grabfelder freizuziehen, um diese nachfrageorientiert zu überplanen.

→ **Empfehlung**

Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Übach-Palenberg eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

6.7 Grünpflege

6.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018

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



Der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche liegt in der **Stadt Übach-Palenberg** mit 48,15 Prozent im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich, ist insgesamt allerdings unauffällig.

Auffällig ist dagegen die hohe Anzahl an Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche.

Kennzahlen	Übach-Palenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	14	1	5	6	8	14	12

Auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Übach-Palenberg stehen im Vergleich mit anderen kreisangehörigen Städten überdurchschnittlich viele Bäume. Hier bildet die Stadt Übach-Palenberg mit 14 Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche den Maximalwert ab. Besonders auf dem Friedhof Übach-Boscheln, dem größten Friedhof der Stadt Übach-Palenberg, ist der hohe und auch alte Baumbestand zu erkennen. Dies wurde im Rahmen einer Besichtigung deutlich.

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Übach-Palenberg im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2018

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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Übach-Palenberg mit 3,29 Euro je qm im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Für eine weitere Analyse werden die Unterhaltungskosten weiter unterteilt:

Kennzahlen	Übach-Palenberg
Unterhaltungskosten je qm Grünfläche	5,43
Unterhaltungskosten je qm Wegefläche	0,58

In der differenzierten Betrachtung ist deutlich zu erkennen, dass die Unterhaltungskosten der Grünflächen den überwiegenden Teil der Aufwendungen für Grün- und Wege gesamt ausmachen. Hier bildet die Stadt Übach-Palenberg einen hohen Wert ab.

Nur mit einer wirtschaftlicheren Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Um die Pflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen, sollte die Stadt in einem ersten Schritt feststellen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen.

Im Rahmen der Besichtigung der Friedhöfe ist aufgefallen, dass aus gestalterischen Gründen viele Hecken gepflanzt sind. Diese trennen die Grabreihen und -felder optisch voneinander. Den Besuchern der einzelnen Grabstätten wird so ein gefühlt größerer individueller Raum zur Verfügung gestellt. Auch wirkt der gesamte Friedhof durch die Heckenbepflanzungen ansprechender, da er den Friedhof in viele kleine Bereiche aufteilt.

Aus wirtschaftlicher Sicht verursachen die Heckenbepflanzungen allerdings hohe Kosten. Der Heckenschnitt erfordert einen intensiven zeitlichen Einsatz, was zu hohen Aufwendungen führt.

→ **Empfehlung**

Um die Unterhaltungskosten zu senken, sollte die Stadt Übach-Palenberg neue Bäume und Hecken nur noch in Einzelfällen pflanzen. Gegebenenfalls sollte auch ein Rückbau möglich sein.

Des Weiteren sollte die Stadt Übach-Palenberg Ihre Pflegestandards überprüfen. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grünflächen geschehen. Größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Optimaler Weise fließen solche Entscheidungen in ein Friedhofsentwicklungskonzept.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte auch durch angepasste Pflegestandards sowie umgestaltete Grünflächen ihren Pflegeaufwand reduzieren. Solche Entscheidungen könnte sie perspektivisch in einen Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen.

Um die Unterhaltungskosten langfristig zu reduzieren, ist es zum Beispiel möglich, die Wegeflächen auf den Friedhöfen auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Weiterhin sollten Gehölzflächen zusammengefasst oder Begrenzungsbepflanzungen aufgenommen werden, wenn Gräber entfallen. Ziel ist es, für die Grünflächenpflege eine „störungsfreie“ Fläche herzustellen.

Auch ist es möglich, auf den Rasenflächen nur noch einen Randstreifen als begehbare Fläche regelmäßig zu mähen. Die übrigen Rasenflächen werden dann extensiv gepflegt.

Daneben sollte die Stadt ermitteln, welche Form der Aufgabenerledigung für sie die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung übernimmt die Stadt Übach-Palenberg überwiegend selbst. Lediglich auf dem Friedhof Scherpenseel erfolgt die Grünflächenpflege durch ein externes Unternehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Übach-Palenberg sollte errechnen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die hier empfohlenen Maßnahmen korrespondieren zum Teil mit den Konsolidierungsmaßnahmen 4a und 4b (Grünpflegeaufwand reduzieren) aus dem Haushaltssanierungsplan der Stadt Übach-Palenberg. Ebenso der Vorschlag der gpaNRW Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen für den Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Sicherheit, die Baumpflanzaktion „Bürgerwald“ einzustellen. Hier bietet es sich an, die Maßnahmen gemeinsam zu bearbeiten.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung und Organisation				
F1	Die Friedhofsverwaltung, die Gebührenkalkulation sowie die Planung und Unterhaltung der Friedhofsflächen finden in unterschiedlichen Bereichen statt. Ein regelmäßiger Austausch wird nicht vorgenommen, der für eine optimale Steuerung wichtig wäre.	157	E1 Die beteiligten Fachbereiche sollten sich regelmäßig über die Entwicklungen und notwendigen Maßnahmen im Friedhofsbereich abstimmen.	157
F2	Die strategischen Vorgaben sind in der Stadt Übach-Palenberg sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.	158	E2.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.	158
			E2.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.	159
F3	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	159	E3.1 Die Stadt Übach-Palenberg sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen. Die vorhandene Software sollte soweit optimiert werden, dass alle Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können.	159
			E3.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.	160
F4	Die Stadt Übach-Palenberg hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	160		
Gebühren				
F5	Die Stadt Übach-Palenberg kann die Kosten für Ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden. Die Nutzungsintensität der Trauerhallen liegt im Vergleich mit anderen Kommunen im oberen Bereich.	163	E5 Die Stadt Übach-Palenberg sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.	163

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Flächenmanagement				
F6	Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist teilweise zu erkennen.	167		
F7	Die Stadt Übach-Palenberg hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.	134	E7 Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Übach-Palenberg eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	134
Grünpflege				
F8	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Übach-Palenberg im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.	170	E8.1 Um die Unterhaltungskosten zu senken, sollte die Stadt Übach-Palenberg neue Bäume und Hecken nur noch in Einzelfällen pflanzen. Gegebenenfalls sollte auch ein Rückbau möglich sein.	171
			E8.2 Die Stadt Übach-Palenberg sollte auch durch angepasste Pflegestandards sowie umgestaltete Grünflächen ihren Pflegeaufwand reduzieren. Solche Entscheidungen könnte sie perspektivisch in einen Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen.	171
			E8.3 Die Stadt Übach-Palenberg sollte errechnen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	171

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de