

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Olpe im Jahr 2021

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Olpe	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
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 Olpe	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	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	55
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59

1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
2.	Beteiligungen	72
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	Beteiligungsportfolio	73
2.3.1	Beteiligungsstruktur	74
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	76
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	77
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	83
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Offene Ganztagschulen	87
3.1	Managementübersicht	87
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Rechtliche Grundlagen	88
3.4	Strukturen der OGS	89
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	90
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	91
3.5	Organisation und Steuerung	92
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	93
3.5.2	Steuerung	93
3.5.3	Datentransparenz	94
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	95
3.6.1	Fehlbetrag OGS	95
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	96
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
4.	Bauaufsicht	108
4.1	Managementübersicht	108
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	108
4.3	Baugenehmigung	109
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	109
4.3.2	Rechtmäßigkeit	112
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	114
4.3.4	Geschäftsprozesse	115
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	116
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	117
4.3.7	Personaleinsatz	120

4.3.8	Digitalisierung	122
4.3.9	Transparenz	124
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
5.	Vergabewesen	128
5.1	Managementübersicht	128
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	128
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	129
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	130
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	133
5.4	Sponsoring	136
5.5	Bauinvestitionscontrolling	138
5.6	Nachtragswesen	140
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	140
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	142
5.7	Maßnahmenbetrachtung	143
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	144
6.	Verkehrsflächen	146
6.1	Managementübersicht	146
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	147
6.3	Steuerung	147
6.3.1	Datenlage	148
6.3.2	Straßendatenbank	149
6.3.3	Kostenrechnung	150
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	151
6.4	Prozessbetrachtung	152
6.4.1	Aufbruchmanagement	152
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	157
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	160
6.5.1	Strukturen	160
6.5.2	Bilanzkennzahlen	161
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	163
6.6.1	Alter und Zustand	164
6.6.2	Unterhaltung	168
6.6.3	Reinvestitionen	171
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	173
7.	Friedhofswesen	175
7.1	Managementübersicht	175
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	176
7.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	176
7.4	Steuerung und Organisation	178

7.4.1	Strukturen und Prozesse	178
7.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	179
7.4.3	Datenlage/IT	180
7.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	180
7.5	Gebühren	181
7.5.1	Grabnutzungsgebühren	182
7.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	184
7.6	Flächenmanagement	185
7.6.1	Ausgangslage	185
7.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	187
7.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	188
7.7	Grünpflege	189
7.7.1	Ausgangslage	189
7.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	191
7.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	193
	Kontakt	194

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Olpe stellt sich überaus positiv dar, ihre Handlungsspielräume sind durch keine haushaltsrechtlichen Beschränkungen begrenzt. In den betrachteten Jahren 2013 bis 2020 konnte in sechs Jahren ein originärer Haushaltsausgleich erzielt und in zwei Jahren durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage der Haushalt fiktiv ausgeglichen werden. Durch ihre hohe Steuerkraft erhält die Stadt Olpe seit dem Jahr 2014 keine Schlüsselzuweisungen. Die Ausgleichsrücklage hat sich in den betrachteten Jahren um 10,9 Mio. Euro erhöht.

Die **Haushaltsplanung** sieht bis 2024 Fehlbeträge vor. Sofern diese in der geplanten Höhe eintreten, kann trotzdem in allen Jahren der Haushalt durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Die Ausgleichsrücklage verringert sich gegenüber dem Bestand in 2020 von 16,1 Mio. Euro um 10,4 Mio. Euro auf 5,7 Mio. Euro. Zusätzlich isoliert die Stadt Olpe 11,9 Mio. Euro Schäden aufgrund der Corona-Pandemie. Die Planung ist vorsichtig und plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Ein darüberhinausgehendes Planungsrisiko ist nicht ersichtlich.

In den Jahren 2013 bis 2020 hat sich das **Eigenkapital** der Stadt Olpe im Kernhaushalt von 111,1 Mio. Euro um 20,7 Mio. Euro auf 131,9 Mio. Euro erhöht. Überwiegend führte neben den guten Jahresergebnissen 2017 bis 2020 die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebes zu dieser positiven Entwicklung (+ 9,6 Mio. Euro in 2018). Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 49,6 Prozent gehört Olpe im Jahr 2020 zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die höchsten Eigenkapitalquoten vorweisen können.

Die Stadt Olpe gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten **Gesamtverbindlichkeiten** und -schulden. Dies gilt für den Kernhaushalt und für den Gesamtabschluss. Die Altersstruktur des städtischen **Vermögens** bei den Straßen und wertmäßig wesentlichen Gebäudegruppen (Schulen) ist ausgeglichen. Bei den Abwasserkanälen ergibt sich ein hoher Anlagenabnutzungsgrad bei einer kurzen Gesamtnutzungsdauer. Die geplanten Investitionsauszahlungen bei den Straßen und Abwasserkanälen sind dazu geeignet, den Werteverzehr zu kompensieren.

Die **Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr sind bei der Stadt Olpe vergleichsweise niedrig. Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind in einer Verfügung des Kämmers festgelegt. Danach dürfen Ermächtigungsübertragungen nur bedarfsorientiert und restriktiv erfolgen.

Die **Fördermittelakquise** zentralisiert die Stadt Olpe für große Bauprojekte im Bauordnungs- und Planungsamt. Die Stadt verfügt bisher noch nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte werden bisher noch nicht zentral vorgehalten, z. B. in einer Datei oder Datenbank. Die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen könnte dadurch erleichtert und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten sichergestellt werden.

Die gpaNRW stuft die Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt auf einem mittleren Niveau ein. Das Beteiligungsportfolio umfasst auf drei Beteiligungsebenen insgesamt 31 Beteiligungen (ab September 2019 noch 30 Beteiligungen). Auf elf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Der Entlastung des kommunalen Haushalts im Jahr 2018 von 816.000 Euro stehen hohe Bürgschaften und das Risiko der defizitären Beteiligung Interkommunaler Gewerbetpark Huppcherhammer GmbH gegenüber.

Das Beteiligungsmanagement sollte mindestens halbjährlich ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen einführen. Für eine bessere Transparenz und Betreuung der Gremienvertreter sollten bei Gremiensitzungen Stellungnahmen mit Beschlussempfehlungen zu einzelnen Tagesordnungspunkten erarbeitet werden. Für die Gremienvertreter sollten außerdem Schulungen durch die Stadt angeboten werden.

Die Stadt Olpe verfügt über insgesamt vier Grundschulen, die auf fünf Grundschulstandorte verteilt sind. Das Angebot der **Offenen Ganztagschule (OGS)** besteht an drei Schulstandorten. Die Durchführung des OGS-Angebotes hat die Stadt an freie Träger vergeben. Neben der OGS werden an allen drei OGS-Standorten auch andere Betreuungsformen angeboten. Zu dieser Konkurrenzsituation ermöglichen die Familienstrukturen häufig, dass Kinder nachmittags durch einen Elternteil oder die Großeltern betreut werden. Dies kann zu der im interkommunalen Vergleich niedrigen Teilnahmequote der OGS führen.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler macht deutlich, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser auf durchschnittlichem Niveau. Positiv wird der Fehlbetrag durch unterdurchschnittliche Aufwendungen je OGS-Schüler beeinflusst. Negativ wirken sich die ebenfalls unterdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler aus. Die einkommensunabhängige Erhebung der Elternbeiträge als Pauschalbetrag führt zu diesem vergleichsweise niedrigen Ergebnis. Der Gesetzgeber sieht eine nach Einkommens-

gruppen gestaffelte Erhebung der Elternbeiträge bis zu einem Höchstbetrag für hohe Einkommensgruppen von monatlich derzeit 205 Euro vor. Eine einkommensabhängige soziale Staffelung der Elternbeiträge sollte eingeführt werden.

In Olpe ist die Erhaltung der **Verkehrsflächen** schon seit vielen Jahren ein präsent Thema. Die Stadt verfügt über grundlegende, verlässliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen. Mit der sich im Aufbau befindenden Straßendatenbank hat sie eine Grundlage geschaffen, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nachhaltig und systematisch zu steuern. Positiv wird die Absicht der Stadt Olpe gesehen, zukünftig das Aufbruchmanagement über die Datenbank abzubilden und so Straßendatenbank und Aufbruchmanagement miteinander zu verknüpfen.

Dem gesetzlichen Inventurerfordernis ist die Stadt Olpe mit einer Folgeinventur im Jahr 2018 nachgekommen. Eine weitere Folgeinventur der Verkehrsflächen ist in Olpe noch nicht geplant. Die Stadt wird den rechtlichen Zeitrahmen für die Folgeinventur einhalten. Sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen gibt es einen stetigen bilanziellen Werteverzehr. Die Stadt Olpe konnte im Zeitverlauf den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen.

Die Reinvestitionsquoten liegen unter dem Richtwert von 100 Prozent. Mit ihren Reinvestitionen ist es der Stadt bisher nicht gelungen, dem Werteverzehr bei ihren Verkehrsflächen entgegenzuwirken. Allerdings deuten Alter und Zustand bei den Straßen noch nicht auf einen hohen Reinvestitionsbedarf hin. Bei den Wirtschaftswegen deutet die beginnende Überalterung auf einen früheren Reinvestitionsbedarf. Aufgrund des Zustandes und der geplanten Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ist die Erhaltung derzeit noch nicht risikobehaftet. Der stetige bilanzielle Werteverzehr der Verkehrsflächen stellt für den langfristigen Vermögenserhalt derzeit kein besonderes Risiko dar.

Das **Vergabewesen** der Stadt Olpe ist gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist bei der Stadt zwar nicht eingerichtet, allerdings werden Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von 10.000 Euro netto durch den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein durchgeführt. Die Stadt hat mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein dieses im Wege einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Alle anderen Vergaben werden durch die Fachämter dezentral durchgeführt.

Das Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren sehr gut eingebunden. Besonders hervorzuheben ist, dass dieses bereits vor Beginn der Ausschreibung die Leistungsverzeichnisse prüft. Dieses präventive Vorgehen dient dazu, unklar beschriebenen Positionen aufzufinden und Nachträge zu vermeiden. Die niedrige Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019“ bestätigt die Stadt bei dieser Verfahrensweise.

Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei der Korruptionsbekämpfung. Hier sollten die Beschäftigten regelmäßig für dieses Thema sensibilisiert werden. Für das Sponsoring fehlen bisher schriftliche Regelungen. Die Nachträge und deren Ursachen sollten systematisch ausgewertet werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Olpe zeichnet sich durch einen hohen Digitalisierungsgrad ab. Bauanträge können online eingereicht werden und auch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erfolgt überwiegend digital. Bauanträge in Papierform werden eingescannt und in der Fachsoftware weiterbearbeitet. Eine digitale Signatur der Baugenehmigung erfolgt, so dass auch die Baugenehmigung elektronisch zur Verfügung gestellt werden kann.

Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sowohl im einfachen als auch im normalen Genehmigungsverfahren liegen unter dem Durchschnitt. Sowohl die gute Digitalisierung als auch klare Arbeitsabläufe und Entscheidungsbefugnisse führen zu diesen vergleichsweise kurzen Gesamtlaufzeiten.

Die Stadt Olpe hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht im Haushalt abgebildet, wie auch Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad und das Ergebnis je Einwohner. Trotzdem könnten weitere Kennzahlen, z.B. aus dieser überörtlichen Prüfung, die Steuerung der Bauaufsicht zusätzlich unterstützen.

Die Stadt Olpe verfügt über drei kommunale und zwölf konfessionelle **Friedhöfe**. Im interkommunalen Vergleich der kommunalen Friedhöfe stellt die Stadt damit eine geringe kommunale Friedhofsfläche zur Verfügung. Mit dem im Jahr 2012 eröffneten Bestattungswald kommt die Stadt dem veränderten Bestattungsverhalten der Bevölkerung nach. Im Jahr 2015 wurde dort auch die Bestattung für Ortsfremde ermöglicht.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist vergleichsweise hoch. Im Jahr 2018 konnte eine Überdeckung erreicht werden, im Jahr 2019 eine geringe Kostenunterdeckung. Durch die Äquivalenzziffernmethode bei der Gebührenkalkulation wird eine an den jeweiligen Leistungen verursachungsgerecht orientierte Gebühr erhoben. Für die kommunale Trauerhalle kann zwar keine Kostendeckung erreicht werden, die Vergleichswerte sind aber überdurchschnittlich. Aufgrund des Alters stehen aktuell Sanierungen an. Da auch die Bestatter vermehrt private Bestattungs- und Aufbahrungsräume anbieten, muss die zurückgehende Auslastung bei der geplanten Sanierung berücksichtigt werden. Mögliche anderweitige Nutzungen der Trauerhalle für angemessene Veranstaltungen sollten in Betracht gezogen werden.

Auf den kommunalen Friedhöfen bestehen innerhalb der Grabfelder bereits viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der Belegungsgrad ist zwar vergleichsweise hoch, beträgt aber nur rund ein Viertel der gesamten Friedhofsfläche. Zusätzlich verringert sich der Flächenbedarf für die Bestattungen durch zukünftig freiwerdende Erdgräber. Zusammenhängende Flächen werden daher nach Möglichkeit anderen Bestattungsarten zugeführt und teilweise Flächen für Bestattungen gesperrt. Damit werden die Grabflächen sukzessive verdichtet.

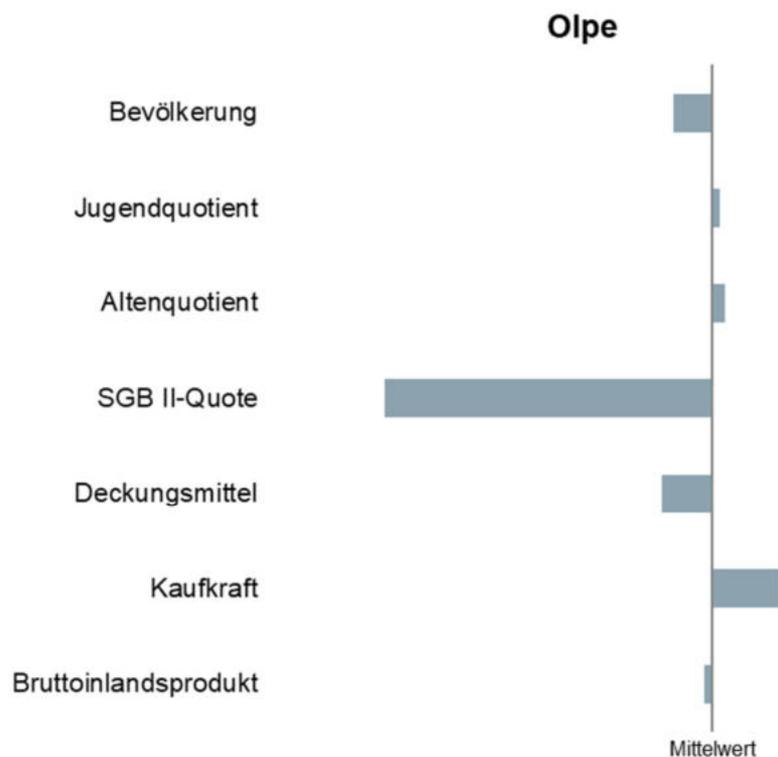
Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Stadt Olpe vergleichsweise kostengünstig realisieren. Pflegestandards hat die Stadt noch nicht festgelegt und muss hierfür die notwendige Detaillierung der Grünflächendaten aufbauen. Im Zuge der Einführung einer Geo-Informationssystemsoftware sollte die Stadt Pflegestandards definieren und vereinbaren.

0.2 Ausgangslage der Stadt Olpe

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Olpe. 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Olpe 2018



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Mittelwert aller mittleren kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW.

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

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Olpe zeigen die größten Abweichungen gegenüber der Indexlinie bei der Bevölkerungsentwicklung, der SGB II-Quote², den Deckungsmitteln³ und der Kaufkraft⁴.

Wie bei der vorhergehenden Prüfung im Jahr 2013/14 wird durch IT.NRW wieder ein Bevölkerungsrückgang vorhergesagt (bis zum Jahr 2040). Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt allerdings, dass nur durch den Zensus im Jahr 2011 eine erhebliche Veränderung der Bevölkerungszahl eingetreten ist (rund 650 weniger gegenüber dem Vorjahr). Von leichten Schwankungen abgesehen hat sich die Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 2019 von 24.551 Einwohnern trotz der Korrekturen durch den Zensus seit dem Jahr 1994 nicht wesentlich verändert (24.572 Einwohner). Ein Bevölkerungsrückgang ist über diesen Zeitraum nicht zu erkennen. Es bleibt daher abzuwarten, ob die nun getroffenen Prognosen tatsächlich zutreffen. Insbesondere vor dem aktuellen Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung, die einen Wohnsitz abseits des Arbeitsortes immer mehr ermöglicht. Dies kann sich für eine eher ländlich geprägte Stadt wie Olpe positiv auswirken.

Die Kaufkraft der Stadt Olpe ist zwar gegenüber der vorherigen Prüfung von 21.943 auf 25.939 Euro je Einwohner gestiegen, allerdings sind die Werte der Vergleichskommunen ebenfalls gestiegen. Der Mittelwert beträgt nun 24.087 Euro je Einwohner, während er zuvor nur 20.984 Euro je Einwohner betrug. Ähnlich sieht es bei den Deckungsmitteln aus, die sich von 1.018 (Durchschnitt der Jahre 2008 - 2011) auf nun 1.458 Euro je Einwohner erhöht haben.

Eine Veränderung ist bei der Altersstruktur eingetreten. Sowohl der Altenquotient⁵ als auch der Jugendquotient⁶ lagen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Nun liegen beide Werte darüber. Der Altenquotient der Stadt Olpe mit 37,3 Prozent über dem Mittelwert von 36,7 Prozent, der Jugendquotient mit 32,5 Prozent über dem Mittelwert von 32,2 Prozent.

Auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem⁷ ist zwar gestiegen (von 59.376 auf 66.802 Euro), liegt aber jetzt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (gestiegen von 57.680 auf 67.455 Euro).

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfbericht der vergangenen überörtlichen Prüfung wurde am 10. November 2014 dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Kenntnis gegeben. Am 12. November 2014 wurde der Prüfbericht der Stadtverordnetenversammlung zugeleitet und die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden dort durch die gpaNRW präsentiert.

² Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen

³ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird das arithmetische Mittel der Jahre 2015 - 2018 als Strukturmerkmal berechnet.

⁴ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

⁵ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁶ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁷ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2014-2017 des Kreises

Durch die Stadtverordnetenversammlung wurde der Bürgermeister beauftragt, die Feststellungen und Empfehlungen der GPA zu analysieren und ggf. umzusetzen sowie den entsprechenden Gremien diesbezügliche Beschlussempfehlungen zu unterbreiten (sofern nach der Zuständigkeitsordnung erforderlich). Die Feststellungen und Empfehlungen wurden durch die Verwaltung tabellarisch zusammengestellt und durch die Fachbereiche analysiert.

Beispielhaft genannt wurden folgende Empfehlungen umgesetzt:

- Gewinnabführungen der Stadtwerke Olpe an den Kernhaushalt,
- Verwaltungsgebühren für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wurden erhöht,
- Ausbau des Grünflächeninformationssystems.

Nicht umgesetzt wurden z. B. einen geringeren öffentlichen Anteil bei der Gebührenkalkulation für die Straßenreinigung und Winterdienst berücksichtigen oder die Anzahl der Schulturnhallen und Spielplätze zu reduzieren.

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

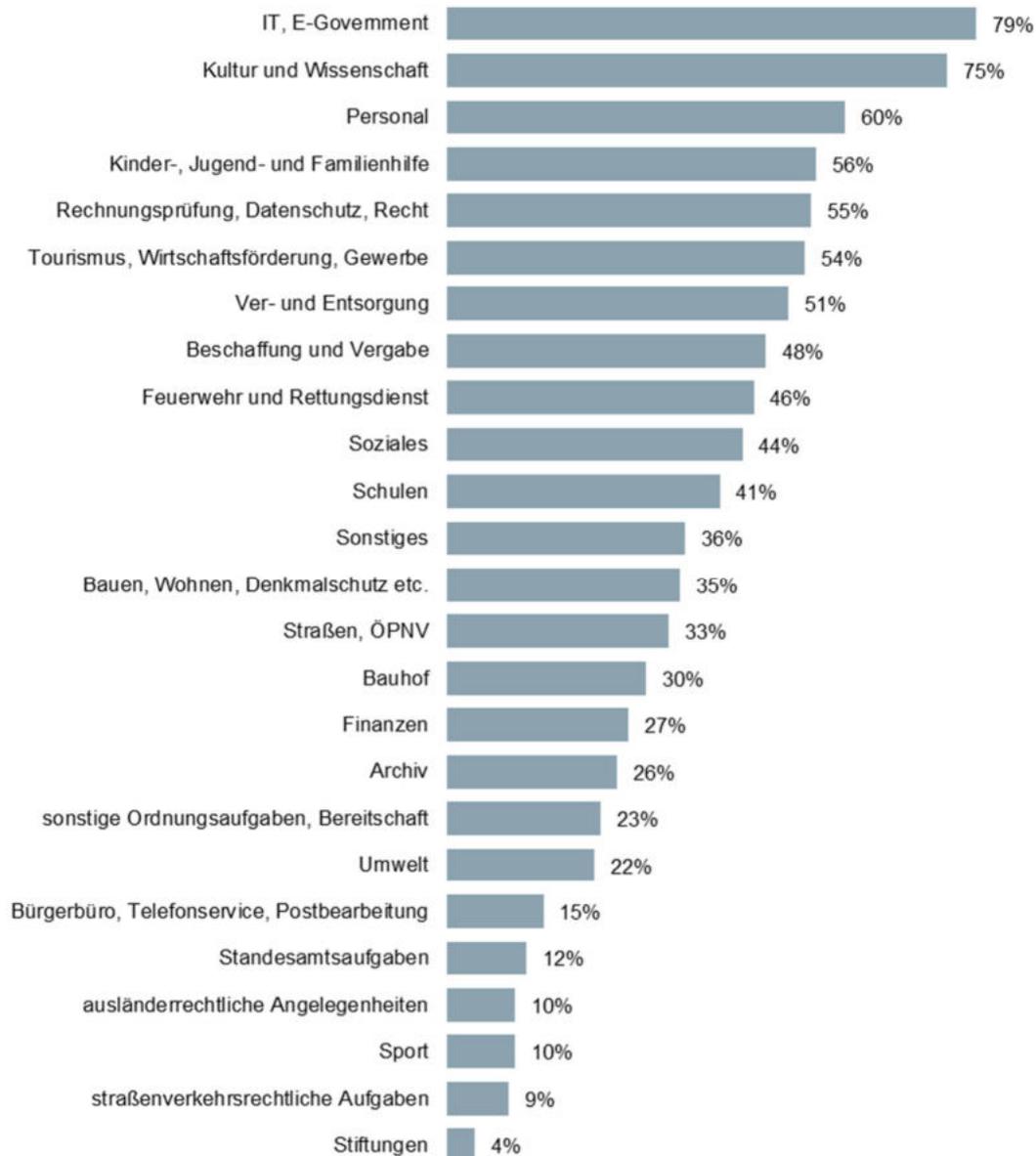
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 117 Kommunen betrachtet und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

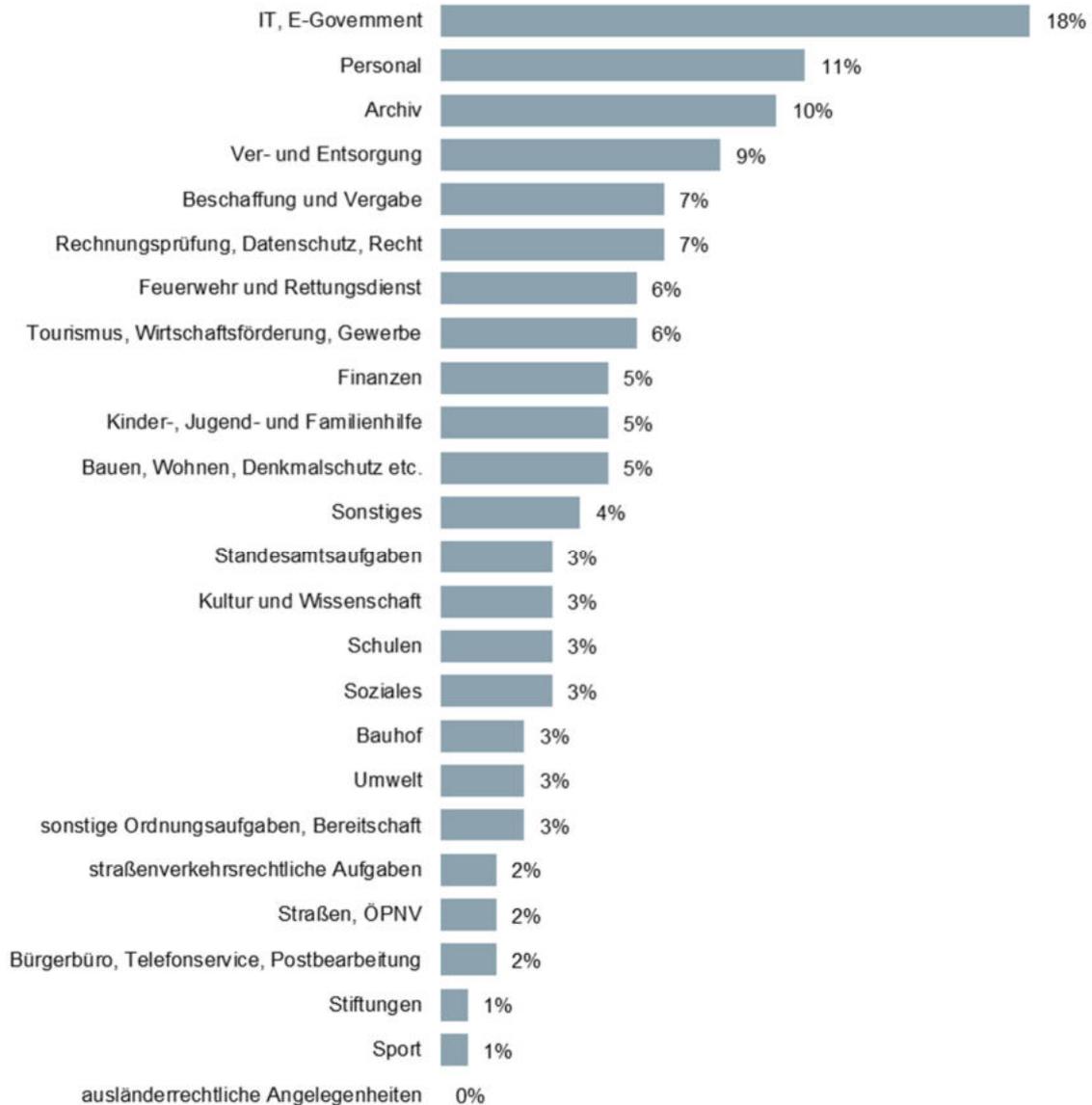


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

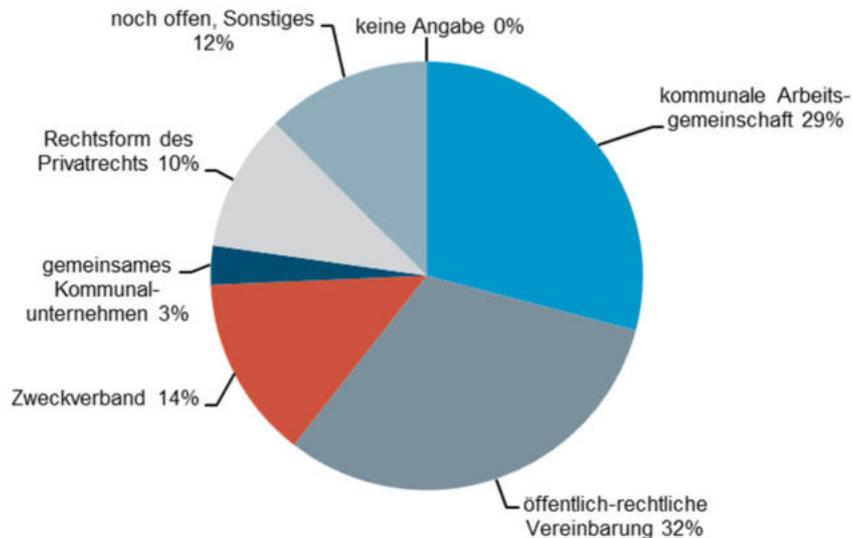


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rund ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

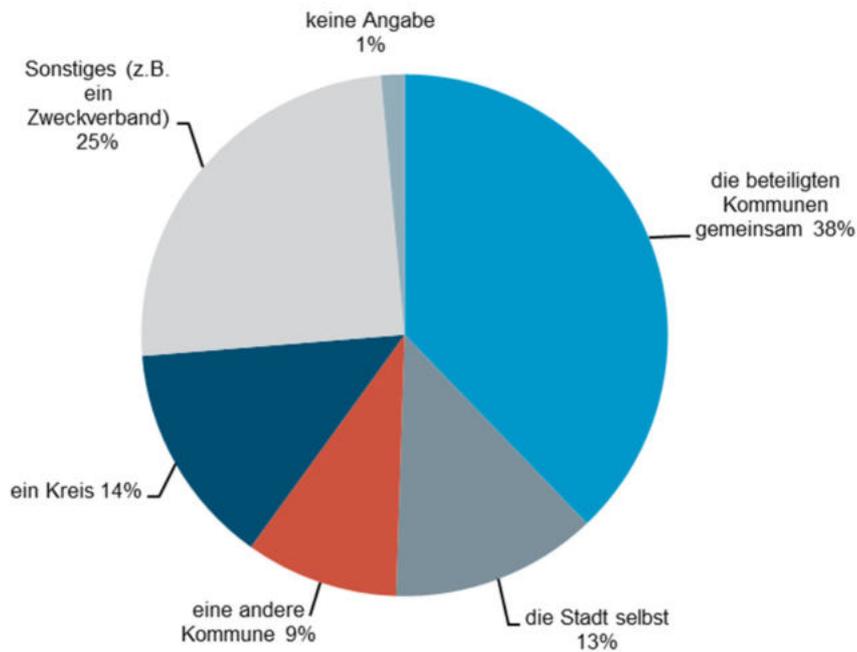


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020



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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



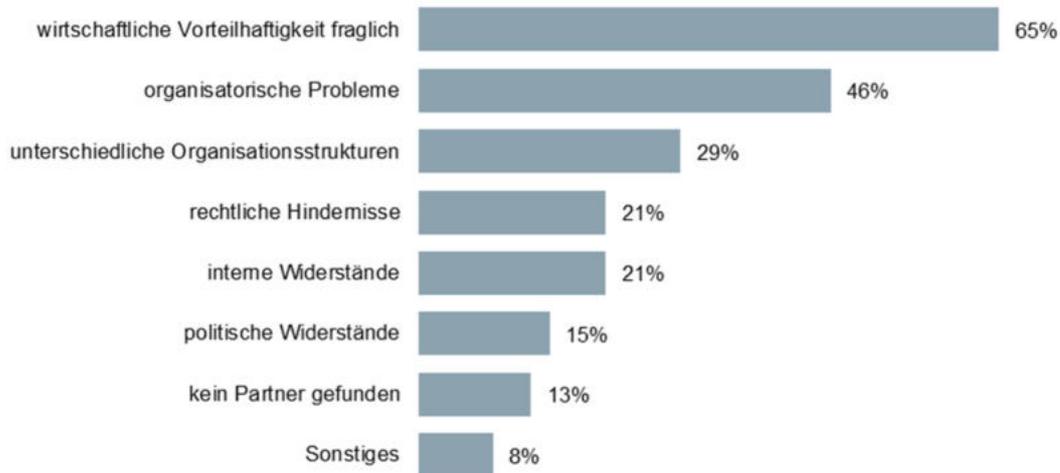
Über die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen wird nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weiteres wesentliches Erfolgskriterium genannt. Der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung und offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern sind aus Sicht der befragten Städte somit entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur 31 Prozent 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 Olpe

Die Stadt Olpe arbeitet in vielen Themenfeldern interkommunal zusammen und deckt dabei nahezu das gesamte kommunale Aufgabenspektrum ab. Mehr als 30 Kooperationen werden genannt. Damit ist die Stadt Olpe eine der Kommunen mit der größten Anzahl interkommunaler Kooperationen.

Als besonders bewährt hat sich nach Angabe der Stadt der gemeinsame Vergabeservice, die zentrale Vollstreckungsstelle und der Zweckverband Abfallwirtschaft im Kreis Olpe (ZAKO). Hierbei handelt es sich um folgende Kooperationen: Auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein führt die Stadt Olpe Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) im Regelfall in Zusammenarbeit mit dem Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein durch.

Die Städte Attendorn und Olpe sowie der Kreis Olpe betreiben eine gemeinsame zentrale Vollstreckungsbehörde. Angesiedelt ist diese im Kreishaus Olpe. Diese interkommunale Zusammenarbeit verfolgt das Ziel, „sowohl die Qualität der Arbeit zu verbessern und die Effizienz zu steigern, als auch gleichzeitig die Kosten zu senken.“⁸

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Drolshagen, Finnentrop, Kirchhundem, Lenne-
stadt, Olpe und Wenden sowie der Kreis Olpe haben sich seit dem 01. Januar 2016 zu einem Zweckverband „Abfallwirtschaft im Kreis Olpe“ zusammengeschlossen. Der Zweckverband übernimmt die Aufgabe, Abfälle aus privaten Haushalten und aus anderen Herkunftsbereichen

⁸ siehe Homepage der Stadt Olpe unter [„News aus dem Rathaus“](#)

einzusammeln, zu verwerten bzw. zu beseitigen. Hierzu bedient er sich eines Entsorgungunternehmens.

Als wesentliche Ziele der IKZ hat Olpe für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung und der Aufgabenerledigung benannt. Damit handelt es sich auch um die meistgenannten Ziele der bisher geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als die vier wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung nennt die Stadt: gleicher und ähnlicher Handlungsdruck; klare Zielvorgaben; einfache, schlanke Strukturen; gegenseitiges Vertrauen. Bei diesen Abgaben weicht die Stadt Olpe von der Mehrheit der anderen Städte ab, bei denen Kooperation auf Augenhöhe und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung zu den meistgenannten Erfolgsfaktoren zählen.

Geplant ist langfristig - bei technischer und personeller Machbarkeit - mit den Nachbarkommunen Drolshagen und Wenden im Themenfeld der Standesamtsaufgaben eine interkommunale Kooperation. Darüber hinaus wird zukünftig weiter Potenzial bei den Themen E-Government und der Digitalisierung im öffentlichen Sektor gesehen.

Die seit August 2019 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW konnte von der Stadt Olpe bisher noch nicht umgesetzt werden. Wie bei allen Fördermaßnahmen bestehen hohe Hürden von dem Antrag bis zur Auszahlung und dem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁹. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

⁹ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 Olpe wurde in der Zeit von Februar 2020 bis Juni 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Olpe überwiegend das Jahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltés
Finanzen	Markus Daschner
Beteiligungen	Sandra Heß
Offene Ganztagschule	Britta Wetter
Bauaufsicht	Wolfgang Goretzki / Anika Wolff
Vergabewesen	Wolfgang Goretzki / Anika Wolff
Verkehrsflächen	Stefanie Ohm
Friedhofswesen	Markus Daschner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand sowie den betroffenen Amtsleitungen wurden die Ergebnisse in der Besprechung vom 30. September 2021 vorgestellt.

Herne, den 01. Oktober 2021

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltés

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Die Fördermittelakquise der Stadt Olpe erledigen die Fachämter in eigener Zuständigkeit. Hierdurch stehen die fachlichen Informationen sofort zur Verfügung. Strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise hat die Stadt nicht formuliert.	E1 Die Stadt Olpe sollte die Fördermittelakquise verbindlicher gestalten und strategische Zielvorgaben hierzu formulieren. Sie könnte die Fördermittelakquise als einen Prozessschritt in der Dienststanweisung für die Vergaben aufnehmen.
F2	Durch die enge Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes bei der Fördermittelbewirtschaftung stellt die Stadt sicher, dass Rückforderungen vermieden werden. Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	E2 Die Stadt Olpe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbesimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten sicherstellen.
Beteiligungen		
		E0.1 Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaft und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die Stadtwerke Olpe GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Anhebung der Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine höhere Gewinnausschüttung hinwirken.
F1	Die Eigenkapitalsituation der Interkommunaler Gewerbetpark Hüppcherhammer GmbH hat sich seit 2014 weiter verschlechtert. Können die kalkulierten Verkaufserlöse nicht erzielt werden, führt dies zwangsläufig zu einer weitergehenden buchmäßigen Überschuldung bis hin zur Insolvenz. Die Stadt Olpe haftet mit ihrem Beteiligungsanteil von 74 Prozent.	E1 Das Beteiligungsmanagement der Stadt Olpe sollte die weitere Entwicklung der Interkommunaler Gewerbetpark Hüppcherhammer GmbH laufend beobachten und analysieren. Soweit die Planzahlen nicht erreicht werden können, sollte die Stadt steuernd eingreifen, um eine weitergehende Überschuldung bis hin zur Insolvenz zu verhindern.

Feststellung		Empfehlung
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.	E2.1 E2.2
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.	E3.1
		E3.2
Offene Ganztagschule		
F1	Die geringe Teilnahmequote und damit die Auslastung der OGS wirkt sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes aus. Neben der OGS wird eine sonstige Betreuung angeboten. Vor allem an der Grundschule Auf dem Gallenberg ist die Teilnahmequote der sonstigen Betreuung höher als die der OGS.	E1
F2	Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Zum Teil werden Aufwendungen und Erträge über separate Sachkonten verbucht. Die Gebäudeaufwendungen und Abschreibungen für die OGS werden bisher nicht separat abgebildet.	E2
F3	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Olpe Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS ausgewertet und die Daten nutzt um die Politik über die Entwicklung der OGS zu unterrichten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden bisher nicht gebildet.	E3

Feststellung		Empfehlung
F4	Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Olpe vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür ist die einkommensunabhängige Erhebung der Elternbeiträge als Pauschalbeitrag.	Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbeitrag weiter zu senken, sollte die Stadt Olpe die Elternbeitragsatzung anpassen und im Hinblick auf die Beitragshöhe und Einkommensstaffelungen weiter optimieren.
Bauaufsicht		
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Olpe ist gut organisiert und arbeitet rechtssicher. Sie hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Der Gebührentarif wird nicht vollumfänglich angewandt. Die Dokumentation von Ermessenentscheidungen ist noch nicht ausreichend.	E1.1 Die Stadt Olpe sollte prüfen, ob sie bei einer aktiven Beteiligung von Angrenzern eine Gebühr erhebt, um den Aufwandsdeckungsgrad zu erhöhen.
		E1.2 Die Stadt Olpe sollte einen objektiven Kriterienkatalog für einheitliche Ermessensentscheidungen aufstellen und anwenden.
F2	Die Stadt Olpe erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen überdurchschnittliche Leistungswerte. Auf die drohende Überlastung von Mitarbeitern hat sie durch die Schaffung einer zusätzlichen Stelle reagiert.	E2 Die Stadt Olpe sollte sich jährlich einen Überblick über die Anzahl der unerledigten Bauanträge zum Jahreswechsel verschaffen. Diesen Wert sollten sie zusammen mit der Anzahl der Bauanträge eines Jahres fortschreiben, um die Auslastung über einen längeren Zeitraum bestimmen zu können.
F3	Die Stadt Olpe hat bisher nur zwei messbare Ziele für die Bauaufsicht definiert. Aussagekräftige Kennzahlen zur Steuerung des Aufgabenfeldes bestehen nicht.	E3 Die Stadt Olpe sollte konkrete Ziele für die Bauaufsicht definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
Vergabewesen		
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Olpe nicht. Die Stadt nutzt bei vielen Ausschreibungen über eine interkommunale Zusammenarbeit den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein. Das Vergabewesen ist gut organisiert.	E1 Die Stadt Olpe sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaberügen und -beschwerden sowie bei Abnahmen in ihrer Vergabedienstanweisung ergänzen.
F2	Die Stadt Olpe hat Vorgaben zur Korruptionsprävention für ihre Beschäftigten getroffen. Eine Schwachstellenanalyse hat sie ebenfalls durchgeführt.	E2 Die Stadt Olpe sollte die bestehende Dienstanweisung aktualisieren und ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren, ggfls. auch durch Schulungen.
F3	Bisher hat die Stadt Olpe noch keinen verbindlichen Regeln zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Sponsoringleistungen kommen selten in Olpe vor.	E3 Die Stadt Olpe sollte den Umgang mit Sponsoring einheitlich festlegen und entsprechende Regelungen treffen. Außerdem sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.
F4	Ein Bauinvestitionscontrolling ist als zentrale Organisationseinheit in Olpe nicht installiert. Regelungen, die eine einheitliche Koordination von Baumaßnahmen garantieren, gibt es bisher nicht.	E4 Die Stadt Olpe sollte einheitliche Regelungen für den Ablauf von Baumaßnahmen im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings für den gesamten Projektlauf treffen.

Feststellung		Empfehlung
F5	Die Fachbereiche bearbeiten in Olpe die Nachträge mit Beteiligung der Rechnungsprüfung. Die Stadt Olpe wertet die Nachträge nicht standardmäßig, aber in Einzelfällen, aus. Die Rechnungsprüfung der Stadt Olpe prüft präventiv die Leistungsbeschreibungen, um Nachträge zu vermeiden.	E5 Die Stadt Olpe sollte das Nachtragsmanagement erweitern und alle Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten.
Verkehrsflächen		
F1	Mit der derzeit vorhandenen Kostenrechnung kann die Stadt Olpe den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht detailliert abbilden.	E1 Die Stadt Olpe sollte ihre interne Kostenrechnung so ausbauen, dass Aufwendungen einzelnen Anlagenteilen bzw. Straßentypen zugeordnet werden können.
F2	Momentan lässt sich in Olpe der Erfolg der Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.	E2.1 Die Stadt Olpe sollte die ihre Strategie des Tiefbauamtes mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben unterstützen. Die Zielvorgaben sollten allgemeine Leitziele wie die Verkehrssicherheit konkretisieren und nach Möglichkeit den Vermögenserhalt aus bilanzieller und technischer Sicht berücksichtigen. E2.2 Darüber hinaus sollte die Stadt Olpe die operativen Ziele mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.
F3	Die Stadt Olpe hat für ihre Situation vor Ort ein gutes und angemessenes Aufbruchmanagement aufgebaut. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem durch die Digitalisierung der Aufbruchverwaltung.	E3.1 Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe die Informationen aus dem Koordinierungsgespräch und den unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen. E3.2 Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Olpe zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen. E3.3 Zukünftig sollte die Stadt Olpe den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.
		E3.4 Sind die Genehmigungen und Aufbruchmittlungen in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Olpe in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der Kontrollen direkt im System pflegen.
		E3.5 Zukünftig sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.

Feststellung		Empfehlung
		E3.6 Perspektivisch sollte die Stadt Olpe sicherstellen, dass die Straßenbegeher über die Informationen zu den Auftrüchen verfügen. So können sie Schäden am Straßenkörper direkt einem Aufbruch zuordnen und der Prozess bzw. die Prüfung der Meldung kann optimiert werden. Denkbar ist zumindest ein Lesezugriff der Straßenbegeher auf die Straßendatenbank.
		E3.7 Im Rahmen einer vollumfänglichen digitalen Aufbruchverwaltung sollte die Stadt Olpe schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.
F4	In Olpe deuten weder das Alter noch der Zustand der Straßen auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin. Bei den Wirtschaftswegen lässt die bilanzielle Überalterung einen früheren und größeren Reinvestitionsbedarf erwarten. Dieses bilanzielle Risiko wird jedoch durch die noch angemessenen Zustände der Wirtschaftswegen und deren positive Entwicklung gemindert.	
F5	In Olpe sprechen viele Faktoren für eine auskömmliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt.	E5 Die Stadt Olpe sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Erhaltungsmaßnahmen nach Straßen und Wirtschaftswegen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Olpe die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen einsetzt.
F6	In Olpe stellen die zurzeit geringeren Reinvestitionsquoten kein Risiko für die nachhaltige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswegen dar.	
Friedhofswesen		
F1	Die Stadt Olpe hat keine langfristige Strategie für die Ausrichtung ihrer kommunalen Friedhöfe verschriftlicht. Kennzahlen verwendet die Stadt nicht zur Steuerung. Regelmäßige Berichte zur Auslastung und Entwicklung ihrer Friedhöfe fertigt die Stadt nicht.	E1 Die Stadt Olpe sollte die zukünftige Ausgestaltung ihrer Friedhöfe planen. Zusätzlich sollte die Stadt regelmäßig zu den Bestattungszahlen und zur Auslastung der Friedhöfe berichten.
F2	Die Öffentlichkeitsarbeit ist bei der Stadt Olpe ausbaufähig. Die Stadt nutzt den eigenen Internetauftritt, um über die Bestattungsmöglichkeiten zu informieren. Der ausgelagerte Friedhofswegweiser ist bereits veraltet.	E2 Die Stadt Olpe sollte die eigenen Informationsmaterialien aktualisieren und frühzeitig zur Verfügung stellen. Insbesondere das gezielte Bewerben einzelner Bestattungsformen könnte die Nachfrage hierzu steigern.
F3	Bedingt durch die entstehende Konkurrenzsituation durch private Abschiedsräume unterschreitet die Stadt in 2018 die Kostendeckung. Die Nutzungsintensität ist rückläufig und es zeichnet sich ein Investitionsbedarf bei der Trauerhalle ab.	E3 Bei einer etwaigen Sanierung der Trauerhalle sollte die Stadt zukünftig zusätzliche Nutzungen erwägen und die Investitionsmaßnahmen daran ausrichten.

Feststellung		Empfehlung
F4	Die Stadt Olpe kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vergleichsweise kostengünstig realisieren. Pflegestandards hat die Stadt noch nicht festgelegt und muss hierfür die notwendige Detaillierung der Grünflächendaten aufbauen.	E4 Die Stadt Olpe sollte aufbauend auf den detaillierteren Grünflächendaten Pflegestandards definieren und vereinbaren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe 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	▲		

Die Haushaltssituation der Stadt Olpe erfordert einen geringen Handlungsbedarf zur weiteren Verbesserung. Die Stadt kann in sechs von acht analysierten Jahren Überschüsse erzielen und alle Haushalte mindestens fiktiv ausgleichen. Aufsichtsrechtliche Einschränkungen der Haushaltssituation bestehen nicht.

Die Jahresüberschüsse stärken die Rücklagen. So verfügt die Stadt Olpe bis 2020 über eine Ausgleichsrücklage von 16,1 Mio. Euro und eine allgemeine Rücklage von 115,9 Mio. Euro. In den Planjahren erwartet die Stadt Olpe ab 2021 die Verschlechterung der Haushaltssituation. Dabei plant die Stadt Olpe konservativ. Die gpaNRW sieht in den Planungen keine zusätzlichen Risiken. Die Schäden der Corona-Pandemie isoliert die Stadt Olpe ab 2021. Sie betragen nach der Haushaltsplanung 2021 für den Zeitraum bis 2024 rund 11,9 Mio. Euro. In den aktuellen Prognosen zeichnet sich für die Jahre 2021 und 2022 bereits ab, dass die Schäden geringer ausfallen werden.

Das Eigenkapital der Stadt Olpe wächst. Die Stadt hat durch die positiven Ergebnisse und die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebs in 2018 im Kernhaushalt einen Vermögenszuwachs erzielt.

Die Verschuldung der Stadt bewegt sich auf einem niedrigen Niveau. Dies gilt sowohl aus der Sichtweise des Kernhaushalts als auch für den Gesamtabchluss. Ein wesentlicher Anstieg der Verschuldung ist in der Haushaltsplanung 2021 nicht vorgesehen. Bis 2020 werden bestehende Kreditermächtigungen nicht beansprucht. Die Altersstruktur ist bei den wertmäßig bedeutsamen Vermögensgruppen ausgeglichen. Die geplanten Investitionen zum Beispiel bei Straßen und Abwasserkanälen erreichen den aktuellen Werteverzehr.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Haushaltsplanungen, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse stellt die Stadt Olpe mit nur unwesentlicher zeitlicher Verzögerung fertig. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2018, indem die

Stadt die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebes und die Inventur des Straßenvermögens vorgenommen hat. Die politischen Entscheidungsträger und die Verwaltungsführung werden nach der ersten Jahreshälfte über die Entwicklung des Haushaltsjahres im Zuge der Eckwertbeschlüsse zum Haushaltsplan informiert. Seit Beginn der Corona-Pandemie berichtet die Stadt ergänzend über die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen. Bei besonderen Abweichungen berichtet die Verwaltung ebenfalls der Politik.

Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr nutzt die Stadt Olpe bei Aufwandsermächtigungen äußerst restriktiv. Die bestehende Regelung setzt hierbei enge Grenzen. Geplante Auszahlungen für Investitionen schöpft die Stadt ungefähr hälftig aus.

Die Fördermittelakquise zentralisiert die Stadt Olpe aktuell. Die Stadt verfügt bisher noch nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Darüber hinaus fehlt es an zentraler Stelle an der Erfassung der Fördermaßnahmen. Zur Sicherstellung der Förderrichtlinien ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Kontrolle der Verwendungsnachweise eingebunden. Die Stadt Olpe sollte die kommunalen Entscheidungsträger zukünftig über den Stand wichtiger Förderprojekte und das Fördermittelmanagement generell informieren. Hierzu bedarf es noch angemessener Controllingstrukturen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 in den kommunalen Haushalten 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 in den kommunalen Haushalten 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 Corona-bedingte 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 Olpe** ein.

Die Haushaltssituation der Stadt Olpe hat die gpaNRW auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Olpe 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Olpe stellt anhand der in § 116a Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) definierten Prüfkriterien fest, dass die Voraussetzungen für die Befreiung von der Pflicht einen Gesamtabschluss aufzustellen gegeben sind.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Da die Stadt Olpe in allen Jahren zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte aufweisen kann, sind ihre Handlungsspielräume aufgrund der Haushaltssituation nicht eingeschränkt. Durch die im Haushaltsplan 2021 geplanten Defizite verschlechtert sich die Perspektive. Dabei kann die Stadt die Defizite über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage kompensieren.

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

Haushaltsstatus Stadt Olpe 2014 bis 2021

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Olpe 2013 bis 2020

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	848	-1.723	-1.536	1.859	3.523	2.004	4.595	2.205
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.134	3.411	1.875	3.734	7.256	9.261	13.856	16.060

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	105.998	105.998	105.956	106.096	106.214	116.273	115.635	115.870
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	848	-1.723	-1.536	1.859	3.523	2.004	4.595	2.205
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	-42	140	118	10.059	-638	235
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	1,5	1,4	positives Ergebnis				

Die **Stadt Olpe** kann in allen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. In den Jahren 2014 und 2015 muss sie die Ausgleichsrücklage beanspruchen, um den Haushaltsausgleich fiktiv sicherzustellen. Die Ausgleichsrücklage erhöht sich im Eckjahresvergleich um 10,9 Mio. Euro.

In dem Jahr 2018 erhöht sich die Allgemeine Rücklage der Stadt Olpe um rund 10,1 Mio. Euro. Die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebes führte im Wesentlichen zu dieser Bilanzverlängerung. Im Zuge der Überführung bewertete die Stadt das Kanalvermögen und die Sonderposten neu. Insgesamt führte dies zu einem Unterschiedsbetrag auf der Passivseite von 9,0 Mio. Euro. Die thesaurierten Gewinne im Abwasserbetrieb von 0,5 Mio. Euro erhöhten die Allgemeine Rücklage weiter. Darüber hinaus konnte die Stadt 0,5 Mio. Euro Erträge aus Vermögensabgängen realisieren.

Das Jahr 2019 schließt die Stadt mit dem höchsten Jahresüberschuss von 4,6 Mio. Euro ab. In 2020 gelingt es der Stadt Olpe ein positives Jahresergebnis zu erwirtschaften. Insbesondere mit Hilfe der Gewerbesteuerausgleichs-Zuweisung konnte die Stadt die wirtschaftlichen Schäden durch die Corona-Pandemie kompensieren.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Olpe in Tausend Euro (Plan) 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-885	-3.291	-2.421	-3.801
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	15.175	11.884	9.463	5.662
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	115.895	115.728	115.753	115.778
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-885	-3.291	-2.421	-3.801
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	25	-167	25	25
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	0,7	2,5	1,9	3,0

Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt defizitär. Dennoch wird sie alle Defizite über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen und damit den fiktiven Haushaltsausgleich in allen Planungsjahren erreichen. Die geplanten Ergebnisse führen jedoch zur einer deutlichen Reduzierung der Ausgleichsrücklage. Sie verringert sich gegenüber dem Bestand von 16,1 Mio. Euro in 2020 um 10,4 Mio. Euro auf 5,7 Mio. Euro. Zusätzlich isoliert die Stadt Olpe 11,9 Mio. Euro Schäden aufgrund der Corona-Pandemie.

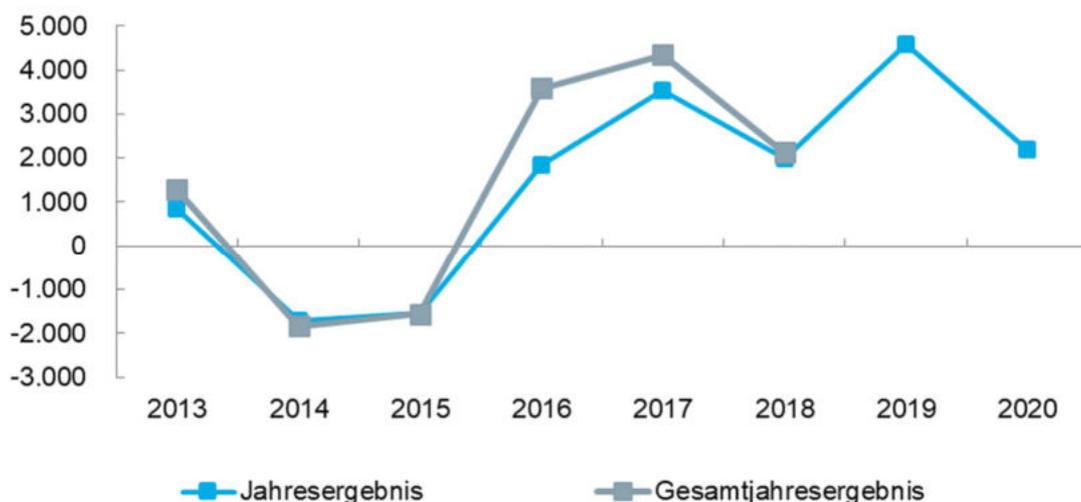
Für das Jahr 2021 stellt die Stadt Olpe im zweiten Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie fest, dass sich diese nicht so negativ auf das Jahresergebnis 2021 auswirkt wie in den Planungen dargestellt. Die Stadt erwartet mit Stand zum 15. September 2021 ein voraussichtliches Jahresergebnis von -0,4 Mio. Euro. Zudem prognostiziert sie die durch die Pandemie bedingten Schäden von 5,3 Mio. Euro um 2,6 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro reduzieren zu können. Den Eckwertebeschluss zur Haushaltsplanung 2022 fasst die Stadt auch im September 2021. Hierbei zeichnet sich ebenfalls ab, dass die Corona-Schäden deutlich geringer ausfallen werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- In sechs der acht analysierten Jahre kann die Stadt Olpe Jahresüberschüsse realisieren. Dies stärkt die Ausgleichsrücklage und führt zu der guten finanziellen Ausgangssituation. Die Haushaltslage der Stadt Olpe 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.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020



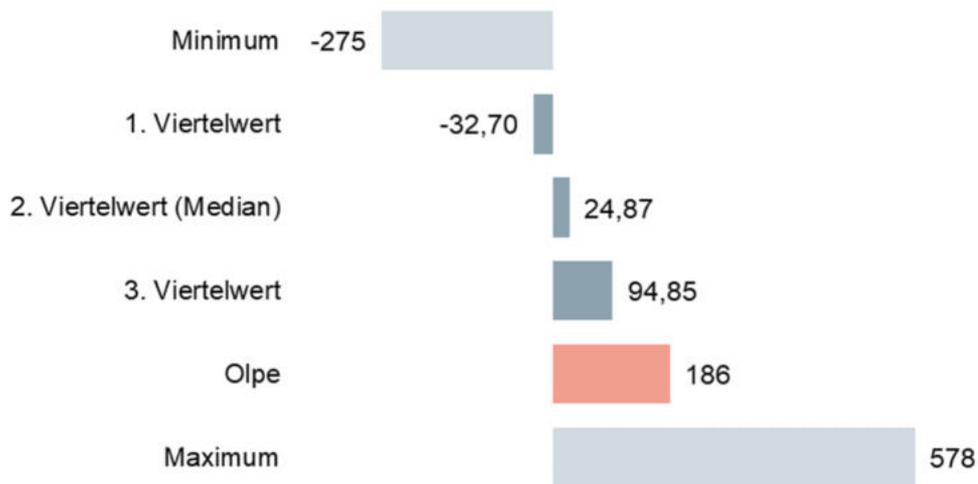
Die **Stadt Olpe** erzielt nach den Jahresdefiziten in 2014 und 2015 wieder Jahresüberschüsse. In allen Jahren waren die tatsächlich erzielten Ergebnisse besser als ursprünglich geplant. Diese positive Entwicklung der Stadt hängt eng mit der konjunkturellen Entwicklung zusammen. So sind es in allen Jahren höhere Steuererträge, die das Ergebnis verbessern. Zusätzlich kann die Stadt die Ertragslage durch Minderaufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen verbessern. Dabei fallen überwiegend Bauunterhaltungsmaßnahmen günstiger als ursprünglich geplant aus oder entfallen.

Das Jahresergebnis 2014 fällt im Vergleich zu 2013 wesentlich schlechter aus. Ein Grund hierfür findet sich darin, dass die Stadt seit 2014 abundant ist und damit keine Schlüsselzuweisungen erhält. Gegenüber 2013 bewirkt dies eine Verschlechterung von 1,4 Mio. Euro. Darüber hinaus konnte die Stadt in 2013 noch Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken erzielen, die in 2014 rund 1,2 Mio. Euro geringer ausfielen. Das Jahresergebnis 2015 ist durch einen Sondereffekt belastet, da die Stadt Olpe Drohverlustrückstellungen von rund 2,2 Mio. Euro bildete.

In dem Jahr 2019 erzielt die Stadt Olpe das höchste Jahresergebnis in Zeitverlauf. Die hohen Steuererträge bei der Gewerbesteuer beeinflussen das Jahresergebnis positiv. Das Haushaltsvolumen der Stadt Olpe erhöht sich in dem Jahr, weil die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Abwasserentsorgung erstmals im Kernhaushalt abgebildet werden.

Die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes bestimmen maßgeblich das Gesamtergebnis. In den Jahren 2016 und 2017 weichen die Gesamtergebnisse von den Jahresergebnissen des Kernhaushaltes ab. Dabei ist dies auf die Entwicklung seit 2015 zurückzuführen. In diesen Jahren erzielen die wesentlichen Beteiligungen Stadtwerke Olpe GmbH und der Abwasserbetrieb jeweils Überschüsse in der Größenordnung von 0,4 bis 0,5 Mio. Euro. Diese führen zu einem besseren Konzernergebnis. In dem Jahr 2015 senken außerplanmäßige Abschreibungen des ehemaligen SIBO-Geländes bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH das Konzernergebnis. In 2016 dagegen erzielt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft 0,4 Mio. Euro sonstige Erträge, die für die höhere Abweichung sorgen. Mit der Rückführung des Abwasserbetriebs in 2018 nähern sich Konzernergebnis und Jahresergebnis im Kernhaushalt wieder zueinander. Ab 2019 ist die Stadt Olpe nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur wenige der Vergleichskommunen erzielen in 2019 ein besseres Ergebnis je Einwohner als die Stadt Olpe. Die gute konjunkturelle Lage ermöglicht es mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem positiven Ergebnis das Jahr 2019 abzuschließen. Auch in 2020 ist das Jahresergebnis der Stadt Olpe positiv und beträgt 89 Euro je Einwohner.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Hierzu zählen die Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten im

Zusammenhang mit der in 2018 durchgeführten Inventur des Straßen- und Gebäudevermögens.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2020“

Stadt Olpe		
	Jahresergebnis 2020	2.205
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	19.960
./.	Bereinigungen Sondereffekte	148
=	bereinigtes Jahresergebnis	-17.904
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	20.570
=	strukturelles Ergebnis	2.667

Das strukturelle Ergebnis zeigt die ausgeglichene strukturelle Haushaltssituation der Stadt Olpe. Dabei fällt das strukturelle Ergebnis rund 0,5 Mio. Euro höher aus, als das tatsächliche Jahresergebnis 2020. Dazu führen im wesentlichen folgende Gründe:

- Die Gewerbesteuer-Erträge sind im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 rund 2,1 Mio. Euro höher als in 2020. Erst zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung erwartet die Stadt wieder den Gewerbesteuer-Ertrag von 17,0 Mio. Euro. Da die Gewerbesteuerumlage direkt mit dem Gewerbesteuer-Ertrag zusammenhängt und ab 2020 die Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten entfällt, unterschreiten die Steuerbeteiligungen mit rund 1,3 Mio. Euro den Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020.
- Die Gemeindeanteile an den Einkommenssteuern und Umsatzsteuern sind in den letzten Jahren regelmäßig deutlich gestiegen. Auch die Orientierungsdaten des Landes prognostizieren nach dem Einbruch in 2020 und 2021 wieder einen Anstieg der Gemeinschaftssteuern. Somit sind die Durchschnittswerte systembedingt bei den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer 0,3 Mio. Euro und bei der Umsatzsteuer 0,9 Mio. Euro unterhalb des Ertrags in 2020.
- Da sich die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage aus der Steuerkraft jeweils eines Halbjahres aus 2019 und 2020 ergibt, überschreiten die Aufwendungen für die Kreisumlage den Durchschnittswert um 1,2 Mio. Euro.

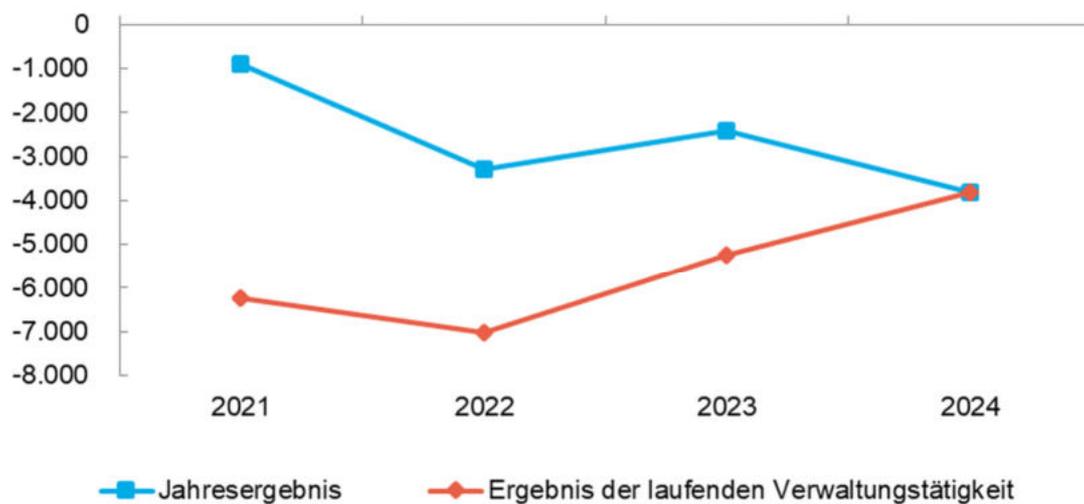
Die geplanten Jahresergebnisse 2021 bis 2024 sind jedoch defizitär, obwohl die Stadt die Corona-Schäden isoliert. Damit lässt sich aus der Modellrechnung auch ableiten, wie sehr die positiven Jahresergebnisse von der bislang guten konjunkturellen Entwicklung abhängig waren. Die Stadt muss daher perspektivisch Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln, wenn sich die konjunkturelle Situation nicht erholt. Erste Anzeichen für eine schnellere Erholung stellt die Stadt im zweiten Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2021 und Eckwertebeschluss für das Jahr 2022 dar und sind im Kapitel Haushaltsstatus beschrieben.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltsplanung der Stadt Olpe ist plausibel und konservativ. Zusätzliche Planungsrisiken 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 Stadt Olpe in Tausend Euro 2021 bis 2024



Die **Stadt Olpe** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 3,8 Mio. Euro.

Über die haushaltsrechtliche Regelung des § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz¹⁰ kann die Stadt Olpe die Haushaltsbelastungen isolieren, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Aus diesem Grund fallen die Jahresergebnisse in den Jahren 2021 bis 2024 besser aus als das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit. Der Ausgleich der Belastungen führt jedoch nicht dazu, dass positive Jahresergebnisse geplant werden. Ohne die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen beträgt das kumulierte Defizit der Stadt Olpe 22,3 Mio. Euro.

Trotz der Entlastung der Jahresergebnisse 2021 bis 2024 in Höhe der Pandemie-Schäden besteht eine Haushaltsbelastung fort, da zum einen in der Finanzrechnung keine Entlastung erfolgt. Zum anderen wird die ergebniswirksame Belastung in die Zukunft verschoben. Die Bilanzierungshilfe, die die Stadt Olpe in Höhe des außerordentlichen Ertrags aktivieren muss, ist ab

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020.

dem Jahr 2025 ergebniswirksam über den Zeitraum von bis zu 50 Jahren abzuschreiben. Ausgehend von den bisherigen Planungen umfasst die Isolierung der Schäden eine Summe von 11,9 Mio. Euro. Die jährliche Belastung ab 2025 würde damit 0,2 Mio. Euro betragen. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig im Zuge des Jahresabschlusses 2024 ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage verrechnen.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B (4011)	4.243	4.250	7	0,0
Gewerbesteuern (4013)	15.254 (17.313)	17.000	1.746 (-313)	2,7 (4,8)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuern (4021)	13.930 (13.607)	16.395	2.465 (2.788)	4,2 (3,2)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	3.894 (2.999)	3.406	-488 (407)	-3,3 (4,5)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (41)*	7.620	3.992	-3.629	-14,9
Übrige Erträge	17.927	16.668	-1.260	-1,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen (50)	11.363	12.773	1.411	3,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (52)	13.000	14.286	1.286	2,4
Steuerbeteiligungen (534)	1.261 (2.556)	1.424	163 (-1.133)	3,1 (-13,6)
Allgemeine Kreisumlage	14.553 (13.308)	15.000	447 (1.692)	0,8 (3,0)
weitere Transferaufwendungen	9.626	11.129	1.502	3,7
Übrige Aufwendungen	10.861	10.899	39	0,1

* bereinigt um die Gewerbesteuerumlage und die allgemeine Kreisumlage

Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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.

1.3.3.1 Steuererträge

Die Stadt Olpe reduziert die Erwartungen der Erträge aus der **Grundsteuer B** für das Jahr 2021 um ein Prozent. In den Jahren 2022 und 2023 dagegen rechnet die Stadt wieder mit einem höheren Steueraufkommen und Steigerungen in Höhe von 0,6 Prozent pro Jahr. Diese Steigerungen begründen sich über die Entwicklung kleinerer Wohnbaugebiete und der Veräußerung weiterer Gewerbeflächen auf dem interkommunalen Gewerbepark Hüppcherhammer. Dieses Gewerbegebiet entwickelt Olpe gemeinsam mit der Stadt Drolshagen. Gewerbeansiedlungen führen dort ebenfalls zu einem höheren Grundsteuer-B-Aufkommen.

Gegenüber dem Ist-Ergebnis im Jahr 2020 setzt die Stadt Olpe die **Gewerbesteuer-Erträge** von 15,3 Mio. Euro zunächst auf 13,5 Mio. Euro herunter. Aktuellen Prognosen zur Folge erwartet die Stadt bereits einen Ertrag von 16,0 Mio. Euro. In den Jahren 2022 bis 2024 hat die Stadt Steigerungen von jeweils einer Mio. Euro geplant. Dies entspricht einem Zuwachs von 11,1 Prozent gegenüber 2021 und rund sechs Prozent gegenüber den Folgejahren. Bereits in dem Eckwertebeschluss zur Haushaltsplanung 2022 erwartet die Stadt Olpe, dass sich bei der Gewerbesteuer der geplante Ertrag von 15 Mio. Euro auf 18 Mio. Euro erhöhen lässt. Dies führt die Stadt auf den Haushaltsverlauf des Jahres 2021 und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zurück und würde bereits den Planwert des Jahres 2024 übersteigen.

In der Stadt Olpe entfallen auf die zehn gewerbesteuerstärksten Unternehmen bereits 30 Prozent des Gesamtaufkommens. Das Automobilzulieferer-Gewerbe ist überdurchschnittlich repräsentiert. Damit besteht eine hohe Abhängigkeit von dieser Branche, die von aktuellen Veränderungen stark betroffen ist. Um das Ertragsaufkommen der Gewerbesteuer zu stärken, erschließt die Stadt gemeinsam mit der Stadt Drolshagen das Gewerbegebiet Hüppcherhammer. Mittlerweile sind zwölf der über 33 ha Gewerbefläche bereits erschlossen und vollständig veräußert. Für die weiteren 21 ha Gewerbefläche liegen für Teilbereiche zahlreiche Interessenbekundungen vor, die nach aktueller Einschätzung das Flächenangebot übersteigen werden. Olpe erwartet diese Flächen an weitere profitable und arbeitsplatzintensive Unternehmen zu veräußern. Die Erschließung des 2. und 3. Bauabschnitts beginnt voraussichtlich ab 2022, sodass die Veräußerungen bereits ab 2022 beginnen sollten.

Bei der Planung der **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** stützt sich die Stadt auf die Orientierungsdaten des Landes. In 2021 kann die Stadt bei den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer einen um 0,2 Mio. Euro höheren Ertrag gegenüber dem ursprünglichen Planwert erwarten. Dies resultiert zu einem großen Anteil aus der angestiegenen Schlüsselzahl für den Zeitraum 2021 bis 2024. Dagegen sinkt die Schlüsselzahl für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer leicht, sodass das voraussichtliche Ergebnis den geplanten Ertrag um rund

50.000 Euro unterschreiten wird. In der mittelfristigen Finanzplanung setzt die Stadt die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten¹¹ an.

Die Planungen der wesentlichen Steuererträge bei der Stadt Olpe sind konservativ und enthalten damit keine zusätzlichen Risiken. Allgemeine Risiken bestehen in der Erwartungshaltung einer raschen Erholung der Konjunktur nach der Corona-Pandemie und damit ansteigender Steuererträge. Dies zeichnet sich zumindest für das Jahr 2021 bereits ab.

1.3.3.2 Erträge und Aufwendungen im kommunalen Finanzausgleich

Die **Gewerbsteuerumlagen** plant die Stadt Olpe in allen Planungsjahren übereinstimmend mit den Regelungen aus § 6 Gemeindefinanzierungsreformgesetz. Die Höhe der Umlagen steht in direkter Wechselwirkung mit den Gewerbesteuer-Erträgen. Ergeben sich zum Beispiel höhere Steuererträge, steigen die Aufwendungen für die Umlagen entsprechend an.

Die Höhe der **Kreisumlage** bestimmt sich anhand der Umlagegrundlagen der Stadt Olpe und dem Finanzbedarf des Kreises. Die Stadt Olpe kann aufgrund des angepassten Umlagesatzes des Kreises Olpe in dem Jahr 2021 eine um rund 0,6 Mio. Euro geringere Kreisumlage als geplant erwarten. Für die Jahre 2022 bis 2024 rechnet die Stadt mit einem weiteren Anstieg der Kreisumlage. Der Kreis Olpe plant ebenfalls nach Einsatz der Ausgleichsrücklage in 2020 bis 2022 einen Anstieg der festzusetzenden Kreisumlage. Neben der Entwicklung der eigenen Steuerkraft berücksichtigt die Stadt Olpe auch die Ertragserwartungen der anderen kreisangehörigen Kommunen. Dies ist erforderlich, weil im Kreis Olpe bei einer Kommune die Umlagegrundlagen aufgrund ihrer überproportionalen Gewerbesteuerkraft stark schwanken und diese im hohen Maße zur Kreisumlage beiträgt.

Bei der Planung der Erträge und Aufwendungen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt die Stadt Olpe die systematisch bedingten Wechselwirkungen und plant nachvollziehbar. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist somit nicht ersichtlich.

1.3.3.3 Weitere Planungspositionen

Die **Personalaufwendungen** steigen in den Jahren 2020 um 3,3 Prozent und 2021 um 6,06 Prozent. Die Stadt Olpe berücksichtigt die bekannten Tarifsteigerungen für die Jahre 2021 und 2022 bei den tariflich Beschäftigten. Für die Gruppe der Beamtinnen und Beamten plant die Stadt für 2022 daran angelehnte Besoldungserhöhungen. Für die Folgezeiträume plant die Stadt bei den Personalaufwendungen Tarif- und Besoldungssteigerungen mit jeweils zwei Prozentpunkten pro Jahr ein. Strukturelle Veränderungen, Stellenausweitungen und personalwirtschaftliche Maßnahmen sind in den Planungen enthalten. Ein zusätzliches Risiko lassen die Planungen der Personalaufwendungen nicht erkennen.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Olpe individuell. Dabei berücksichtigen die Fachämter Preissteigerungen zum einen auf bekannten oder konkreten Erwartungen, Erfahrungswerten oder pauschal unter Berücksichtigung der Baupreisindizes. Wesentliche Positionen sind die Unterhaltungsaufwendungen der Straßen und der Gebäude. Bei

¹¹ Orientierungsdaten 2021 – 2024 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 30. Oktober 2020

den Straßen wird die Planung und Priorisierung von Unterhaltungsmaßnahmen durch ein Pavement-Management-System unterstützt. Die geplanten Unterhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden stützen sich auf den längerfristigen Nutzungsplanungen wie zum Beispiel Schulentwicklungsplanungen. Technisch unterstützt ein Gebäudemanagementsystem die Planung notwendiger Unterhaltungsmaßnahmen.

Die **weiteren Transferaufwendungen außerhalb der Gewerbesteuerumlagen und Kreisumlage** plant die Stadt Olpe mit durchschnittlichen Zuwachsraten von jährlich rund 3,7 Prozent. Die Steigerung von insgesamt 1,5 Mio. Euro ist im Wesentlichen mit rund 1,2 Mio. Euro allein auf die Jugendamtsumlage zurückzuführen. Sie steigt in 2021 gegenüber dem Vorjahr bereits um 0,8 Mio. Euro. Ab 2022 plant die Stadt mit Zuwachsraten von 0,1 Mio. Euro pro Jahr. Die Jugendamtsumlage bemisst sich ebenso wie die Kreisumlage anhand der Umlagegrundlagen, sodass sie ebenfalls von den Schwankungen der Umlagekraft aller kreisangehörigen Kommunen betroffen ist. Da die Stadt Olpe dies berücksichtigt, ist auch die Planung der Jugendamtsumlage plausibel. Bei den sozialen Transferaufwendungen plant Olpe in der mittelfristigen Finanzplanung keine Steigerungen. Hierunter fallen im Wesentlichen die Transferaufwendungen für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern.

Plan-Ist-Vergleich Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

Plan-Ist-Vergleich	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis Plan	-1.512	-2.879	-1.977	-1.902	278	364	1.837	-651
Jahresergebnis Ist	848	-1.723	-1.536	1.859	3.523	2.004	4.595	2.205
Verbesserung	2.360	1.156	440	3.761	3.245	1.640	2.758	2.856

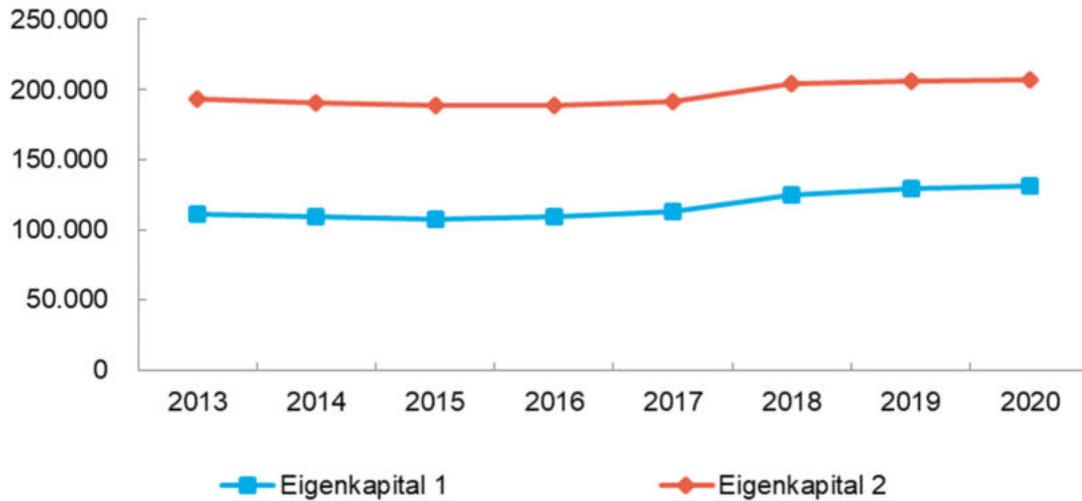
Die Stadt Olpe konnte in allen hier betrachteten Jahren im Vergleich zur Planung ihr tatsächliches Ergebnis verbessern. Damit bestätigen die erzielten Ergebnisse die grundsätzlich risikobewusst ausgerichtete Haushaltsplanung.

1.3.4 Eigenkapital

- Der Stadt Olpe gelingt es im Zeitraum 2013 bis 2020 Eigenkapital aufzubauen. Die Eigenkapitalausstattung ist mit einer Eigenkapitalquote 1 von 49,6 Prozent vergleichsweise gut.

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

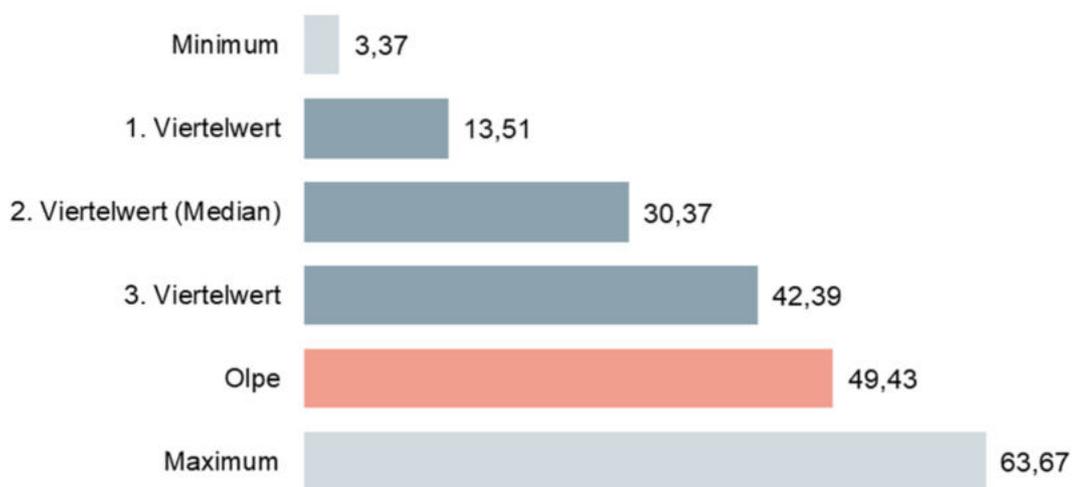
Eigenkapital Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020



Im Zeitraum 2013 bis 2020 baut die **Stadt Olpe** ihr Eigenkapital von 111,1 Mio. Euro um 20,7 Mio. Euro auf 131,9 Mio. Euro auf. Dies ist vorwiegend den guten Jahresergebnissen von 2017 bis 2020 zuzuschreiben. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebes in den Kernhaushalt. Dieser bewirkt in 2018 einen Eigenkapitalzuwachs von 9,6 Mio. Euro. Die einzelnen Bestandteile des Eigenkapitals sind in der Tabelle 4 der Anlage aufgeführt.

Insgesamt ist es der Stadt gelungen, das Eigenkapital in der Zeit seit Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagement über den Wert der Eröffnungsbilanz von 118,1 Mio. Euro anzuheben.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Olpe gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die höchsten Eigenkapitalquoten vorweisen können. In 2020 steigert die Stadt Olpe die Eigenkapitalquote 1 um weitere 0,2 Prozentpunkte auf 49,6 Prozent.

Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 bilden diese das Eigenkapital 2. Mit der Eigenkapitalquote 2 von rund 78,8 Prozent positioniert sich die Stadt im Jahr 2019 ebenfalls oberhalb des dritten Viertelwertes von 67,5 Prozent. Im Jahr 2020 sinkt die Eigenkapitalquote 2 auf 77,9 Prozent, weil sich bei ansteigender Bilanzsumme die Sonderposten um 1,1 Mio. Euro reduzieren.

Sonderposten je Einwohner in Euro 2019

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sonderposten für Zuwendungen je Einwohner	2.039	33	1.229	1.609	1.989	3.097	73
Sonderposten aus Beiträgen je Einwohner	1.015	46	350	599	790	1.950	69

Die Stadt Olpe bilanziert vergleichsweise hohe Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Seit der Eröffnungsbilanz 2007 steigen die Sonderposten von 76,6 Mio. Euro auf 78,9 Mio. Euro in 2020. Die Zunahme belegt, dass nicht nur die Bewertung der Zuwendungen und Beiträge zur Eröffnungsbilanz zu dem hohen Eigenkapital 2 führen. Sie verdeutlicht auch, dass Investitionen in der Stadt Olpe vorrangig unter Ausnutzung von Fördermöglichkeiten durchgeführt werden.

1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Olpe ist vergleichsweise gering verschuldet. Dies gilt sowohl für den Kernhaushalt, wie auch für den „Konzern Stadt Olpe“. Zusätzlich entfällt ein erheblicher Anteil auf Erhaltene Anzahlungen, die bei Aktivierung der Investitionen wirtschaftliches Eigenkapital werden. Die Stadt verfügt bislang über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Diese Selbstfinanzierungskraft liegt ab 2021 nun nicht mehr vor. Dagegen besteht aber in 2020 mit 30,1 Mio. Euro ein hoher Bestand Liquidier Mittel, den die Stadt zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen und Investitionen einsetzen muss.
- Die Altersstruktur des städtischen Vermögens bei den Straßen und wertmäßig wesentlichen Gebäudegruppen ist ausgeglichen. Bei den Abwasserkanälen ergibt sich ein hoher Anlagenabnutzungsgrad bei einer jedoch kurzen Gesamtnutzungsdauer. Die geplanten Investitionsauszahlungen bei den Straßen und Abwasserkanälen erreichen nahezu den Werteverzehr.

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

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

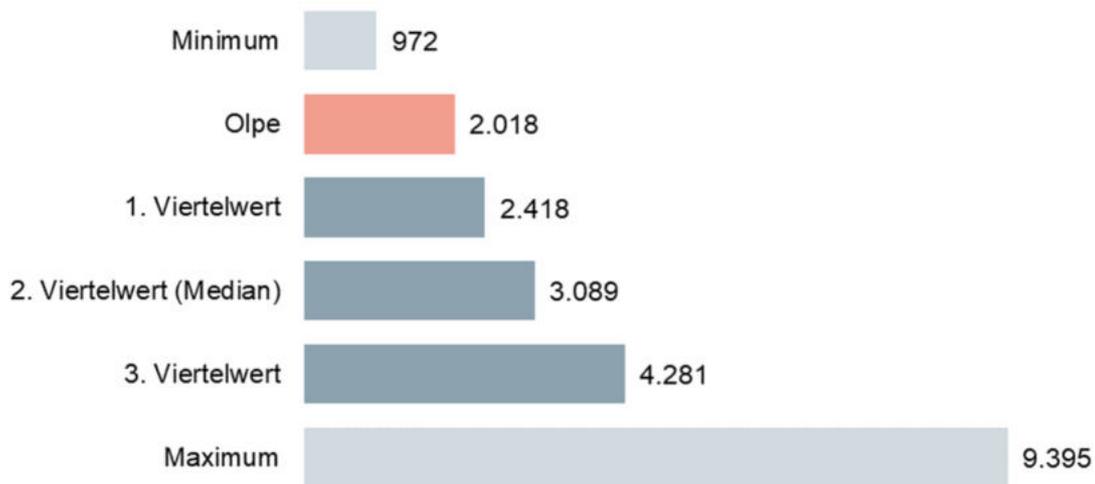
Schulden Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten	20.478	21.361	19.167	21.609	23.275	24.388	26.203	27.844
Rückstellungen	21.527	21.393	24.497	19.355	19.512	19.763	22.671	23.747
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	40	9	137	269	152	827	950	1.153
Schulden gesamt	42.045	42.763	43.801	41.233	42.939	44.979	49.825	52.744

Die Schulden der **Stadt Olpe** steigen im Zeitraum 2013 bis 2020 um 10,7 Mio. Euro an. Die einzelnen Bestandteile der Schulden stellt die gpaNRW in der Tabelle 5 der Anlage zu diesem Teilbericht dar.

Neben den nachfolgend dargestellten Verbindlichkeiten gehören die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich zu den Schulden. Unter den Rückstellungen, dargestellt in der Tabelle 9 in der Anlage, überwiegen die Pensionsrückstellungen mit 18,4 Mio. Euro in 2020 und damit 77,7 Prozent der gesamten Rückstellungen. Bei Inanspruchnahme decken die Rückstellungen den Aufwand, aber nicht die Auszahlungen. Die Stadt Olpe erwirbt hierfür regelmäßig Anteile am Versorgungsfond der kommunalen Versorgungskasse für Westfalen-Lippe. 2015 kommt es zu einem kurzfristigen Anstieg der Rückstellungen, weil die Stadt Olpe Drohverlustrückstellungen von 2,3 Mio. Euro bildet, die als Sondereffekt im Kapitel Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung beschrieben sind. Ebenso bildet die Stadt in 2019 Rückstellungen für den Abriss des ehemaligen Schulgebäudes der Realschule von 1,9 Mio. Euro.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Olpe einwohnerbezogen deutlich geringer verschuldet ist, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Kapitel Verbindlichkeiten beschreibt die gpaNRW den besonders hohen Anteil der Erhaltenen Anzahlungen an den Verbindlichkeiten. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheit bewegt sich die Verschuldung auf einem noch niedrigeren Niveau. Im Jahr 2020 steigen die Schulden bei der Stadt Olpe auf 2.136 Euro je Einwohner an. Der Anstieg wiederum begründet sich durch die Rückstellungszuführungen und den weiteren Anstieg der erhaltenen Anzahlungen.

Die Stadt Olpe hat den Gesamtabchluss 2018 fertig gestellt. Die gpaNRW vergleicht daher die Gesamtschulden je Einwohner der Stadt Olpe im Folgenden auf der Ebene des Gesamtabchlusses. Die Entwicklung der Gesamtschulden ist in der Tabelle 6 der Anlage dieses Teilberichts aufgeführt.

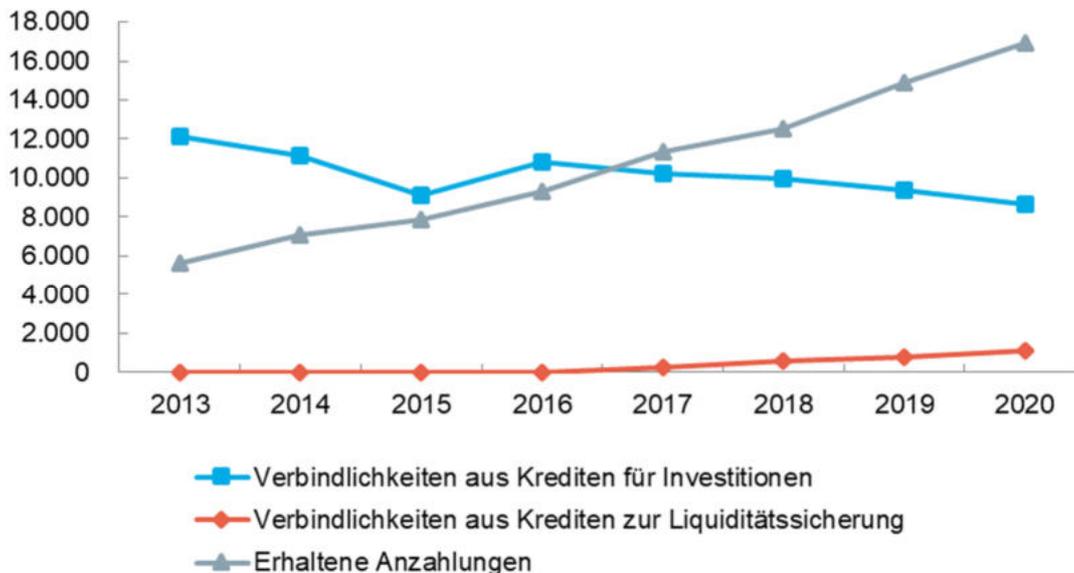
Gesamtschulden Stadt Olpe Euro 2018

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtschulden je Einwohner	2.286	1.626	3.224	4.706	5.940	14.534	32

Im Vergleichsjahr 2018 obliegen auf den Einwohnern der Stadt Olpe niedrigere Gesamtschulden als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Damit wird erkennbar, dass die Kommunen, die noch im Kernhaushalt geringere Schulden als die Stadt Olpe ausweisen können, einen erheblichen Teil Ihrer Verbindlichkeiten in Beteiligungen ausgegliedert haben.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

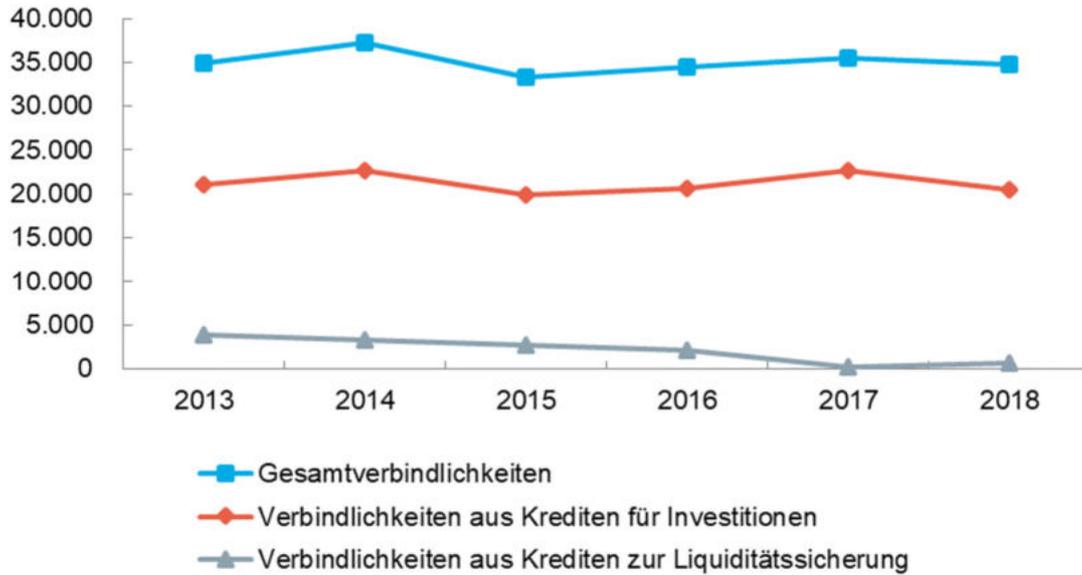


Bei der **Stadt Olpe** sinken vor allem die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen (-3,5 Mio. Euro) und die Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen (-1,9 Mio. Euro). Die Zunahme der Verbindlichkeiten gesamt ist auf die Erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen. Seit 2013 steigen diese deutlich an. In 2020 entfallen auf die 16,9 Mio. Euro Erhaltenen Anzahlungen rund 13,8 Mio. Euro noch nicht verwendete Zuwendungen aus der Investitions-, Bildungs-, Sport- und Feuerschutzpauschale. Diese Zuwendungen werden nach Fertigstellung und Aktivierung der korrespondierenden Anlagegüter Sonderposten und somit Bestandteil des wirtschaftlichen Eigenkapitals. Reduziert man demnach den Bestand der Verbindlichkeiten um diese Größe, ergibt sich ein Rückgang der Schulden von 52,7 Mio. Euro auf 38,9 Mio. Euro und damit 1.582 Euro je Einwohner.

Die günstige Zinslage kann die Stadt zur Reduzierung des Kapitaldienstes nutzen. Der Kapitaldienst reduziert sich in etwa um ein Drittel im Zeitraum 2013 bis 2020 von 1,6 Mio. Euro auf

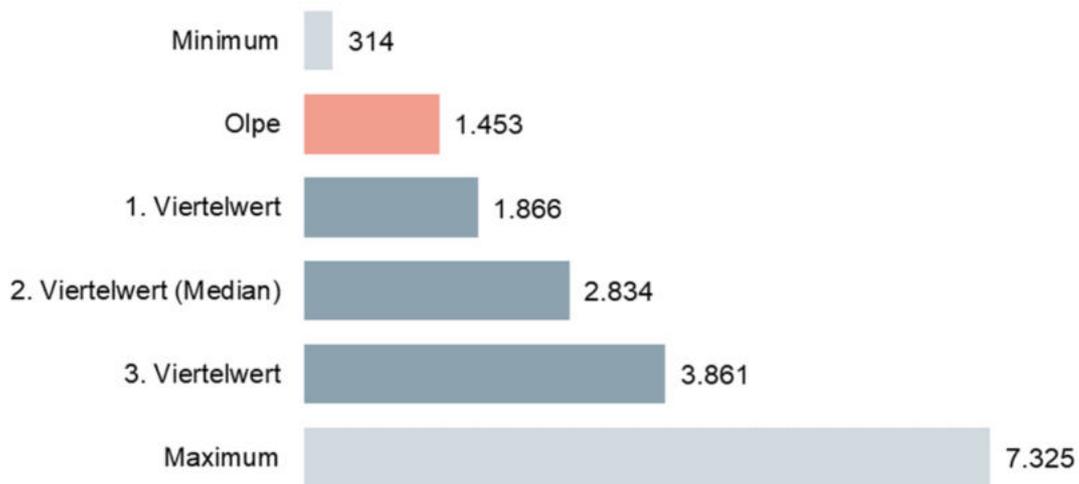
rund 1,1 Mio. Euro. Dabei reduzieren sich vor allem die Zinsaufwendungen für Kredite von 0,6 auf 0,1 Mio. Euro. Um Zinsrisiken zu minimieren nutzt die Stadt die Möglichkeiten langfristiger Zinsvereinbarungen.

Gesamtverbindlichkeiten Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2018



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen der Stadt Olpe verwendet. Da die Stadt Olpe beschlossen hat, für die Jahre 2019 und 2020 keine Gesamtab- schlüsse fertig zu stellen, saldiert die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Diese hilfsweise errechneten Verbindlichkeiten bezieht die gpaNRW in den Vergleich mit ein. Die Berechnung hierzu befindet sich in der Tabelle 8 der Anlage.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bis zum Jahr 2018 bleiben die Gesamtverbindlichkeiten nahezu in unveränderter Höhe bestehen. Der besondere Effekt der Erhaltenen Anzahlungen bewirkt auch hier, dass die Gesamtverbindlichkeiten nicht absinken, obwohl die Stadt die Verbindlichkeiten reduziert. Bei den Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung wird dies mit -3,2 Mio. Euro erkennbar. Sie bestehen nur in Höhe der Verbindlichkeiten aus dem Programm Gute Schule 2020, bei denen die Zins- und Tilgungsleistungen aus dem Förderprogramm erfolgen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Olpe in Tausend Euro 2021 bis 2024

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.932	-3.705	-1.796	-672
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.397	-6.421	-752	-12.207
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-14.329	-10.126	-2.548	-12.879
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.704	4.946	-693	9.568

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.625	-5.180	-3.241	-3.311

Die Stadt Olpe plant in den Jahren 2021 bis 2024 einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Isolation der Corona-bedingten Schäden als außerordentlicher Ertrag führt zur Verbesserung des Jahresergebnisses. Zahlungswirksam sind diese Erträge jedoch nicht, sodass Bestand an eigenen Finanzmitteln beansprucht wird. Zusätzlich plant die Stadt in den Jahren 2021 und 2024 einen hohen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit.

Die Ermächtigungen in der Haushaltssatzung für die Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten hat die Stadt in 2018 bis 2020 nicht in Anspruch genommen. Für das Jahr 2021 steht laut Controlling-Bericht ebenfalls bereits fest, dass keine Kredite aufgenommen werden. In den Jahren konnte die Stadt die Kreditaufnahmen auf die Finanzierungen aus dem Programm Gute Schule 2020 begrenzen. Die gute finanzielle Ausgangssituation hat es der Stadt Olpe auch möglich gemacht, den Bestand der Liquididen Mittel von 3,1 Mio. Euro in 2013 auf 30,1 Mio. Euro in 2020 anzuheben. Die Stadt Olpe wird aufgrund der fehlenden Selbstfinanzierungskraft ihre Liquidität zur Finanzierung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und für die Investitionstätigkeit einsetzen müssen. Allerdings verbleiben der Stadt unter Fortschreibung des Liquiditätsbestandes auf der Basis der Finanzplanung liquide Mittel von 9,7 Mio. Euro bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums. Die sich abzeichnenden Verbesserungen der Haushaltssituation in 2021 und 2022 bei den zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträgen lassen eine geringere Inanspruchnahme der Liquidität erwarten.

Bis 2019 hat die Stadt Olpe Finanzanlagen zur Finanzierung des Neubaus des Rathauses und Museums erworben. In 2023 beginnt der Neubau und die Stadt plant ab dem Jahr 2022 die Veräußerung der Finanzanlagen.

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 Stadt Olpe 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Stadt Olpe	Durchschnittliche RND in Jahren Olpe zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	70	22	68,6	2.196.487
Verwaltungsgebäude	40	80	70	8	88,6	2.499.344
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	28	65,3	6.242.297
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	67	16,9	5.011.121
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	39	51,7	29.421.906
Schulsporthallen	40	60	60	16	74,0	3.143.372
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	19	76,3	785.361
Abwasserkanäle	50	80	50	16	67,6	18.991.121
Straßen	30	60	50	26	48,2	41.687.433
Wirtschaftswege	10	30	30	7	75,3	2.754.013

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Olpe** hat sich für eher lange Nutzungsdauern ihrer Gebäude und Straßen entschieden. Lange Gesamtnutzungsdauern führen dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung für den Haushalt. Andererseits besteht das Risiko, dass die Vermögensgegenstände eine schnellere technische Abnutzung erfahren, die dann über außerplanmäßige Abschreibungen nachgeholt werden muss. Ebenso können Reinvestitionen erforderlich werden.

Die mit Abstand wertmäßig höchste Vermögensgruppe bilden die Straßen und Wirtschaftswege. Die hier dargestellten Werte basieren auf Daten der Anlagenbuchhaltung. Die gpaNRW analysiert die Erhaltung der Verkehrsflächen in dem entsprechenden Teilbericht genauer und gewichtet die Altersstruktur anhand der Flächen. Im Teilbericht Verkehrsflächen wird erkennbar, dass der Bilanzwert des Vermögens seit der Eröffnungsbilanz gesunken ist. Bilanzielle Risiken stellt die gpaNRW in dem Teilbericht aufgrund der erfolgten Erhaltungsmaßnahmen nicht fest.

Im Haushaltsplan 2021 plant Olpe in dem Produkt 12.01.01 – Bereitstellung und Bau von Verkehrsinfrastruktur - Investitionsauszahlungen von 15,3 Mio. Euro im Zeitraum 2021 bis 2024. Diese sind voraussichtlich geeignet, den durch planmäßige Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr in diesem Zeitraum zu kompensieren.

Im Gebäudevermögen bilden die Schulen die mit Abstand größte Vermögensposition. Mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 51,7 Prozent zeigt sich eine ausgeglichene Altersstruktur. Auffällig

bei den Abnutzungsgraden der Gebäude sind die Verwaltungsgebäude. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad resultiert aus der verbleibenden Restnutzungsdauer des Rathauses von nur noch acht Jahren. Wie im Kapitel Salden der Finanzrechnung beschrieben, plant die Stadt in 2023 den Neubau des Rathauses zu beginnen.

Der erhöhte Anlagenabnutzungsgrad von 67,6 Prozent bei den Abwasserkanälen deutet darauf hin, dass die Stadt ihre Investitionstätigkeit in diesem Vermögensbereich erhöhen muss. In dieser Vermögensgruppe hat die Stadt sich jedoch für eine kurze Gesamtnutzungsdauer entschieden. Kurze Nutzungsdauern verdichten die Abschreibungen auf den kürzeren Zeitraum und führen zu einer schnelleren bilanziellen Abnutzung. Dabei kann die tatsächliche Nutzungsmöglichkeit der Vermögensgegenstände bei entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen auch nach der vollständigen Abschreibung fortbestehen. Die im Zeitraum 2021 bis 2024 geplanten Investitionsauszahlungen umfassen ein Volumen von 4,6 Mio. Euro. Da die Stadt Abschreibungen von 0,9 Mio. Euro jährlich prognostiziert, überschreiten die geplanten Investitionen hier ebenfalls den Werteverzehr.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Olpe 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

- Die Stadt Olpe verfügt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Die Haushaltspläne werden grundsätzlich rechtzeitig aufgestellt. Die Jahresabschlüsse mit Ausnahme des Jahres 2018 wurden ohne wesentliche Verzögerung in den Rat eingebracht. Verzögerungen haben sich im Jahr 2018 ergeben, weil die Abschlussarbeiten durch die Rekommunalisierung des Abwasserbetriebes und die Inventur des Straßenvermögens umfangreicher waren. Zusätzliche Informationen zur Haushaltssteuerung bieten die Eckwertebeschlüsse zur Haushaltsplanung und aktuell die Berichte zur Auswirkung der Corona Pandemie auf die Haushaltswirtschaft.

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 Olpe** beschließt ihre Haushaltspläne mit nur minimalen Fristversäumnissen von wenigen Tagen. Aufgrund der entspannten Haushaltssituation kann die Stadt die Haushaltsplanungen kurzfristig nach Anzeige bei dem Kreis Olpe bekanntmachen. Hierdurch reduziert sich die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung.

Seit dem Jahresabschluss 2013 hat sich die Fristeinhaltung für die Aufstellung der Jahresabschlüsse weiter verbessert. Somit verfügt die Stadt rasch nach Jahresende über die zur Steuerung ihrer finanziellen Situation erforderlichen aktuellen Informationen zum Verlauf des Vorjahres.

Die Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 hat sich dagegen verzögert, weil die Wiedereingliederung des Abwasserbetriebes in den Kernhaushalt und die Inventur des Straßenvermögens zusätzliche Arbeitszeit gebunden haben. Diese Verzögerungen wirken sich auf die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 in geringer werdendem Umfang aus.

Der Stadt Olpe ist es ebenso gelungen die Gesamtabschlüsse der Jahre 2013 bis 2017 fristgerecht festzustellen. Im Prüfungsverlauf reichte die Stadt den aufgestellten Gesamtabschluss 2018 nach. Die Stadt hat beschlossen, die Gesamtabschlüsse 2019 und 2020 nicht aufzustellen.

Die Stadt Olpe analysiert in ihrem Finanzcontrolling die Liquidität und Kreditkonditionen regelmäßig und nutzt mögliche Optimierungspotenziale. Bei den großen Ertrags- und Aufwandspositionen analysiert die Stadt regelmäßig die Plan-Ist-Abweichungen. Den politischen Gremien berichtet die Stadt unterjährig im Rahmen des Eckwertebeschlusses für den jeweils nächsten Haushaltsplan nach der ersten Jahreshälfte. Dabei liegt der Fokus dieses Berichtes auf der Ergebnisrechnung. Über finanzielle Abweichungen bei den Investitionsprojekten berichten die Fachämter in den politischen Gremien. Den Bericht zum Eckwertebeschluss erstellt die Kämmererei und erläutert die finanzielle und wirtschaftliche Lage. Dazu informiert sich die Kämmererei zu den Plan-Ist-Abweichungen bei den Fachämtern. Seit dem Jahr 2020 berichtet die Stadt Olpe über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zusätzlich in zwei gesonderten Berichten. In diesen Berichten schätzt die Kämmererei die Entwicklung der Ertragslage und die entsprechenden Auswirkungen auf die Rücklagen ein. Damit stehen den wichtigen Entscheidungsträgern in der Verwaltung sowie der Politik die notwendigen Informationen für entsprechende Steuerungsentscheidungen unterjährig zur Verfügung.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Aufgrund der guten Ausgangssituation musste die Stadt Olpe bislang keine wesentlichen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen initiieren. Ab 2021 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse. Die geplanten Jahresergebnisse werden damit zunehmend abhängiger von den schwankungsanfälligen Positionen.

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

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

Zu den Sondereffekten zählen folgende Sachverhalte:

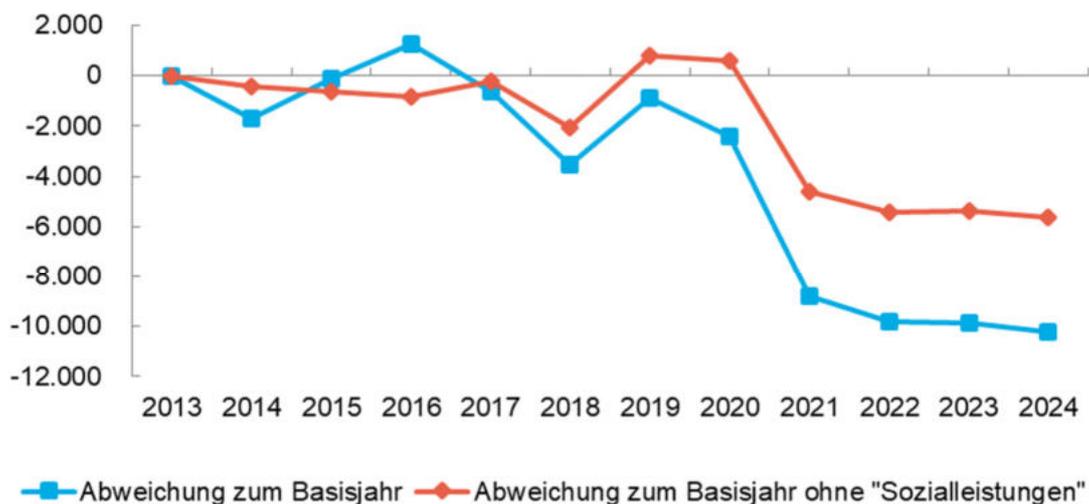
- In 2015 führen Drohverlustrückstellungen zu Aufwendungen von rund 2,2 Mio. Euro, die in diesem Jahr bereinigt werden.
- Die außerplanmäßigen Abschreibungen in 2016 aufgrund des Beschlusses zum Abriss des Rathauses von 1,4 Mio. Euro sowie die korrespondierende Auflösung der Sonderposten von 0,2 Mio. Euro werden ebenfalls bereinigt.
- In 2018 führt die Stadt eine Folgeinventur des Straßenvermögens und der bebauten Grundstücke durch. Die außerplanmäßigen Abschreibungen in Höhe von 1,3 Mio. Euro bei den Straßen und 0,3 Mio. Euro bei den bebauten Grundstücken werden durch die gpaNRW bereinigt. Ebenso bereinigt die gpaNRW die korrespondierenden Erträge aus der Auflösung der Sonderposten in Höhe von 0,8 Mio. Euro bei den Straßen und 0,2 Mio. Euro bei den bebauten Grundstücken.
- Die außerplanmäßigen Abschreibungen von 1,1 Mio. Euro aufgrund der Korrektur des Grundstückswertes des ehemaligen Realschulverbandes Olpe-Drolshagen bereinigt die gpaNRW in 2019. Die Rückstellungszuführung von 1,9 Mio. Euro für die gegenüber dem ursprünglichen Gutachten höheren Abrisskosten des Realschulgebäudes bereinigt die gpaNRW ebenfalls.
- Die Ergebnisse der Inventur des Straßenvermögens führen noch im Jahr 2020 zu einer außerplanmäßigen Abschreibung von 0,4 Mio. Euro und Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten von 0,2 Mio. Euro. Beide Positionen bereinigt die gpaNRW ebenfalls.
- Die Stadt hat die Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen im Haushaltsplan 2021 durch den Ansatz der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG kompensiert. Für das Jahr 2020 stellt die Stadt insbesondere aufgrund der Gewerbesteuerausgleichszuweisung im Saldo

keine Corona-bedingte Belastung des Haushalts fest. Die gpaNRW hat unter Berücksichtigung der durch die Stadt Olpe ermittelten Corona-Schäden und entsprechende Mehrerträge bereinigt.

Die Sozialen Leistungen sowie die Aufwendungen für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe einschließlich der Jugendamtsumlage haben einen erheblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Sie finanzieren soziale Hilfen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt daher die Teilergebnisse der Produktbereiche 05 Soziale Leistungen und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Höhe der Jugendamtsumlage bemisst sich wie auch die allgemeine Kreisumlage anhand der Steuerkraft und dem Finanzbedarf und kann von der Stadt kaum beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Abweichung zum Basisjahr mit und ohne Sozialleistungen (einschließlich der Jugendamtsumlage)



bis 2020 Rechnungsergebnisse, ab 2021 Planwerte

Von dem Basisjahr 2013 ausgehend, schwankt der Verlauf der Kurve „Abweichung zum Basisjahr“ bis 2020. In den Jahren 2015 und 2016 hat die Stadt Olpe für das Land eine Flüchtlingsunterkunft bereitgestellt. Die Kostenübernahme vom Land und die Zuwendungen führten in dem Produktbereich 05 – Soziale Leistungen – zu höheren Erträgen und damit positiven Teilergebnissen. Ab 2017 ist erkennbar, dass sich die Schere zwischen beiden Graphen weiter öffnet. Dabei stellt die Jugendamtsumlage die immer größer werdende Haushaltsbelastung dar. Im Eckjahresvergleich 2013 und 2024 steigt diese von 4,5 Mio. Euro auf 8,6 Mio. Euro an.

Die Stadt Olpe plant ab 2021 negative Ergebnisse. Dabei steigen die Defizite von 0,9 Mio. Euro auf 3,8 Mio. Euro an. Auch die bereinigten Jahresergebnisse bleiben im negativen Bereich. Die

Haushaltssituation wird damit zunehmend abhängiger von den schwankungsanfälligen Positionen, die in dem oben dargestellten Verlauf bereinigt wurden. Wie im Kapitel Haushaltsstatus dargestellt zeichnet sich für die Jahre 2021 und 2022 bereits ab, dass sich die Haushaltssituation in diesen Jahren gegenüber den Planungen deutlich verbessert.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Olpe** passt die eigenen Hebesätze regelmäßig an. Dabei orientiert sich die Stadt an den fiktiven Hebesätzen, die zur Normalisierung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich angewendet werden. Hierdurch entgeht der Stadt keine Finanzkraft, die ihr im Rahmen des Finanzausgleichs und der Ermittlung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage zugerechnet würde.

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

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Olpe	Kreis Olpe	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größen- klasse
Grundsteuer A	223	236	322	284
Grundsteuer B	443	432	630	527
Gewerbsteuer	418	416	471	442

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Olpe überträgt Aufwandsermächtigungen äußerst restriktiv ins Folgejahr. Die Rahmenbedingungen für die Übertragung von Ermächtigungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW trifft die Stadt in einer Dienstanweisung. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist vergleichsweise hoch.

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.

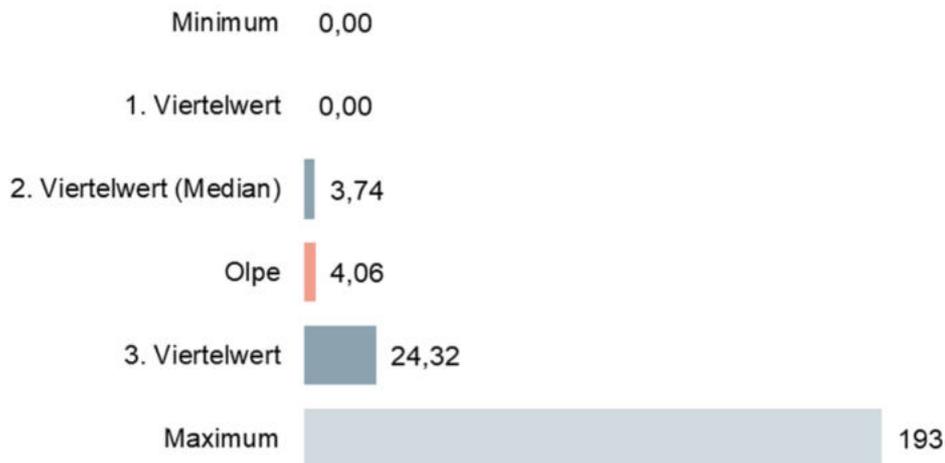
Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Olpe 2014 bis 2020

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	47.137	48.124	53.251	53.023	54.446	59.931	62.688
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	303	194	47	57	87	100	110
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,64	0,40	0,09	0,11	0,16	0,17	0,18
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	47.440	48.318	53.298	53.080	54.533	60.031	62.797
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,64	0,40	0,09	0,11	0,16	0,17	0,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	46.939	49.526	51.079	49.151	55.076	59.677	60.302
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,94	102,50	95,84	92,60	100,99	99,41	96,03

Die Stadt Olpe überträgt regelmäßig in geringem Umfang Ermächtigungen ins Folgejahr. In den Jahren 2015 und 2018 übersteigen die tatsächlichen Aufwendungen die fortgeschriebenen Ansätze. Die Stadt Olpe hat die Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen in einer Verfügung des Kämmers festgelegt. Demnach dürfen Ermächtigungsübertragungen nur bedarfsorientiert und restriktiv erfolgen. Die Stadt setzt bei der Übertragung von Aufwandsermächtigungen höhere Hürden als bei den investiven Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



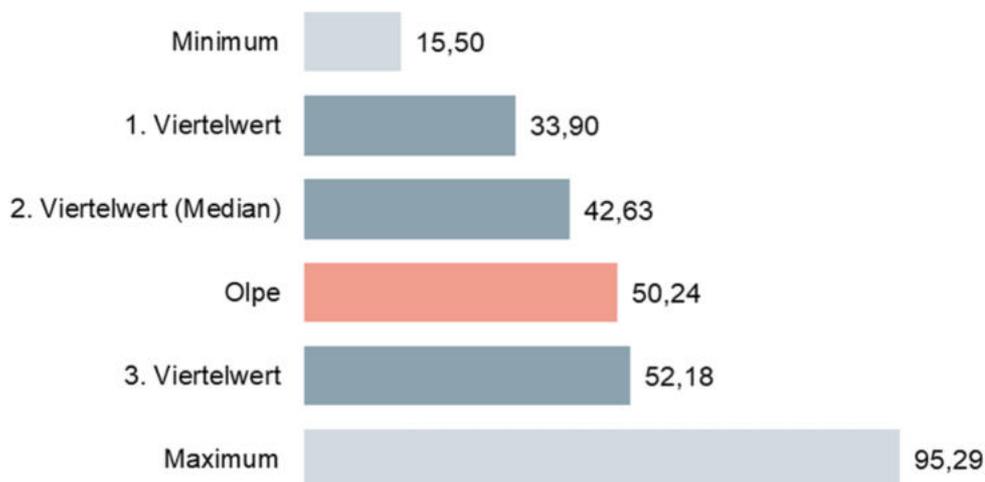
In den dargestellten Vergleich sind 67 Vergleichskommunen berücksichtigt. Von diesen übertragen bereits 23 Kommunen überhaupt keine Ermächtigungen in das Folgejahr. Im Jahr 2020 überträgt die Stadt Olpe Ermächtigungen von 4,44 Euro je Einwohner. Die Stadt Olpe gehört zu den Kommunen, die äußerst restriktiv Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen überträgt. Dies belegt auch der interkommunale Vergleich. Bei den korrespondierenden Auszahlungsermächtigungen geht die Stadt ebenso restriktiv vor.

Investive Auszahlungen Stadt Olpe 2014 bis 2020

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.052	10.613	13.033	9.595	16.093	16.167	15.893
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	836	498	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	10,39	4,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	8.888	11.111	13.033	9.595	16.093	16.167	15.893
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	9,41	4,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.642	5.889	4.190	4.364	8.085	8.122	4.577
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,48	53,00	32,15	45,48	50,38	50,24	28,80

Die Stadt Olpe überträgt nur in den Jahren 2014 und 2015 Investitionsansätze aus den Vorjahren. Die investiven Auszahlungen unterschreiten den fortgeschriebenen Ansatz und den ursprünglichen Haushaltsansatz in allen Jahren. Es werden im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2020 die Ermächtigungen nur zu rund 41 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch genommen. Besonders niedrig ist dabei der Grad der Inanspruchnahme in den Jahren 2016 und 2020. In 2020 verzögert sich der Baufortschritt bei Tiefbaumaßnahmen von rund drei Mio. Euro. Weitere Verzögerungen ergeben sich aus rund 2,2 Mio. Euro nicht beanspruchte Investitionsauszahlungen im Hochbau. Darüber hinaus verzögert sich in einem Umfang von 2,1 Mio. Euro der Erwerb von Grundstücken und Gebäuden.

Grad der Inanspruchnahme Fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 66 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Stadt Olpe gelingt es demnach die investiven Ansätze besser auszuschöpfen als der Hälfte der Vergleichskommunen. Ursachen für eine geringere Beanspruchung ergeben sich, wenn sich Baumaßnahmen verzögern. Aufgrund der guten finanziellen Ausgangssituation plant die Stadt Investitionsmaßnahmen so ein, dass haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen einer Umsetzung nicht entgegenstehen.

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 Fördermittelakquise zentralisiert die Stadt Olpe für große Bauprojekte im Bauordnungs- und Planungsamt. Die mitwirkenden Fachämter ergänzen die fachlichen Informationen. Strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise hat die Stadt nicht formuliert.

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

Auf operativer Ebene zentralisiert die Stadt Olpe die Recherche möglicher Förderungen in den Bereichen Hoch- und Tiefbau im Bauordnungs- und Planungsamt. Hierzu hat die Stadt in 2021 eine gesonderte Stelle geschaffen. Vorwiegend sollen hier Fördermittel für die großen Bauprojekte, Integriertes Stadt-Entwicklungskonzept, Rathausneubau und Quartiersentwicklung akquiriert und beantragt werden. Die beteiligten Fachämter liefern die für die Beantragung notwendigen Fachinformationen zu und wirken auf diese Weise bei der Akquise mit. Für kleinere Maßnahmen akquirieren die Fachämter Fördermittel eigenständig.

Eine Dienstanweisung, die zum Beispiel die Recherche nach Fördermitteln regelt, existiert in Olpe nicht. Es gibt keinen zentralen Überblick über alle förderfähige Maßnahmen der Stadt. Dass die Stadt vorwiegend geförderte Investitionen vornimmt zeigt der im Kapitel Eigenkapital dargestellte vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Anteil der Sonderposten aus Zuwendungen. Aktuell überarbeitet die Stadt die Dienstanweisung für Vergaben. Bislang sieht sie dort keinen Verweis auf die Recherche nach Fördermitteln vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte die Fördermittelakquise verbindlicher gestalten und strategische Zielvorgaben hierzu formulieren. Sie könnte die Fördermittelakquise als einen Prozessschritt in der Dienstanweisung für die Vergaben aufnehmen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Durch die enge Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes bei der Fördermittelbewirtschaftung stellt die Stadt sicher, dass Rückforderungen vermieden werden. Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt noch nicht eingerichtet.

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.

Zu einer Rückforderung von Fördermitteln ist es bei der **Stadt Olpe** bislang nur aufgrund nicht anerkannter und nicht zuwendungsfähiger Kosten gekommen. Die Förderbestimmungen und Auflagen erfüllt die Stadt. Olpe ruft die Fördermittel rechtzeitig ab und dokumentiert die Projektumsetzung.

Alle Verwendungsnachweise werden von dem Rechnungsprüfungsamt überprüft. Dabei liegt der Prüfungsschwerpunkt auf den Fragen der Einhaltung von Nebenbestimmungen, der Förderungsprozentsätze und der vollständigen Berücksichtigung von Kosten. Bereits bei der Antragsstellung und Abwicklung unterstützt das Rechnungsprüfungsamt die Beteiligten zum Beispiel um einen rechtzeitigen Mittelabruf sicherzustellen.

Bislang fehlt der Stadt eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt. Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens hat die Stadt Olpe bislang nicht etabliert. Den politischen Gremien berichtet die Stadt über Fördermittel anlassbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten sicherstellen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Fördermittelakquise zentralisiert die Stadt Olpe für große Bauprojekte im Bauordnungs- und Planungsamt. Die mitwirkenden Fachämter ergänzen die fachlichen Informationen. Strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise hat die Stadt nicht formuliert.	62	E1	63
F2	Durch die enge Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes bei der Fördermittelbewirtschaftung stellt die Stadt sicher, dass Rückforderungen vermieden werden. Ein förderbezogenes Controlling hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	63	E2	63

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	108	90,57	97,81	101	104	122	74
Eigenkapitalquote 1	49,43	3,37	13,51	30,37	42,39	63,67	73
Eigenkapitalquote 2	78,75	17,20	41,50	55,29	67,51	86,86	73
Fehlbetragsquote	k. A.						
Siehe Anmerkung im Tabellenfuß							

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	39,52	0,00	27,92	33,93	39,79	51,29	73
Abschreibungsintensität	10,77	0,37	6,02	7,47	8,36	12,78	72
Drittfinanzierungsquote	55,41	12,32	46,86	55,08	67,41	106	72
Investitionsquote	106	29,41	80,23	118	160	477	72
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	99,59	51,33	79,26	89,02	97,28	132	72
Liquidität 2. Grades	817	8,64	28,24	75,40	168	1.228	72
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2,69						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,22	1,22	3,38	6,86	11,50	32,00	72
Zinslastquote	0,39	0,00	0,60	1,26	1,84	7,32	74
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	66,07	32,39	46,99	53,25	58,98	72,86	74
Zuwendungsquote	7,65	0,01	14,99	22,32	26,30	39,29	74
Personalintensität	18,43	12,74	17,66	20,84	23,53	31,24	74
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,74	8,48	12,94	16,52	19,10	31,64	74
Transferaufwandsquote	41,77	37,05	41,43	45,57	49,19	59,46	74

Siehe Anmerkung im Tabellenfuß

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Olpe in Tausend Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer (4013)	16.566	17.021	18.321	19.405	15.254	17.313
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	12.346	13.060	14.116	14.581	13.930	13.607
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.937	2.412	3.202	3.550	3.894	2.999
Ausgleichsleistungen (405)	1.221	1.272	1.337	1.399	1.222	1.290
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	756	1.119	1.308	1.467	1.474	1.225
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	32.826	34.884	38.285	40.402	35.774	36.434
Steuerbeteiligungen (534)	2.724	2.833	3.002	2.963	1.261	2.556
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	12.581	12.348	13.637	13.418	14.553	13.308
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	242	51	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	15.547	15.232	16.638	16.381	15.814	15.864
Saldo	17.279	19.652	21.646	24.021	19.960	20.570

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

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	111.132	109.409	107.831	109.830	113.470	125.534	129.491	131.931
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	111.132	109.409	107.831	109.830	113.470	125.534	129.491	131.931
Sonderposten für Zuwendungen	60.206	59.544	59.533	58.051	57.287	52.748	51.303	50.345
Sonderposten für Beiträge	21.676	21.351	21.078	21.067	20.597	26.064	25.498	25.061
Eigenkapital 2	193.014	190.304	188.441	188.948	191.355	204.346	206.292	207.336
Bilanzsumme	240.565	238.543	237.776	235.845	240.004	255.092	261.971	266.095

Tabelle 5: Schulden Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.130	11.173	9.125	10.846	10.252	9.940	9.352	8.626
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	271	616	779	1.094
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.989	1.350	687	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	393	1.316	1.188	787	888	962	848	772
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	2	7	255	50	74	108	196
Sonstige Verbindlichkeiten	316	415	289	380	452	259	256	260
Erhaltene Anzahlungen	5.650	7.106	7.871	9.341	11.362	12.539	14.860	16.896
Verbindlichkeiten	20.478	21.361	19.167	21.609	23.275	24.388	26.203	27.844
Rückstellungen	21.527	21.393	24.497	19.355	19.512	19.763	22.671	23.747

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	40	9	137	269	152	827	950	1.153
Schulden	42.045	42.763	43.801	41.233	42.939	44.979	49.825	52.744

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	34.849	37.299	33.233	34.446	35.543	34.702
Rückstellungen	22.387	22.397	25.445	20.417	20.497	20.392
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	125	26	168	412	368	827
Gesamtschulden	57.362	59.722	58.847	55.275	56.408	55.921

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.103	22.656	19.880	20.672	22.605	20.515
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.792	3.312	2.632	2.156	271	616
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.989	1.350	687	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.320	1.802	1.351	1.104	1.342	1.266
Sonstige Verbindlichkeiten	1.957	1.901	1.571	1.888	536	326
Erhaltene Anzahlungen	4.688	6.278	7.111	8.626	10.790	11.979
Gesamtverbindlichkeiten	34.849	37.299	33.233	34.446	35.543	34.702

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Olpe in Tausend Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	26.203
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	9
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	10.889
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	1.240
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	35.862

* Stadtwerke Olpe GmbH, Olper Bäderbetriebe GmbH, Realschulverband Olpe-Drolshagen, Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH, Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH

Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	13.752	14.944	15.724	16.120	16.498	16.931	17.668	18.449
Rückstellungen Deponien und Altlasten	850	850	850	850	850	850	850	850
Instandhaltungsrückstellungen	1.607	1.031	1.160	1.500	1.233	992	1.285	1.491
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	5.318	4.568	6.763	886	931	991	2.869	2.957
Summe der Rückstellungen	21.527	21.393	24.497	19.355	19.512	19.763	22.671	23.747

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2024)

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	848	-1.723	-1.536	1.859	3.523	2.004	4.595	2.205	-885	-3.291	-2.421	-3.801
Gewerbesteuer	13.576	14.976	14.537	16.566	17.021	18.321	19.405	15.254	13.500	15.000	16.000	17.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.762	11.374	11.958	12.346	13.060	14.116	14.581	13.930	14.060	14.550	15.425	16.395
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.427	1.473	1.860	1.937	2.412	3.202	3.550	3.894	3.670	3.258	3.333	3.406
Ausgleichsleistungen	1.167	1.155	1.200	1.221	1.272	1.337	1.399	1.222	1.165	1.451	1.500	1.540
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.445	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	623	247	353	756	1.119	1.308	1.467	1.474	1.503	0	0	0
Summe der Erträge	29.001	29.226	29.928	32.826	34.884	38.285	40.402	35.774	33.898	34.259	36.258	38.341,0
Gewerbesteuerumlage	1.072	1.349	1.251	1.382	1.447	1.538	1.620	1.261	1.130	1.256	1.340	1.424
Finanzierungsbeitragung Einheitslasten	1.042	1.310	1.215	1.342	1.385	1.463	1.342	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	10.557	11.114	11.182	12.581	12.348	13.637	13.418	14.553	14.400	14.700	14.800	15.000

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	242	51	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	12.671	13.773	13.648	15.547	15.232	16.638	16.381	15.814	15.530	15.956	16.140	16.424
Saldo der Bereinigungen	16.330	15.453	16.279	17.279	19.652	21.646	24.021	19.960	18.368	18.303	20.118	21.918
Saldo der Sondereffekte	0	0	-2.224	-1.177	0	-630	-3.052	148	5.029	3.730	2.835	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.482	-17.176	-15.592	-14.244	-16.129	-19.012	-16.374	-17.904	-24.282	-25.324	-25.374	-25.718
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.693	-110	1.238	-647	-3.530	-891	-2.422	-8.800	-9.842	-9.892	-10.236

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Olpe in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.482	-17.176	-15.592	-14.244	-16.129	-19.012	-16.374	-17.904	-24.282	-25.324	-25.374	-25.718
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-573	-971	448	2.396	-277	-293	-181	-432	-767	-771	-785	-799
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-175	-408	-409	-370	-348	-382	-350	-398	-452	-453	-454	-456
Jugendamtsumlage	-4.478	-5.116	-4.724	-5.162	-5.044	-6.018	-6.391	-7.398	-8.200	-8.400	-8.500	-8.600
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-10.256	-10.680	-10.907	-11.108	-10.461	-12.320	-9.452	-9.675	-14.864	-15.700	-15.634	-15.863
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-424	-651	-852	-205	-2.064	804	581	-4.608	-5.444	-5.378	-5.607

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe 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

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe umfasst insgesamt 31 Beteiligungen, ab September 2019 noch 30 Beteiligungen, auf drei Beteiligungsebenen. Auf elf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur befindet sich auf einem mittleren Niveau.

Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Olpe befindet sich auf einem mittleren Niveau. Die Beteiligungen entlasten im Saldo den kommunalen Haushalt im Jahr 2018 mit 816.000 Euro durch Finanz- und Leistungsbeziehungen. Unter Berücksichtigung hoher Bürgschaften, die die Stadt zu Gunsten ihrer Beteiligungen eingegangen ist und dem Risiko, das die defizitäre Beteiligung Interkommunaler Gewerbebank Hüppcherhammer GmbH darstellt, liegen auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt auf mittlerem Niveau. Bedeutende Beteiligungen sind die Bigge Energie GmbH & Co.KG, die Olper Bäderbetriebe GmbH und die Interkommunaler Gewerbebank Hüppcherhammer GmbH.

Insgesamt ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Olpe. Für eine bessere Aufgabenerledigung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

Zur Information der Ratsmitglieder über die Beteiligungen der Stadt sollten die Beteiligungsberichte zukünftig spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.

Es ist auch unterjährig für alle Ratsmitglieder Transparenz über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen und deren Aufgaben sicherzustellen. Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen implementieren.

Um die Gremienvertreter ausreichend zu unterstützen, sollten für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien Schulungen durch die Stadt angeboten werden. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Alternativ kann auch ein Handbuch zu den Rechten und Pflichten zur Verfügung gestellt werden.

Um die Sichtweise der Stadt den Vertretern und Vertreterinnen in den Gremien zur Kenntnis zu geben, sollte die Beteiligungsverwaltung der Stadt Olpe die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und Stellungnahmen mit Beschlussempfehlungen, soweit notwendig, verfassen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach dem 31. Dezember 2018 wurden ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Das Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe umfasst insgesamt 31 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf elf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Ab September 2019 hält die Stadt nur noch zehn Beteiligungen mit maßgeblichem Einfluss. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur bei der Stadt Olpe befindet sich auf einem mittleren Niveau.

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

Zum 31. Dezember 2018 hält die **Stadt Olpe** 31 Beteiligungen. 21 Beteiligungen werden von der Stadt unmittelbar und zehn Beteiligungen mittelbar gehalten. Die mittelbar gehaltenen Beteiligungen verteilen sich auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am Häufigsten gehaltene Rechtsform ist mit 13 Beteiligungen die GmbH bzw. GmbH & Co.KG. Die Stadt Olpe ist an zwölf eingetragenen Genossenschaften, davon elf Waldgenossenschaften beteiligt. Darüber hinaus ist die Stadt an fünf Zweckverbänden beteiligt und zudem Mitglied in einem eingetragenen Verein.

Der Eigenbetrieb Abwasser der Stadt Olpe wurde zum 31. Dezember 2018 in den kommunalen Haushalt zurückgeführt. Weitere bedeutende Veränderungen der Beteiligungsstruktur haben sich im Betrachtungszeitraum nicht ergeben.

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

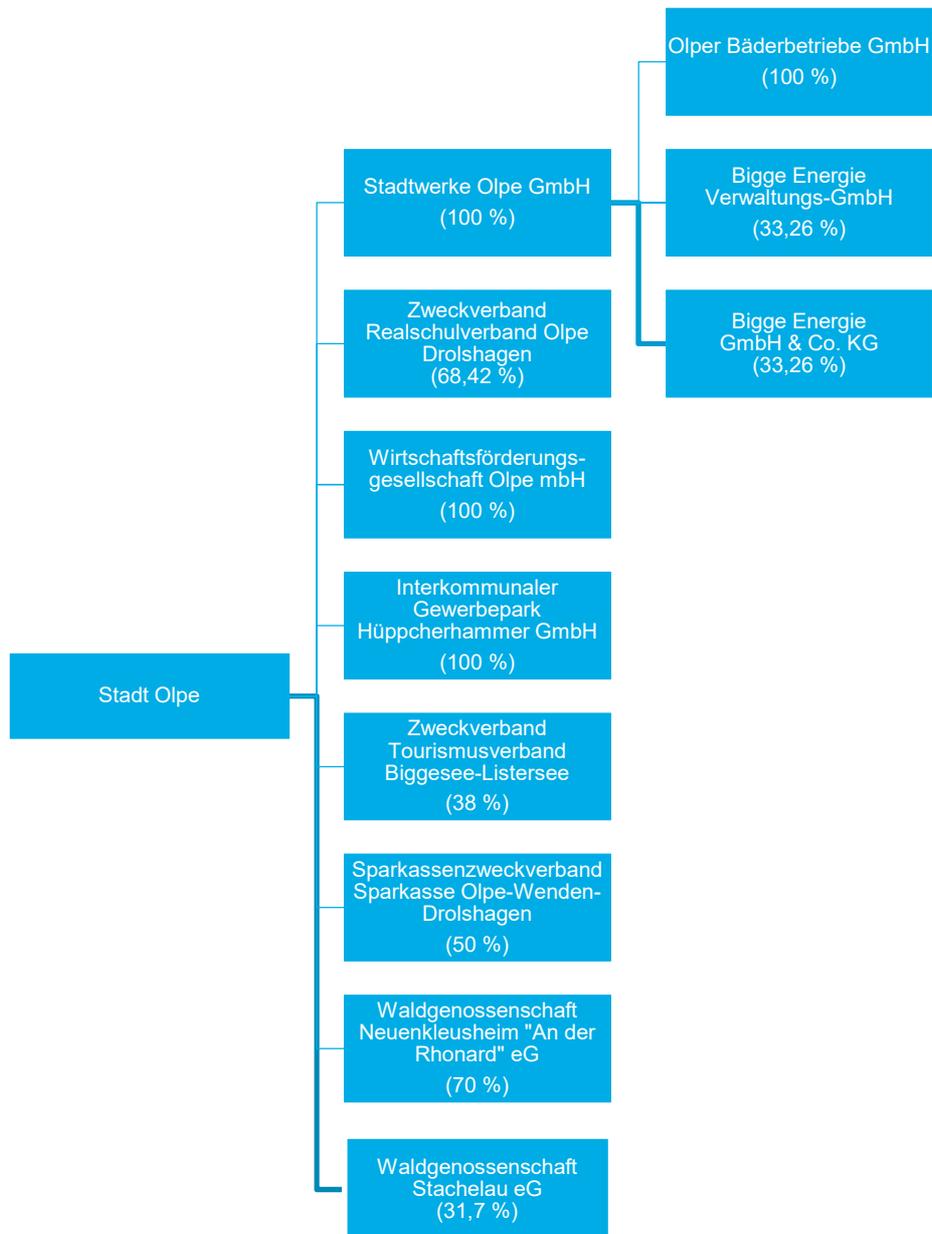
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

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



Aufgrund der Lage der Stadt Olpe im Sauerland sind große Waldflächen vorhanden. Diese sind nicht vollständig im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt Olpe, sondern teilweise im Eigentum von historisch gewachsenen Waldgenossenschaften. Die Stadt Olpe hält Anteile an den Waldgenossenschaften. Nur bei zwei von elf Waldgenossenschaften liegt der Anteil der Stadt Olpe über 20,0 Prozent. Das Tätigkeitsfeld Wirtschaft und Stadtentwicklung ist bei der Stadt Olpe sehr ausgeprägt. Neben den Waldgenossenschaften sind in dem Tätigkeitsfeld die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH, die Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH und der Zweckverband Tourismusverband Biggeseelistersee tätig. Daneben hält die Stadt Olpe insbesondere Beteiligungen im Bereich Ver- und Entsorgung und im Dienstleistungssektor.

Ab Mitte 2018 befand sich der Zweckverband Realschulverband Olpe Drolshagen in der Auflösung und die Schule wurde geschlossen. Bis zum 24. September 2019 erfolgte die Restabwicklung und Liquidation des Zweckverbandes Realschulverband Olpe Drolshagen. Somit hält die Stadt Olpe ab September 2019 noch zehn Beteiligungen mit mindestens 20,0 Prozent Anteil.

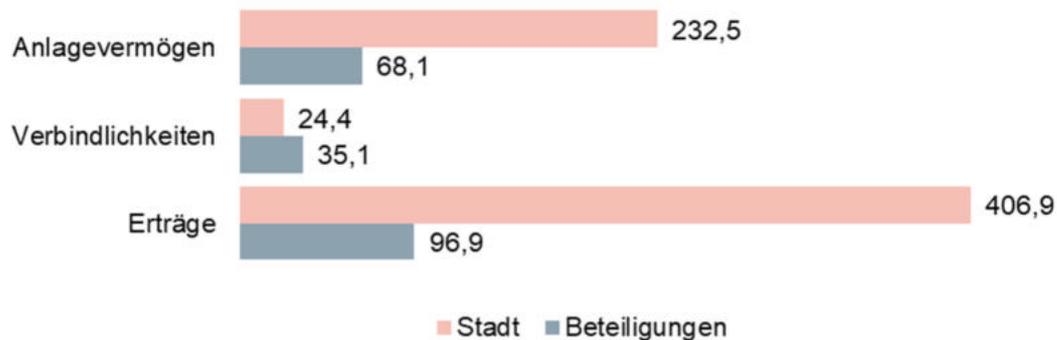
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Olpe halten im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten und generieren geringe Erträge. Das Anlagevermögen ist gering. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung ist die Bigge Energie GmbH & Co. KG.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Olpe** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband Sparkasse Olpe-Wenden-Drolshagen außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligung würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen. Auch die Waldgenossenschaften sind nicht berücksichtigt, da die Waldgenossenschaften eine jährliche Einnahmeüberschussrechnung erstellen. Jahresabschlüsse nach doppischen Grundsätzen und damit Werte für das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge sind nicht vorhanden.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 Anlagevermögen von weniger als einem Drittel des Anlagevermögens der Stadt. Das Anlagevermögen der Beteiligungen ist zu 70 Prozent im Versorgungsbereich in der Bigge Energie GmbH & Co. KG in Form von technischen Anlagen und Maschinen vorhanden. Gegenstand des Unternehmens ist die Energie-, Wärme- und Wasserversorgung einschließlich der Erbringung von Energiedienstleistungen, die Straßenbeleuchtung (Unterhaltung und Wartung) sowie die Erbringung kaufmännischer Dienstleistungen. Insoweit handelt es sich insbesondere um Anlagevermögen in Form von Leitungsnetzen sowie weitere technische Anlagen und Maschinen in den Bereichen Energie-, Wärme- und Wasserversorgung.

Mehr als die Hälfte der im Vergleich zur Stadt hohen Verbindlichkeiten in den Beteiligungen sind Kreditverbindlichkeiten. Geprägt sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen durch die Verbindlichkeiten der Bigge Energie GmbH & Co. KG mit einem Anteil von über 65 Prozent an den Verbindlichkeiten der Beteiligungen. Daneben hat die Olper Bäderbetrieb GmbH noch hohe Verbindlichkeiten, die rund 18 Prozent der Verbindlichkeiten der Beteiligungen ausmachen. Einen bedeutenden Anteil der Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen hält die Bigge Energie GmbH & Co. KG mit über 40 Prozent. Der Anteil der Olper Bäderbetrieb GmbH an den Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen beträgt rund 26 Prozent.

Die Erträge der Beteiligungen entsprechen weniger als ein Drittel der Erträge der Stadt Olpe. Über 90 Prozent der Erträge der Beteiligungen werden durch die Bigge Energie GmbH & Co. KG, insbesondere aus den Geschäftsbereichen Strom, Gas und Wasser, generiert.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die Auswirkungen der Beteiligungen der Stadt Olpe auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.

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 han-

deln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Den Sparkassenzweckverband Sparkasse Olpe-Drolshagen-Wenden und die Waldgenossenschaften beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	587	700	734
Steuererträge	1.131	2.072	1.973
Konzessionsabgaben	1.193	1.191	1.143
Gewinnausschüttungen und Dividenden	373	375	370
Gesamtsumme	3.284	4.338	4.220

Die bedeutenden Erträge aus den Beteiligungen (Konzessionsabgaben und Steuererträge) werden überwiegend von der Bigge Energie GmbH & Co. KG generiert. Sie leistet Konzessionsabgaben für Strom, Gas und Wasser und Gewerbesteuer an die Stadt Olpe. Daneben zahlt der Sparkassenzweckverband Sparkasse Olpe-Drolshagen-Wenden Steuern an die Stadt.

Über 60 Prozent der Erträge aus Leistungsbeziehungen hat die Stadt aus dem zum 31. Dezember 2018 in den städtischen Haushalt zurückgeführten Eigenbetrieb Abwasser der Stadt Olpe generiert. Es handelt sich hierbei um die Verwaltungskostenerstattung für Leistungen durch die Stadtverwaltung und der Erstattungen der Aufwendungen für die Leistungen des Bauhofes. Entsprechend werden sich die Erträge aus Leistungsbeziehungen der Stadt ab 2019 reduzieren. Daneben werden Erträge aus Leistungsbeziehungen über 60 Tausend Euro von dem Zweckverband Realschulverband Olpe-Drolshagen und der Olper Bäderbetriebe GmbH generiert. Es handelt sich hierbei um Erträge aus Leistungen des Baubetriebshofes für den Zweckverband Realschulverband Olpe-Drolshagen und Pächterträge der Stadt aus der Verpachtung eines Parkplatzes an die Olper Bäderbetriebe GmbH.

Eine jährliche Gewinnausschüttung von 250.000 Euro wurde durch den Eigenbetrieb Abwasser der Stadt Olpe geleistet. Auch dieser Ertrag aus Beteiligungen wird zukünftig wegfallen. Der Gewinn aus dem Abwasserbereich wird zukünftig direkt in dem Haushalt der Stadt generiert.

Die Stadtwerke Olpe GmbH hat im Betrachtungszeitraum eine jährliche Gewinnausschüttung von 100.000 Euro geleistet. Zu berücksichtigen ist, dass ein Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag mit der Olper Bäderbetriebe GmbH besteht. Die Stadtwerke Olpe GmbH übernimmt die jährlichen Verluste der Bäderbetriebe GmbH. Erträge generiert die Stadtwerke Olpe GmbH insbesondere aus der Gewinnbeteiligung des Tochterunternehmens Bigge Energie

GmbH & Co. KG. Die Stadtwerke Olpe GmbH ist nicht operativ tätig. Geprägt ist das Jahresergebnis der Stadtwerke Olpe GmbH durch die Verlustübernahme der Bäderbetriebe GmbH und der Gewinnausschüttung der Bigge Energie GmbH & Co. KG. In den zurückliegenden Jahren wurde die Gewinnrücklage der Stadtwerke Olpe GmbH durch die Jahresüberschüsse stetig weiter aufgebaut. Die Gewinnrücklage beträgt zum 31. Dezember 2018 rund fünf Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaft und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die Stadtwerke Olpe GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Anhebung der Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine höhere Gewinnausschüttung hinwirken.

Darüber hinaus wurden kleinere Dividenden durch die Waldgenossenschaften geleistet.

Insgesamt generiert die Stadt nur ein Prozent ihrer ordentlichen Erträge¹² aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt. Mit Rückführung des Eigenbetriebes Abwasser werden die ordentlichen Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen sinken, d.h. der Anteil an den Erträgen der Stadt wird sich ab 2019 weiter reduzieren.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.330	1.956	2.014
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.675	1.490	1.402
Gesamtsumme	4.003	3.439	3.404

Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich insbesondere um Aufwendungen für Gas, Strom und Wasser gegenüber der Bigge Energie GmbH & Co. KG sowie Straßenentwässerungsgebühren gegenüber dem Eigenbetrieb Abwasser.

Geprägt sind die jährlichen Zuschüsse und Umlagen von den Umlagen an die Zweckverbände. Durch die Stadt wurden Umlagen an den Zweckverband Abfallwirtschaft im Kreis Olpe, den Zweckverband Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd, den Zweckverband Tourismusverband Biggensee-Listersee sowie den Zweckverband Realschulverband Olpe-Drolshagen von jährlich insgesamt einer Mio. Euro geleistet. Aufgrund der Auflösung und Liquidation des Zweckverbandes Realschulverband Olpe-Drolshagen werden die Aufwendungen für Umlagen ab 2020 weiter sinken. Die Umlage für den Zweckverband beträgt in 2018 nur noch 43.000 Euro.

Daneben leistet die Stadt an den Olpe Aktiv e.V. einen freien Zuschuss. Dieser hat sich im Betrachtungszeitraum kontinuierlich von 300.000 Euro auf 340.000 Euro erhöht. Der Olpe Aktiv

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

e.V. finanziert mit diesem Zuschuss die laufenden Ausgaben, wie Miete, Personalkosten und Ausrichtung des Stadtfestes.

Insgesamt generiert die Stadt zum 31. Dezember 2018 rund sechs Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Aufgrund der Rückführung des Eigenbetriebs Abwasser werden sich die Aufwendungen ab 2019 geringfügig reduzieren.

Ein Drittel der Aufwendungen aus Beteiligungen werden gegenüber der Bigge Energie GmbH & Co. KG geleistet. Ein weiteres Drittel wird durch Umlagen an die Zweckverbände verursacht.

Verlustübernahmen und -abdeckungen hat die Stadt im Betrachtungszeitraum nicht geleistet. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Jahresabschlüsse der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH im Betrachtungszeitraum mit Fehlbeträgen von 12.000 Euro bis 114.000 Euro abschließen. Die Gesellschaft weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2018 von 950.000 Euro aus. Bereits im Bericht zur überörtlichen Prüfung Gesamtabschluss und Beteiligungen in 2014 hat die gpaNRW darauf hingewiesen, dass ein Risiko hinsichtlich der Erzielung der kalkulierten Verkaufserlöse besteht.

→ **Feststellung**

Die Eigenkapitalsituation der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH hat sich seit 2014 weiter verschlechtert. Können die kalkulierten Verkaufserlöse nicht erzielt werden, führt dies zwangsläufig zu einer weitergehenden buchmäßigen Überschuldung bis hin zur Insolvenz. Die Stadt Olpe haftet mit ihrem Beteiligungsanteil von 74 Prozent.

Die weitere Entwicklung der Gesellschaft hängt von der Vermarktung der Grundstücke ab. Laut Lagebericht 2018 der Gesellschaft ist der Gesamterfolg nur dann gewährleistet, wenn der 2. und 3. Bauabschnitt realisiert werden. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Erschließungskosten für den 2. und 3. Bauabschnitt wird seitens der Gesellschaft mit einem wesentlich günstigeren Kosten-Nutzen-Verhältnis gerechnet als bei der Realisierung des 1. Bauabschnittes. Der aktuelle Wirtschaftsplan geht für 2019 von einem geringen Jahresüberschuss aus. In den Folgejahren wird für die Jahre 2020 bis 2022 von Fehlbeträgen und für die Jahre 2023 und 2024 von Überschüssen ausgegangen. Ausgehend von diesen Planungen wird zum 31. Dezember 2024 saldiert noch ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von rund 164.000 Euro bestehen. Nach Auskunft des Geschäftsführers zum Zeitpunkt dieser Prüfung hat der Wirtschaftsplan nach aktuellem Stand des Bauleitplanverfahrens noch Bestand. Es wird weiter davon ausgegangen, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag mit den Erträgen aus dem Verkauf der Grundstücke gedeckt werden kann.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Olpe sollte die weitere Entwicklung der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH laufend beobachten und analysieren. Soweit die Planzahlen nicht erreicht werden können, sollte die Stadt steuernd eingreifen, um eine weitergehende Überschuldung bis hin zur Insolvenz zu verhindern.

Nach Auskunft der Stadt ist der Bedarf an Gewerbeflächen hoch und die Stadt sieht in der derzeit angestrebten Realisierung weiterer Gewerbeflächen eine Chance für die weitergehende Entwicklung der Stadt. Das Risiko Gewerbeflächen nicht zu veräußern, wird von der Stadt als gering eingestuft.

Der Jahresabschluss der Stadt Olpe wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 816.000 Euro entlastet. In 2017 wird der städtische Haushalt mit 700.000 Euro belastet.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	67	0
Bürgschaften (Stand 31.12.)	15.156	18.180	19.109
Gesamtsumme	15.156	18.247	19.109

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt hat eine zusätzliche Kapitaleinlage in die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH geleistet. Es handelt sich um ein Unternehmen mit schwankenden Jahresergebnissen. Laut Auskunft der Stadt Olpe wurde mit einer notwendigen Änderung des Gesellschaftervertrages an die Formvorschriften der GO NRW, die Stammeinlage auf einen runden Betrag erhöht. Zwingend erforderlich war die Erhöhung der Stammeinlage nicht.

Die Stadt hat hohe Bürgschaften für die Bigge Energie GmbH & Co. KG und die Olper Bäderbetriebe GmbH übernommen. Insgesamt haben sich die Bürgschaften kontinuierlich erhöht. Die Bürgschaften für die Bigge Energie GmbH & Co. KG sind seit 2015 um 1,5 Mio. Euro auf 11,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 angestiegen. Die Bürgschaften für die Olper Bäderbetriebe GmbH haben sich seit 2015 um 2,7 Mio. Euro auf 6,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 erhöht. Daneben ist die Stadt Bürgschaften für die Interkommunaler Gewerbepark Huppcherhammer GmbH von 1,5 Mio. Euro eingegangen.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Die Beteiligungsverwaltung der **Stadt Olpe** ist bei dem Leiter des Amtes für Finanzen und Steuern angesiedelt. Dieser ist im Zusammenwirken mit dem Kämmerer für das Beteiligungsmanagement zuständig. Im Amt für Finanzen und Steuern werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge, vorgehalten. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden nicht bei der Stadt, sondern in den Unternehmen vorgehalten.

Die Daten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien werden, soweit sie von der Stadt entsandt wurden, durch das Amt 10 verwaltet und im Ratsinformationssystem gespeichert. Ein Zugriff auf diese Daten ist für die Beteiligungsverwaltung möglich. Im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses werden die Daten mindestens einmal jährlich durch Zusammenwirken der beiden Ämter aktualisiert.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sind in digitaler Form für alle Beteiligungen in der Beteiligungsverwaltung hinterlegt. Diese werden jährlich von den Beteiligungen zugesandt. Soweit dies versäumt wird, fordert die Beteiligungsverwaltung die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an.

Einzig die Daten und Einnahmeüberschussrechnungen der Waldgenossenschaften werden aufgrund der speziellen Thematik im Amt 60 hinterlegt und betreut.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die Beteiligungsberichte der **Stadt Olpe** liegen aktuell bis 2018 vor. Der Beteiligungsbericht 2018 wurde dem Rat mit dem Entwurf des Gesamtabchlusses 2018 in 2020 zugeleitet. Damit liegen dem Rat und der Verwaltungsführung über den Beteiligungsbericht 2018 die letzten Informationen und Daten zum Stichtag 31. Dezember 2018 vor. Der Rat der Stadt Olpe hat beschlossen, zukünftig von der Befreiung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch zu machen. Insoweit ist die Stadt Olpe nach den gesetzlichen Vorgaben auch ab 2019 weiter verpflichtet jährlich einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Der Beteiligungsbericht 2019 wird nach Auskunft der Stadt derzeit erstellt.

→ **Empfehlung**

Der Beteiligungsbericht 2019 und zukünftige Beteiligungsberichte sollten spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.

Über den Beteiligungsbericht hinaus werden keine weiteren Berichte des Beteiligungsmanagements für den Rat oder die Verwaltungsführung zu den Beteiligungen erstellt. Jedoch werden die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Stadtwerke Olpe GmbH, der Olper Bäderbetriebe GmbH, der Bigge Energie GmbH & Co. KG, Bigge Energie Verwaltungs-GmbH, der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH, der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH und dem Olpe Aktiv e.V. jährlich im Rat präsentiert. Die Präsentation erfolgt nach Auskunft der Stadt sehr ausführlich durch die Geschäftsführer. Es werden die Entwicklung in Form von Zeitreihen, Prognosen sowie die Chancen und Risiken dargestellt. Fragen durch die Ratsmitglieder können gestellt werden. Hierdurch ist der Rat zumindest einmal jährlich über diese Beteiligungen und somit insbesondere über die bedeutenden Beteiligungen unterrichtet.

Es gibt keine schriftlich fixierte Pflicht der Beteiligungen für Ad-hoc-Mitteilungen. Bei den Beteiligungen ab 20,0 Prozent findet jedoch ein regelmäßiger Austausch zwischen Verwaltungsvorstand, temporär auch unter Teilnahme des Leiters des Amtes für Finanzen und Steuern, und den jeweiligen Geschäftsführern statt. Für den Austausch gibt es keine festen Termine. Diese finden mehrmals jährlich nach Bedarf statt. Grundsätzlich ist hierdurch sichergestellt, dass die Verwaltungsführung und das Beteiligungsmanagement rechtzeitig über besondere Ereignisse Kenntnis erlangen.

→ **Empfehlung**

Um den Rat auch unterjährig über die Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zu unterrichten, sollte die Stadt das jährliche Berichtswesen im Rat weiter ausbauen. Hierzu sollte das Beteiligungsmanagement eine mindestens halbjährliche Berichterstattung für die Bigge Energie GmbH & Co.KG, die Olper Bäder GmbH und die Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH implementieren.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei

ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Regelmäßige Schulungen werden nur für den Verwaltungsrat der Sparkasse Olpe-Drolshagen-Wenden von der Sparkasse durchgeführt. Für die Aufsichtsratsmitglieder der Stadtwerke Olpe GmbH und der Olper Bäderbetriebe GmbH wurde einmalig vor 2014 eine Schulung durchgeführt. Die Beteiligungen haben diese Schulung selber organisiert und durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte zukünftig, mindestens zu Beginn jeder Wahlperiode, für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien Schulungen anbieten. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Alternativ kann auch ein Handbuch zu den Rechten und Pflichten zur Verfügung gestellt werden. Daneben können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Die Stadt Olpe hat auskunftsgemäß alle Gesellschafterverträge auf die Vorgaben der GO NRW angepasst. Nach Auskunft der Stadt Olpe bedarf laut den Gesellschafterverträgen die Beschlussfassung von bedeutenden Beschlüssen, wie Beschlussfassung über Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne, in den Gesellschafterversammlungen der vorherigen Zustimmung des Rates. Für diese Zustimmung fertigt die Beteiligungsverwaltung stets Beschlussvorlagen an. Der Leiter des Amtes für Finanzen und Steuern ist Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH. Bei der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH bedarf jede Grundstücksveräußerung der Zustimmung des Rates. Insoweit ist bei dieser Beteiligung der Rat zusätzlich eingebunden. Auch hierzu werden Beschlussvorlagen durch den Geschäftsführer, der Leiter des Bauordnungs- und Planungsamtes ist, erstellt. Insoweit ist durch die Geschäftsführer die Einflussnahme durch die Stadt auf die Entscheidungen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Olpe mbH und der Interkommunaler Gewerbepark Hüppcherhammer GmbH gegeben.

Darüber hinaus werden keine Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremien der Beteiligungen mit Beschlussempfehlungen verfasst. Das Beteiligungsmanagement kommentiert auskunftsgemäß nicht vollständig und strukturiert die Tagesordnungen der Gremiensitzungen ihrer Beteiligungen. Insoweit ist nicht sichergestellt, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Stadt kennen.

→ **Empfehlung**

Um die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen in Ihrer Arbeit zu unterstützen und die Sichtweise der Stadt den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zur Kenntnis zu geben, sollte die Beteiligungsverwaltung der Stadt Olpe die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und Stellungnahmen mit Beschlussempfehlungen, soweit notwendig, verfassen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsportfolio				
			Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaft und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Teilnehmungsmanagement die Stadtwerke Olpe GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Anhebung der Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine höhere Gewinnausschüttung hinwirken.	79
F1	Die Eigenkapitalisierung der Interkommunaler Gewerbetpark Hüppcherhammer GmbH hat sich seit 2014 weiter verschlechtert. Können die kalkulierten Verkaufserlöse nicht erzielt werden, führt dies zwangsläufig zu einer weitergehenden buchmäßigen Überschuldung bis hin zur Insolvenz. Die Stadt Olpe haftet mit ihrem Beteiligungsanteil von 74 Prozent.	80	Das Teilnehmungsmanagement der Stadt Olpe sollte die weitere Entwicklung der Interkommunaler Gewerbetpark Hüppcherhammer GmbH laufend beobachten und analysieren. Soweit die Planzahlen nicht erreicht werden können, sollte die Stadt steuernd eingreifen, um eine weitergehende Überschuldung bis hin zur Insolvenz zu verhindern.	80
Beteiligungsmanagement				
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.	82	Der Beteiligungsbericht 2019 und zukünftige Beteiligungsberichte sollten spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.	83
			Um den Rat auch unterjährig über die Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zu unterrichten, sollte die Stadt das jährliche Berichtswesen im Rat weiter ausbauen. Hierzu sollte das Teilnehmungsmanagement eine mindestens halbjährliche Berichterstattung für die Bigge Energie GmbH & Co.KG, die Olper Bäder GmbH und die Interkommunaler Gewerbetpark Hüppcherhammer GmbH implementieren.	83

Feststellung		Empfehlung		Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Olpe ergeben.	E3.1	Die Stadt Olpe sollte zukünftig mindestens zu Beginn jeder Wahlperiode für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien Schulungen anbieten. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Alternativ kann auch ein Handbuch zu den Rechten und Pflichten zur Verfügung gestellt werden. Daneben können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.	84
		E3.2	Um die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen in Ihrer Arbeit zu unterstützen und die Sichtweise der Stadt den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zur Kenntnis zu geben, sollte die Beteiligungsverwaltung der Stadt Olpe die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und Stellungnahmen mit Beschlussempfehlungen, soweit notwendig, verfassen.	84

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Olpe verfügt über insgesamt vier Grundschulen, die auf fünf Grundschulstandorte verteilt sind. Das Angebot der OGS besteht an drei Schulstandorten. Die Durchführung des OGS-Angebotes hat die Stadt an freie Träger vergeben.

Im Schuljahr 2018/2019 haben 162 Schülerinnen und Schüler das OGS-Angebot in Anspruch genommen. Mit rund 28 Prozent ist die Teilnahmequote im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Die Stadt Olpe bietet neben der OGS an allen drei OGS-Standorten zusätzlich eine sonstige Betreuung an. Hier sollte die Stadt die mögliche Konkurrenzsituation beider Betreuungsformen in den Blick nehmen.

Im Bereich der Organisation und Steuerung der OGS ist die Stadt gut aufgestellt. Neben regelmäßigen Treffen zwischen Schulträger, Durchführungsträger und Schulleitung, gibt es für alle drei OGS-Standorte aktuelle pädagogische Konzepte. Darüber hinaus verfügt die Stadt über einen aktuellen Schulentwicklungsplan, der auch Aussagen zur Entwicklung der OGS trifft.

Bei der Darstellung des Ressourceneinsatzes bieten sich noch Verbesserungsmöglichkeiten. Hier sollte die Stadt Olpe überdenken, langfristig alle Aufwendungen und Erträge für die OGS in einem separaten Produkt oder einer Kostenstelle abzubilden und so eine gute Steuerungsgrundlage schaffen.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise unauffällig. Dieser wird positiv beeinflusst durch niedrige Aufwendungen für die OGS und negativ durch geringe Elternbeiträge.

Bedingt durch eine pauschalierte Erhebung der Elternbeiträge ist der Elternbeitrag je OGS-Schüler in Olpe leicht unterdurchschnittlich. Die Stadt Olpe sollte die Stellschrauben der Elternbeitragsatzung nutzen um das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen. Durch eine einkommensabhängige Staffelung der Beitragssätze kann das Elternbeitragsaufkommen gesteigert und damit der Fehlbetrag gesenkt werden.

Für die Durchführung der OGS leistet die Stadt Olpe vergleichsweise unterdurchschnittliche Transferaufwendungen an die Durchführungsträger.

Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die Gebäudeaufwendungen. Diese wiederum stehen im engen Zusammenhang mit den bereitgestellten Flächen für die OGS-Nutzung. Die in Olpe für das Angebot der OGS bereitgestellten Flächen sind im Jahr 2018 vergleichsweise niedrig. Dies spiegelt sich auch in den Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler wider. Trotz einer Ausweitung der OGS-Fläche zum Schuljahr 2019/2020 ist das Flächenangebot für die OGS in Olpe auf einem durchschnittlichen Niveau, ein Handlungsbedarf ist hier derzeit nicht gegeben.

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

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

werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹⁴

3.4 Strukturen der OGS

Die **Stadt Olpe** verfügte in den Jahren 2015 bis 2019 über insgesamt vier Grundschulen an fünf Standorten:

- die katholische Bekenntnisgrundschule Auf dem Gallenberg in Olpe,
- die katholische Bekenntnisgrundschule Franz-Hitze-Schule in Rhode,
- die katholische Bekenntnisgrundschule Düringerschule mit dem Hauptstandort in Rüblinghausen und dem Teilstandort in Dahl, sowie
- die Gemeinschaftsgrundschule Am Hohenstein in Olpe.

Angebote des Offenen Ganztags bestanden an der katholischen Grundschule Auf dem Gallenberg in Olpe, am Hauptstandort der katholischen Düringerschule in Rüblinghausen sowie an der Gemeinschaftsgrundschule Am Hohenstein in Olpe.

Im Schuljahr 2018/2019 haben an den drei OGS-Standorten insgesamt 162 Schülerinnen und Schüler das Angebot der Offenen Ganztagsbetreuung genutzt. Das OGS-Angebot umfasst eine Betreuung bis 16:00 Uhr.

An allen Grundschulstandorten wird außerdem eine Betreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ angeboten. Am Grundschulstandort in Rhode zusätzlich die Betreuung „Dreizehn plus“. An der Gemeinschaftsgrundschule Am Hohenstein wird außerdem seit August 2020 eine Frühbetreuung ab 07:15 Uhr angeboten.

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.

Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Olpe

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	24.646	24.757	24.511	24.459	24.304	24.106	23.366
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.262	1.334	1.287	1.354	1.481	1.369	1.113
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	856	872	832	789	976	1.000	851

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

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

Die **Stadt Olpe** erstellt regelmäßig einen Schulentwicklungsplan. Der letzte aktuelle Schulentwicklungsplan wurde im Februar 2020 beschlossen und gibt einen Ausblick bis ins Jahr 2024/25. Darin werden auch Aussagen zur Entwicklung der OGS getroffen. Im Schulentwicklungsplan wird im Hinblick auf einen möglichen Rechtsanspruch der OGS ab dem Schuljahr 2025/26 eine Zielquote von 75 Prozent OGS-Teilnehmer prognostiziert.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Olpe

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Am Hohenstein	210	206	229	239	267	263
Auf dem Gallenberg	211	222	242	242	264	260
Düringerschule HST Rüblinghausen	113	137	134	138	145	143
Grundschulen gesamt	534	565	605	619	676	666

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
davon OGS-Schüler	159	218	281	345	408	472

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

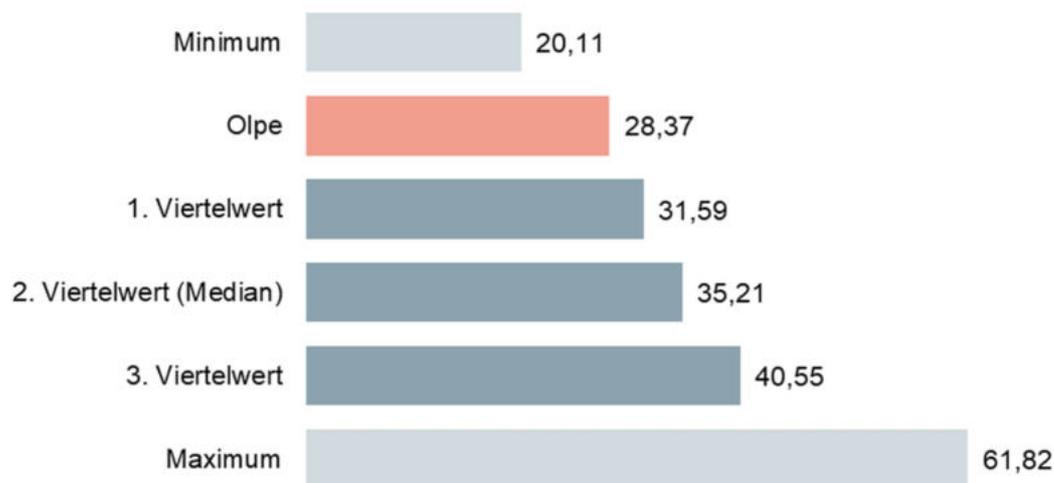
3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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.

→ **Feststellung**

Die geringe Teilnahmequote und damit die Auslastung der OGS wirkt sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes aus. Neben der OGS wird eine sonstige Betreuung angeboten. Vor allem an der Grundschule Auf dem Gallenberg ist die Teilnahmequote der sonstigen Betreuung höher als die der OGS.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

An dem OGS-Angebot der Düringerschule am Hauptstandort in Rüblinghausen nehmen im Jahr 2018 auch sieben Kinder des Teilstandortes Dahl teil. Diese Kinder wurden bei der Ermittlung der Teilnahmequote berücksichtigt. Die dafür entstandenen Taxibeförderungskosten von Dahl nach Rüblinghausen im Jahr 2018 in Höhe von rund 3.000 Euro übernimmt die **Stadt Olpe**. Sie sind nicht in den Aufwendungen der OGS enthalten.

Bei der Stadt Olpe handelt es sich um eine ländlich geprägte Kommune. Nach Aussage der Stadt Olpe ermöglichen es die vorhandenen Familienstrukturen häufig noch, dass Kinder nachmittags durch einen Elternteil oder die Großeltern betreut werden. Eine Betreuung innerhalb der Familie wird einer Betreuung im Rahmen des OGS-Angebotes oftmals noch bevorzugt.

Daneben gibt es noch weitere Faktoren, die Auswirkungen auf die OGS-Nutzung haben. Hierzu zählen insbesondere die anderen Betreuungsangebote, die zumindest teilweise in Konkurrenz zum OGS-Angebot stehen können. An allen OGS-Standorten wird neben der OGS die sogenannte „Schule von Acht bis Eins“ angeboten.

Insbesondere am Grundschulstandort „Auf dem Gallenberg“ wird die mögliche Konkurrenzsituation deutlich. Von den insgesamt 215 Schülerinnen und Schüler nehmen dort 41 Schüler und Schülerinnen an dem Angebot der OGS teil und insgesamt 101 Schülerinnen und Schüler an der „Schule von Acht bis Eins“. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht dies:

Teilnahmequote OGS-Angebot und sonstige Betreuung im Vergleich

2018	Grundschule Am Hohenstein	Grundschule Auf dem Gallenberg	Düringerschule HS Rüblinghausen
Zahl der Grundschüler an kommunalen Grundschulen mit OGS- Angebot	232	215	124
Anzahl OGS-Schüler	75	41	46
Anteil OGS in Prozent	32	19	37
Anzahl Schüler „sonstige Betreuung“	50	101	44
Anteil „sonstige Betreuung“ in Prozent	22	47	36

Nach Aussage der Stadt Olpe ist diese große Differenz am Standort „Auf dem Gallenberg“ allerdings zu relativieren. Zwar gibt es tatsächlich 101 Anmeldungen in 2018, jedoch erfolgen diese häufig als eine Art Betreuungsabsicherung, die nicht regelmäßig genutzt wird. Häufig nutzen von den 101 angemeldeten Kindern durchschnittlich nur rund 40 bis 50 Kinder regelmäßig das Angebot. Es ist denkbar, dass ohne diese sonstige Betreuungsform mehr Schülerinnen und Schüler die OGS nutzen würden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte entscheiden, ob langfristig mehrere Betreuungsangebote, die an den OGS-Standorten in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.

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

In der **Stadt Olpe** sind die Bearbeitung und strategische Planung für die OGS in der Abteilung 401 „Schule und Sport“ angesiedelt, die dem Amt 40 „Bildung, Soziales, Sport“ zugeordnet ist. Mit der Durchführung der OGS hat die Stadt Olpe freie Träger beauftragt.

Die Aufgabe OGS wird an der Grundschule Am Gallenberg sowie am Hauptstandort der Düringerschule in Rüblinghausen von der Katholischen Kirchengemeinde St. Martinus durchgeführt. An der Grundschule Am Hohenstein wird die OGS von KIG „Kinder im Ganztage“ gGmbH durchgeführt.

Mit der Einführung der OGS im Jahre 2005 wollte die Stadt Olpe ein qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot an den Grundschulen im Nachmittagsbereich schaffen, welches der vorhandenen Nachfrage entspricht und damit verbunden die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt.

3.5.2 Steuerung

- Die Stadt Olpe bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Aus Sicht der gpaNRW ist es positiv zu werten, dass Sie das Handeln nicht ausschließlich den Durchführungsträgern überlässt.

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

Basis für die von den Trägern an den OGS-Standorten zu erbringenden Leistungen bilden in der **Stadt Olpe** die Kooperationsverträge. Die letzte Aktualisierung der Kooperationsverträge erfolgte im Jahr 2019. Darin sind die Rahmenbedingungen für die Durchführung der OGS, wie z.B. die Finanzierung, sowie der Personaleinsatz und die Bezugnahme auf die jeweils vorhandenen pädagogischen Konzepte gegeben.

Für alle drei OGS-Standorte liegen aktuelle pädagogische Konzepte vor. Für die OGS-Standorte Auf dem Gallenberg sowie der Düringerschule in Rüblinghausen gibt es ein gemeinsames OGS-Konzept, für die Grundschule Am Hohenstein ein separates.

Mindestens zweimal jährlich finden Treffen zwischen Schulträger, Durchführungsträger und Schulleitung statt, um die praktische Umsetzung und aktuelle Entwicklung der OGS zu besprechen. Darüber hinaus findet über das Regionale Bildungsnetzwerk des Kreises Olpe ein Austausch zwischen den Schulträgern, den verschiedenen Durchführungsträgern sowie den Schulleitungen auf Kreisebene statt. Dieser dient u.a. der Weiterentwicklung der Qualitätsstandards für die Offene Ganztagschule. Zudem wird seitens der beiden Durchführungsträger für jeden OGS-Standort jährlich ein Sachbericht erstellt.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Zum Teil werden Aufwendungen und Erträge über separate Sachkonten verbucht. Die Gebäudeaufwendungen und Abschreibungen für die OGS werden bisher nicht separat abgebildet.

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 Olpe** hat im -Produkt 03.01.01 Grundschulen- Sachkonten eingerichtet, über die separat die Landeszuweisungen, die Elternbeiträge, die Transferaufwendungen an die Durchführungsträger sowie die Sachkosten der OGS zugeordnet werden. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS und die Abschreibungen sind nicht über separate Sachkonten abgebildet. Die Stadt Olpe verbucht diese Aufwendungen über Interne Leistungsverrechnungen für die einzelnen Grundschulen. Zur Ermittlung der Gesamtaufwendungen und Bildung der Finanzkennzahlen OGS wurden daher die Gebäudeaufwendungen und Abschreibungen auf der Basis des Flächenschlüssels (Anteil OGS-Flächen an Grundschulgebäude gesamt) in die Berechnung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte überdenken, langfristig alle Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder Kostenstelle abzubilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage und Datentransparenz geschaffen werden.

→ **Feststellung**

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Olpe Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS auswertet und die Daten nutzt um die Politik über die Entwicklung der OGS zu unterrichten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden bisher nicht gebildet.

Die Erhebung, Fortschreibung und Analyse von Kennzahlen stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument dar.

Die Stadt Olpe wertet die Daten der OGS-Schülerzahlen sowie der Elternbeiträge und Transferaufwendungen regelmäßig aus. Im zuständigen Ausschuss für Bildung, Soziales, Sport wird regelmäßig über die Entwicklung der OGS berichtet. Sie gibt dort einen Überblick über die Entwicklung der Schülerzahlen sowie über die finanzielle Situation der OGS. Konkrete Kennzahlen werden dabei bislang nicht verwendet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte die Auswertung der Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Hierzu könnte die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht verwenden und fortschreiben.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Olpe auf durchschnittlichem Niveau. Begünstigend wirken sich die vergleichsweise geringen Aufwendungen für die OGS aus, belastend die niedrigen Elternbeiträge.

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

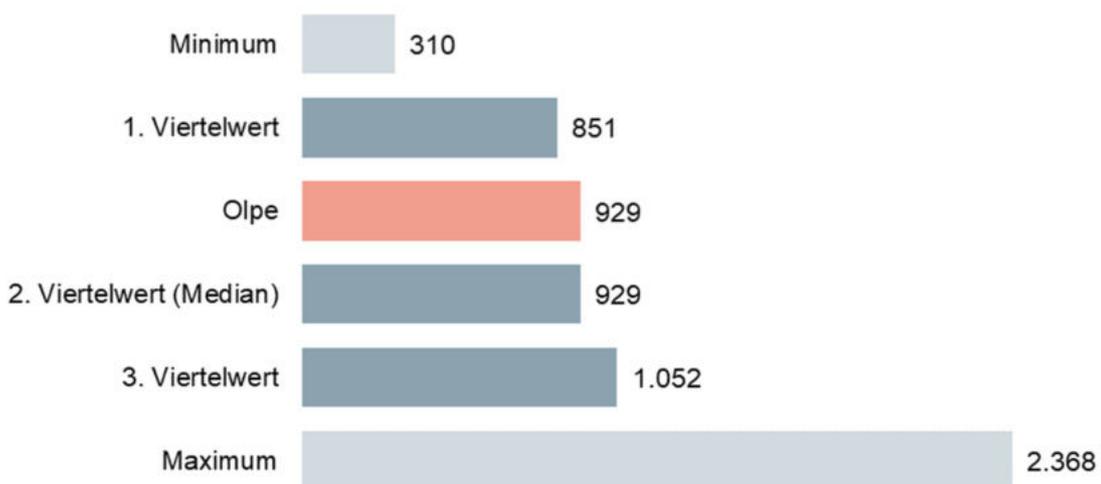
Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

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

Nicht im Fehlbetrag berücksichtigt werden die Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Mittagsverpflegung sowie die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung.

Die **Stadt Olpe** wendete in 2017 und 2018 rund 356.000 bzw. 375.000 Euro für die Bereitstellung der OGS-Angebote auf. Diesen standen Erträge von rund 190.000 bzw. 224.000 Euro gegenüber. Der Fehlbetrag belief sich auf rund 166.000 Euro in 2017 und rund 151.000 Euro in 2018.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler macht deutlich, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. In Olpe sind dies im Jahr 2018 die zuvor genannten 151.000 Euro. Diese werden in das Verhältnis zu den 162 OGS-Schülern gesetzt.

Im Jahr 2017 lag der Fehlbetrag je OGS-Schüler bei 1.179 Euro. Ursächlich für den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sind die deutlich geringeren OGS-Schüler bei ähnlichen Aufwendungen für die OGS. In 2017 haben nur 141 Schülerinnen und Schüler das Angebot der OGS wahrgenommen.

Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts. Die Werte für das Jahr 2015 sind nicht abgebildet, weil die Kommune die Gebäudeaufwendungen für das Jahr 2015 nicht valide beziffern konnte.

Setzt man den Fehlbetrag OGS in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre), wird die Haushaltsbelastung der Kommune für diese Aufgabe deutlich. Auch hier zeigt sich der vergleichsweise niedrige Fehlbetrag:

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	6,15	4,26	7,22	10,34	13,14	26,25	21
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	191	124	208	277	377	740	21

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener

Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹⁵ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ **Feststellung**

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Olpe vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür ist die einkommensunabhängige Erhebung der Elternbeiträge als Pauschalbetrag.

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 Elternbeiträge der **Stadt Olpe** basieren auf der Satzung vom 12. Mai 2015 in der Fassung der 2. Nachtragssatzung vom 04. Mai 2020 über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an der „Offenen Ganztagschule“ (OGS) und der „Schule von Acht bis Eins“ der Primarstufe der Schulen der Kreisstadt Olpe.

Die 2. Nachtragssatzung ist am 01. August 2020 in Kraft getreten und sieht folgende Regelungen vor:

- Pauschalbeitrag von 840 Euro pro Kind und Schuljahr, fällig in 12 Monatsraten zu je 70 Euro.
- Empfänger von Leistungen nach dem zweiten und zwölften Sozialgesetzbuch sowie Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind von der Beitragszahlung befreit.
- Der Beitrag für Geschwisterkinder wird um 50 Prozent ermäßigt.

Grundlage für die im Bericht dargestellten Kennzahlen ist die seit dem 01. August 2017 bis zum 31. Juli 2020 gültige Elternbeitragssatzung der Stadt Olpe. Diese Satzung sieht für die OGS-Betreuung ebenfalls einen Pauschalbetrag von 840 Euro pro Kind sowie eine Ermäßigung für Geschwisterkinder vor.

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	72.906	74.613	78.285	89.100	./.
Anzahl OGS-Schüler	137	154	141	162	159

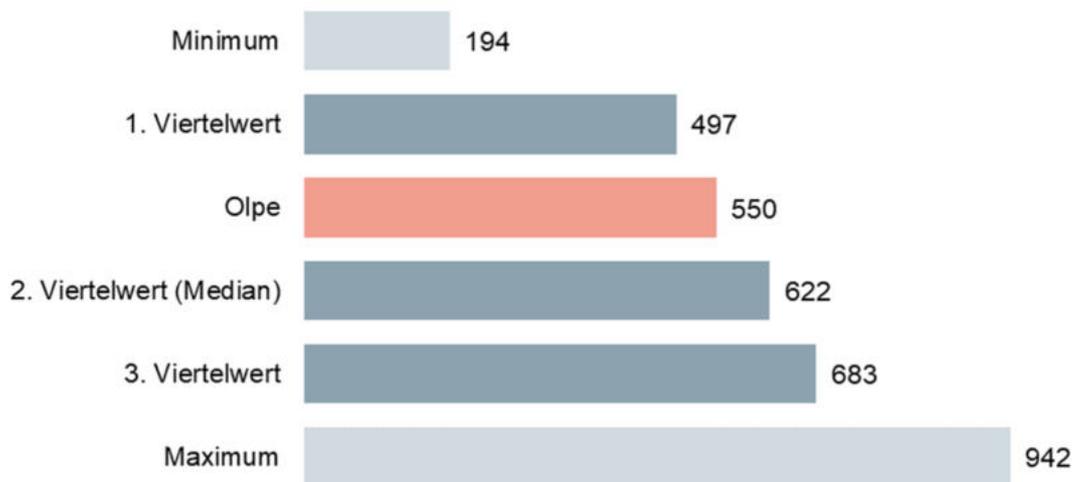
¹⁵ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Grundzahlen/Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	532	485	555	550	<i>.i.</i>
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	<i>.i.</i>	319.134	330.266	328.627	<i>.i.</i>
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	<i>.i.</i>	32.840	25.580	46.226	<i>.i.</i>
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	<i>.i.</i>	21,20	22,00	23,77	<i>.i.</i>

Bei den Elternbeiträgen hat die Kommune bezogen auf die Finanzierung einen großen Handlungsspielraum. Als mögliche Stellschrauben stehen im Wesentlichen folgende Faktoren zur Verfügung:

- angemessene Anzahl an Staffellungen,
- spürbare Steigerungen je Staffel und
- Ausschöpfung des Höchstbetrags.

Elternbeitrag OGS je OGS Schüler in Euro 2018



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



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

Der Stadt Olpe sind noch Möglichkeiten zur Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens gegeben. Rund ein Viertel der Kommunen erhöhen ihr Elternbeitragsaufkommen, indem sie den zulässigen Höchstbetrag bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro erheben. Für 2018 liegt der zulässige Höchstbetrag bei 185 Euro, in den folgenden Jahren jeweils drei Prozent höher. Um jährliche Anpassungen der Elternbeitragssatzungen zu vermeiden, haben einige Kommunen bereits jetzt die Höchstsätze der kommenden Jahre in ihren Satzungen festgeschrieben. Und schließlich hat die Stadt Olpe Optimierungsmöglichkeiten bei den Geschwisterkind-Regelungen. So sind auch Ermäßigungen um weniger als 50 Prozent denkbar. Die hierdurch zusätzlich erzielten Elternbeiträge sollten in der Stadt verbleiben und somit den Fehlbetrag OGS verringern.

→ **Empfehlung**

Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag weiter zu senken, sollte die Stadt Olpe die Elternbeitragssatzung anpassen und im Hinblick auf die Beitragshöhe und Einkommensstaffelungen weiter optimieren.

3.6.2.2 Aufwendungen OGS

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS-Schüler der Kommune sind.

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

Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 162 betreuten OGS-Schülern gestellt. Dabei wird deutlich, dass die Aufwendungen für das Angebot der OGS in Olpe vergleichsweise niedrig sind.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.314	2.233	2.669	2.809	2.914	4.052	21
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.886	1.712	1.976	2.105	2.323	2.623	17
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	285	148	286	393	487	1.035	21

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

Die Transferleistungen, Personalaufwendungen Betreuung und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen OGS

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

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

- Die Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS sind in Olpe im Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag der OGS aus.

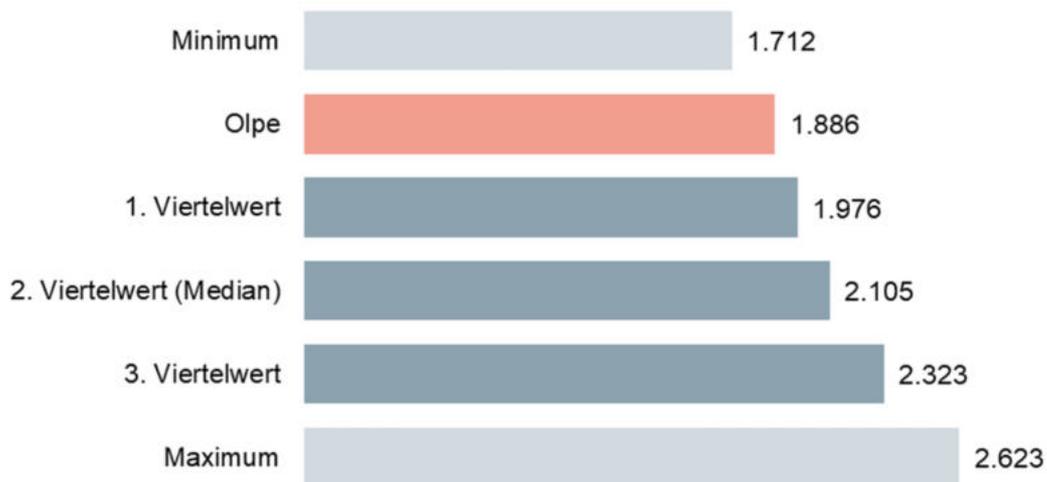
Die **Stadt Olpe** hat mit Einführung des OGS-Angebotes im Jahr 2005 an der Grundschule am Hohenstein, am damaligen Grundschulstandort Hakemicke, einen freien Träger mit der Durchführung der OGS beauftragt. Kurz danach folgte die OGS der Düringschule in Rüblinghausen. Im Jahr 2013 wurde die OGS auch auf die Grundschule Auf dem Gallenberg ausgeweitet und die Durchführung ebenfalls an einen freien Träger vergeben. Die damalige Auftragsvergabe war das Ergebnis einer Markterkundung von freien Trägern im Raum Olpe. Eine Ausschreibung erfolgte nicht.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese beliefen sich in Olpe in 2017 auf rund 310.000 Euro und in 2018 auf rund 306.000 Euro. Damit machen die Transferaufwendungen in 2018 rund 82 Prozent der Gesamtaufwendungen aus, in 2017 sind es sogar rund 87 Prozent. Die verbleibenden Aufwendungen entfallen im Wesentlichen auf Gebäudeaufwendungen.

Im Ergebnis liegen die Transferleistungen je OGS-Schüler in Olpe im Jahr 2018 bei 1.886 Euro. In 2017 lagen die Transferleistungen je OGS-Schüler mit 2.197 Euro jedoch deutlich höher. Ursächlich hierfür ist eine geringere Anzahl an OGS-Schülern, bei etwa gleichbleibenden Transferaufwendungen an die Durchführungsträger.

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

Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Die Stadt erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Die Stadt hat einen pflichtigen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und der pflichtige Eigenanteil dem Träger zur Verfügung zu stellen.

Für die Stadt Olpe ergeben sich aufgrund der o. a. Erträge und Aufwendungen für die Jahre 2017 und 2018 folgende Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro:

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	65.000	68.000
Landeszuweisungen in Euro	111.378	135.251
Mindestleistung (gerundet) in Euro	177.000	203.000
Transferleistungen in Euro	309.842	305.543
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	133.000	102.000

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	944	632

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen.

Trotz der vergleichsweise niedrigen Transferaufwendungen erbringt die Stadt Olpe, über die gesetzliche Verpflichtung hinaus, Mehrleistungen in größerem Umfang.

3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

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

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

- Die für die OGS bereitgestellte Fläche, ist sowohl bezogen auf den Anteil an der Gesamtfläche der Schulgebäude, als auch pro OGS-Schüler vergleichsweise niedrig. Dies korrespondiert mit den niedrigen Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.

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.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	285	148	286	393	487	1.035	21

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	69,04	33,68	51,50	69,04	89,11	165,00	21
Fläche je OGS-Schüler in qm	4,13	2,54	4,13	5,58	7,72	9,80	21
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	7,22	6,26	10,05	14,37	16,26	36,14	6,26

Wie bereits im Kapitel 3.5.3 Datentransparenz beschrieben, werden in der **Stadt Olpe** die Gebäudeaufwendungen für die OGS in dem Produkt Grundschulen über das Sachkonto „Interne Leistungsverrechnungen an Gebäudemanagement“ verbucht. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS wurden daher auf der Basis des Flächenschlüssels ermittelt. Insofern kommt den Gebäudeaufwendungen hier besondere Bedeutung zu.

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude ist in der Regel eine statische Kennzahl. Diese Kennzahl verändert sich nur dann, wenn die Kommune die Räume in einer Schule anders aufteilt oder wenn Anbauten vorgenommen werden.

Dagegen ist die Kennzahl „Fläche je OGS-Schüler in m² BGF an kommunalen Grundschulgebäuden“ eine dynamische Kennzahl. Diese errechnet sich, indem die zur Verfügung stehende OGS-Gesamtfläche in Relation zur Anzahl der OGS-Schüler gesetzt wird.

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

Die Stadt Olpe hat die räumliche Umsetzung des OGS-Angebotes im Gebäudebestand verwirklicht. An den drei OGS-Standorten erfolgt teilweise eine Mischnutzung, d.h. die Räumlichkeiten werden für OGS-Zwecke und den regulär schulischen Bedarf genutzt. Insgesamt stellt die Stadt im Jahr 2018 670 m² Bruttogrundfläche für den OGS-Betrieb zur Verfügung.

Mit dem Schuljahr 2019/2020 hat die Stadt Olpe die OGS-Flächen an den OGS-Standorten Am Hohenstein sowie am Teilstandort der Düringerschule in Rüblinghausen erweitert. Die Erweiterung der OGS-Fläche erfolgte in dem vorhandenen Gebäudebestand.

Die Flächenveränderungen stellen sich wie folgt dar:

Flächen nach Erweiterung je Standort

	GS Am Hohenstein	GS Auf dem Gallenberg	GS Düringerschule, Teilstandort Rüblinghausen
Fläche in m ² BGF bis 2018	267	244	158
Fläche in m ² BGF ab 2019	355	244	257
OGS-Schüler 2019/2020	70	45	44
Fläche in m² BGF je OGS-Schüler 2019	5,07	5,42	5,84

Auch nach Ausweitung der Flächen für das OGS-Angebot, ist die pro OGS-Schüler zur Verfügung gestellte OGS-Fläche im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die gpaNRW sieht hier derzeit keinen Handlungsbedarf.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen der OGS				
F1	Die geringe Teilnahmequote und damit die Auslastung der OGS wirkt sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes aus. Neben der OGS wird eine sonstige Betreuung angeboten. Vor allem an der Grundschule Auf dem Galenberg ist die Teilnahmequote der sonstigen Betreuung höher als die der OGS.	91	E1	92
Organisation und Steuerung				
F2	Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Zum Teil werden Aufwendungen und Erträge über separate Sachkonten verbucht. Die Gebäudeaufwendungen und Abschreibungen für die OGS werden bisher nicht separat abgebildet.	94	E2	94
F3	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Olpe Finanzdaten, Bedarfs- und Leistungsdaten für den Bereich der OGS auswertet und die Daten nutzt um die Politik über die Entwicklung der OGS zu unterrichten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden bisher nicht gebildet.	94	E3	94
Fehlbetrag und Einflussfaktoren				
F4	Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Olpe vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür ist die einkommensunabhängige Erhebung der Elternbeiträge als Pauschalbetrag.	97	E4	99

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	4	4	4	4
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	3	3	3	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	2	2	2	2	2
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	3	3	3	3	3

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	865	872	828	837	794
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	865	872	828	837	794
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	601	584	568	571	534
davon OGS-Schüler	137	154	141	162	159

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	./.	997	1.179	929	./.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	532	485	555	550	./.
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	2.286	2.524	2.314	./.
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	./.	./.	./.
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	2.070	1.950	2.197	1.886	./.
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	746	944	632	./.
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	213	181	285	./.

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Stadt Olpe hat den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen größtenteils digital organisiert. Seit September 2020 können Bauwillige ihre Bauanträge online bei der Stadt Olpe einreichen. Eingehende Bauanträge in Papierform werden gescannt, die weitere Bearbeitung erfolgt in der Fachsoftware der Bauaufsicht. Auch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird überwiegend digital abgewickelt. Lediglich der Versand der Baugenehmigung inklusive Unterschrift an die Bauherrschaft erfolgt noch in Papierform. Eine digitale Signatur der Baugenehmigung erfolgt, so dass auch die Baugenehmigung elektronisch zur Verfügung gestellt werden kann.

Die vorhandenen Gewerbegebiete sind ursächlich für ein hohes Aufkommen an normalen Genehmigungsverfahren in Olpe. Für die Bearbeitung dieser Anträge benötigt die Bauaufsicht mehr Zeit als für Vorhaben im einfachen Genehmigungsverfahren.

Arbeitsabläufe und Entscheidungsbefugnisse sind in Olpe klar geregelt. Dies gibt den Mitarbeitern eine hohe Handlungssicherheit. Die kurzen Gesamtlaufzeiten der Bauanträge hängen auch mit den gut organisierten Abläufen in Olpe zusammen. Durch die kurzen Laufzeiten gelingt es der Stadt Olpe die gesetzlichen Fristvorgaben einzuhalten.

Allgemeine Ziele für die Bauaufsicht werden im Haushaltsplan der Stadt abgebildet, genau wie Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad und das Ergebnis je Einwohner. Die Stadt Olpe sollte die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortschreiben und die Entwicklung über mehrere Jahre verfolgen. Die Steuerung des Bereiches Bauaufsicht können sie unterstützen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Olpe** leben zum 01. Januar 2020 nach Angaben von IT.NRW mit 24.688 Einwohnern vergleichsweise wenig Menschen. Die Stadtfläche ist mit 85,88 km² größer als bei vielen anderen Kommunen in der Gruppe der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	89	31	55	64	77	171	111
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	111
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	22,73	1,57	6,54	8,96	12,95	40,94	74
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	71,36	53,54	80,19	85,26	89,43	96,77	74
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,91	0,00	1,60	4,78	9,13	25,61	111

Nur in neun Kommunen des interkommunalen Vergleichs gab es 2019 mehr Bauanträge im Verhältnis zur Einwohnerzahl als in Olpe. Beeinflusst wird der Kennzahlenwert in Olpe von der vergleichsweise geringen Einwohnerzahl. Im Vorjahr 2018 war die Kennzahl mit 131 Fällen noch wesentlich höher. Dies liegt an höheren Fallzahlen. Einzelheiten dazu in der folgenden Tabelle.

In Bezug zur Stadtfläche ist die Anzahl der Fälle in Olpe durchschnittlich groß. Knapp dreiviertel der Fläche Olpes besteht aus Waldflächen und Flächen für die Landwirtschaft. Diese können standardmäßig nicht bebaut werden.

Die einfachen Genehmigungsverfahren kommen wesentlich häufiger in Olpe vor, als normale Genehmigungsverfahren. Dennoch zeigt sich, dass im Vergleich mit den anderen Kommunen deutlich mehr normale Genehmigungsverfahren in Olpe beantragt werden. Nur bei sehr großen und komplexen Vorhaben ist ein normales Genehmigungsverfahren zu durchlaufen. Die Gewerbegebiete in Olpe entwickeln sich derzeit sehr gut. Dies beeinflusst die Anzahl der normalen Genehmigungsverfahren. Dazu gehört auch das interkommunale Gewerbegebiet „Hüppcherhammer“.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt, diese zeigen in der folgenden Tabelle die Schwankungen der Fallzahlen. Die nachfolgende Tabelle ist zusätzlich um die Fallzahlen 2020 erweitert worden.

Entwicklung der Fallzahlen für Olpe

Grundzahlen	2018	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	8	13	9
Bauanträge	313	207	230

Die Anzahl der Bauanträge ist von 2018 zu 2019 um fast 34 Prozent gesunken. Einen Rückgang an Bauanträgen verzeichnet nicht nur die Stadt Olpe, auch in den anderen Städten spiegeln die Fallzahlen dieses wider. In 95 Prozent der bisher geprüften mittleren Kommunen sinkt

der Anteil der Bauanträge im Durchschnitt um 28 Prozent. Freie unterjährige Kapazitäten in der Bauaufsicht können dazu genutzt werden Rückstände abzuarbeiten. Mehr zu den unerledigten Bauanträgen findet sich im Kapitel Personaleinsatz. Im Jahr 2020 steigt die Anzahl der Bauanträge wieder deutlich. Genau wie im Zeitraum vom 01. Januar bis 15. Juni 2021.

Nach der neuen Rechtslage der BauO 2018, die ab dem 01. Januar 2019 gültig ist, sind bestimmte Vorhaben, wie Garagen, Abstellgebäude, Terrassenüberdachungen oder Zäune bis zu einer bestimmten Größe genehmigungsfrei. In den Vorjahren mussten für diese Vorhaben noch Bauanträge gestellt werden. Die Anzahl der Anträge hat sich dadurch reduziert. Ein anderer Bereich ist der Abbruch von baulichen Anlagen und Gebäuden. Dieser war 2018 genehmigungsbedürftig. Mit der neuen BauO ist die vollständige Beseitigung einer Anlage genehmigungsfrei. Unter bestimmten Voraussetzung besteht dennoch eine Anzeigepflicht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Träger öffentlicher Belange am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken (siehe Abschnitt „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

Die Stadt Olpe kann die Anzahl der von den Trägern öffentlicher Belange eingeholten Stellungnahmen nicht aus der Fachsoftware auswerten. Grundsätzlich sollte nach Ansicht der gpaNRW die Zahl der eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit der Prozess der Baugenehmigung beschleunigt wird.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3,8	0,5	1,9	2,5	3,9	8,0	82

Die Stellungnahmen werden in Olpe zum gleichen Zeitpunkt auf digitalem Weg angefordert. Es gibt aber immer noch Träger öffentlicher Belange, die die Zusendung einer Papierakte fordern oder die Unterlagen nur per E-Mail bearbeiten können. Die Stadt überwacht aktiv den Rücklauf der Stellungnahmen von den Trägern öffentlicher Belange. Im Einzelfall macht die Stadt Olpe von der Genehmigungsfiktion des § 71 Abs. 2 BauO NRW Gebrauch. Danach gilt das Einvernehmen der anderen Behörde als erteilt, wenn nicht innerhalb von zwei Monaten das Einvernehmen verweigert wird.

Im Vorjahr 2018 war die Summe der eingeholten Stellungnahmen mit 2,67 in Olpe geringer. Die Stadt holt nur die erforderlichen Stellungnahmen ein. Die Anzahl ist seit 2019 um durchschnittlich eine Stellungnahme gestiegen. Es hat sich gezeigt, dass es im Stadtgebiet Olpe erforder-

lich ist über das Amt 37 abzuklären, ob ein Kampfmittelverdacht auf dem Baugrundstück besteht. Die Anzahl der Stellungnahmen ist in Olpe dadurch zwar überdurchschnittlich hoch, dies wirkt sich allerdings nicht negativ auf die Bearbeitungsdauer der Bauanträge aus. Einzelheiten dazu finden sich im Kapitel Laufzeiten.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Olpe ist gut organisiert und arbeitet rechtssicher. Sie hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Der Gebührentarif wird nicht vollumfänglich angewandt. Die Dokumentation von Ermessenentscheidungen ist noch nicht ausreichend.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Olpe** hält die zwei Wochenfrist nach § 71 BauO NRW (Eingangsbestätigung) und die sechs Wochenfrist nach § 64 BauO NRW nach eigenem Bekunden immer ein. Die jeweilige Sachbearbeitung versendet die Eingangsbestätigung an die Antragsteller und Antragstellerinnen. Die Verteilung der eingehenden Bauanträge erfolgt in Olpe je nach Auslastung. Die Überwachung der Fristen erfolgt mit Hilfe der Fachsoftware.

Die Stadt Olpe muss nur selten die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch zu nehmen. Dies ist abhängig davon wie schnell die Träger öffentlicher Belange ihre Stellungnahme bei der Stadt abgeben. Bei einer Fristverlängerung informiert die Bauaufsicht die Antragsteller.

Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens fordert die Stadt bereits zum Beginn des Bearbeitungsprozesses parallel alle erforderlichen Stellungnahmen, soweit dies mit den eingereichten Unterlagen möglich ist, an. Viele dieser Anforderungen erfolgen digital über die Software, über einen entsprechenden externen Zugang für die Software können die Träger öffentlicher Belange ihre Stellungnahme dort „einpfeifen“. Nicht alle Träger öffentlicher Belange nutzen diese Möglichkeit, vereinzelt wird von diesen die Zusendung eines Antrages in Papierform gewünscht.

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen zu überwachen, überprüft die Stadt den Beginn der Maßnahmen und legt entsprechende Wiedervorlagen in der Fachsoftware an. Im Rahmen der Außendiensttätigkeiten erfolgt die Überprüfung. Sofern das Bauvorhaben innerhalb der entsprechenden Frist noch nicht begonnen wurde, ist die Baugenehmigung erloschen und der Vorgang wird zu den Akten genommen. Eine Benachrichtigung an den Antragsteller über das Ablaufen der Genehmigung erfolgt nicht.

Die Bauaufsichten sollen die Angrenzer gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018 vor einer Erteilung von Abweichungen beteiligen. Häufig reichen die Antragsteller die Zustimmung der Angrenzer direkt mit dem Bauantrag ein. Wenn die Bauherren die Zustimmung nicht selbst einholen, dann benachrichtigt die Bauaufsicht die Anlieger, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich ist. Für die Beteiligung von Angrenzern kann die Baugenehmigungsbehörde nach Tarifstelle 2.5.3.2 eine Gebühr erheben. Bisläng wird dies in Olpe nicht umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte prüfen, ob sie bei einer aktiven Beteiligung von Angrenzern eine Gebühr erhebt, um den Aufwandsdeckungsgrad zu erhöhen.

Nach Auskunft der Stadt Olpe, erhebt sie zukünftig eine Gebühr, wenn sie die Angrenzer aktiv am Verfahren beteiligt. Die Bauaufsicht führt regelmäßig, nach Möglichkeit wöchentlich, eine Antragskonferenz durch. Bei dieser werden alle eingegangenen Bauanträge besprochen, damit alle Sachbearbeiter, die technische Beigeordnete, der Amtsleiter, die Abteilungsleitung Planung und die Denkmalbehörde den gleichen Kenntnisstand haben und das Vier-Augen-Prinzip gewahrt wird. Gleichzeitig wird so gewährleistet, dass gleichartige Entscheidungen getroffen werden. Über die Fachsoftware haben die Beschäftigten außerdem die Möglichkeit bereits beschiedene Anträge nach Schlagworten, wie Befreiung oder Abweichung, zu suchen. Darüber hinaus gibt es keine schriftliche Zusammenfassung von Ermessenskriterien. Grundsätzlich empfiehlt es sich aus Sicht der gpaNRW, einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen zu erstellen. Auf diesen kann zum Beispiel die Vertretungskraft oder auch im Falle einer Nachbesetzung zugegriffen werden. Somit geht das Erfahrungswissen nicht verloren und es wird eine größere Handlungssicherheit erreicht. Auch wenn es sich um Einzelfallentscheidungen handelt, muss die Grundlage der Entscheidung einheitlich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte einen objektiven Kriterienkatalog für einheitliche Ermessensentscheidungen aufstellen und anwenden.

Nach Auskunft der Bauaufsicht erarbeitet sie bereits einen entsprechenden Katalog. Aus Sicht der Verwaltung wäre es wünschenswert, wenn eine Schnittstelle zwischen der Fachsoftware für die Bauaufsicht und dem Dokumentenmanagementsystem der Stadtverwaltung vorhanden wäre. Dies ist derzeit technisch allerdings nicht umsetzbar.

Die Gebühren der Bauaufsicht an sich bieten keine Möglichkeit einer höheren Aufwandsdeckung, da sich diese an den Rohbausummen orientieren. Für die Erhebung der Gebühren gibt es eine kreiseinheitliche Gebührenrichtlinie, die die Stadt Olpe anwendet. Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben hängt der Großteil der Gebühreneinnahmen beim Bauantragsverfahren von der Rohbausumme ab. Diese kann die Stadt Olpe jedoch nicht beeinflussen. Ein interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse erbringen. Aus einem intrakommunalen Vergleich des Aufwandsdeckungsgrades lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. Ergänzend lässt sich auch der – wenn auch geringe – Ermessensspielraum bei den Gebühren durch einen fortgeschriebenen Aufwandsdeckungsgrad steuern und begründen.

Im Haushaltsplan der Stadt Olpe wird der Kostendeckungsgrad der Bauordnung abgebildet. Für das Jahr 2019 betrug er 110,71 Prozent, für 2018 122,73 Prozent. In den folgenden Jahren plant die Stadt mit geringeren Deckungsgraden um 80 Prozent. Beeinflusst wurde der Kostendeckungsgrad in den Jahren 2018 und 2019 durch Bauanträge für gewerbliche Vorhaben.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in der Stadt Olpe größer als in den meisten anderen Kommunen.

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

In **Olpe** wurden 2019 acht Bauanträge zurückgewiesen und zwölf Anträge zurückgenommen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,42	0,00	0,00	0,00	1,08	17,54	94
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,35	0,00	2,14	3,86	6,28	20,00	101

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden. Der Anteil ist in Olpe im Vergleich zu den anderen Kommunen hoch. Bei vielen Kommunen waren die Altanträge schon „abgearbeitet“.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Stadt Olpe liegt auch bei den zurückgenommenen Bauanträgen oberhalb des Median. Im Vorjahr 2018 war der Anteil mit 3,83 Prozent geringer. Im interkommunalen Vergleich aber immer noch größer als bei den meisten anderen Kommunen. Dies kann darauf hindeuten, dass die Bauaufsicht nicht alle Bauwilligen mit der Bauberatung erreicht. Der hier als Kennzahl abgebildete Anteil ist womöglich nicht ausreichend mit hilfreichen Informationen versorgt worden.

Dies trifft nach Einschätzung der Stadt Olpe nicht zu. Auch eine umfangreiche Bauberatung kann dazu führen, dass die eingereichten Antragsunterlagen wiederholt unvollständig eingereicht werden. Häufig werden Bauanträge unvollständig eingereicht, die Antragsteller nutzen dann die Frist zur Vervollständigung um nachzubessern. Gerade bei normalen Genehmigungsverfahren fehlt es in Olpe oft an dem erforderlichen Brandschutzkonzept, welches manchmal nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgereicht wird. Der Antrag gilt dann als zurückgenommen.

Gute Vorabinformationen und eine umfangreiche Beratung sind meist der Schlüssel zur Qualitätssteigerung der Bauanträge. Bei diesen Tätigkeiten handelt es sich um freiwillige Leistungen. Die Stadt Olpe bietet Bauwilligen auf ihrer Internetseite allgemeine Information wie Sprechzeiten und Ansprechpartner an. Hinsichtlich der für die Beantragung eines Bauvorhabens erforderlichen Formulare verweist sie auf die Seiten der Architektenkammer NRW. Dort können einige Formulare heruntergeladen werden. Einen eigenen Formularserver unterhält die Stadt nicht.

Über das Serviceportal der Stadt Olpe können Sie Interessenten viele Information digital zugänglich machen, wie zum Beispiel Auskünfte aus dem Bauaktenarchiv, Auskünfte über Baulasten oder Bebauungspläne. Daneben berät die Bauaufsicht Interessenten auch persönlich oder telefonisch. Die Bauberatung wird bislang nicht in der Fachsoftware erfasst, da die Bauanträge zeitnah an die Beratung erfolgen. Sollten sich dies in Zukunft ändern, sollte die Stadt Olpe darüber nachdenken die Bauberatungen in der Fachsoftware zu erfassen und später zum Bestandteil der Bauakte zu machen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

- Die Stadt Olpe bearbeitet den Prozess der Baugenehmigung digital und in festgelegten Verantwortungsbereichen. Sie schöpft die Möglichkeiten zur Optimierung der Bearbeitungsdauer gut aus.

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

Die Fragen des Interviews der gpaNRW im Bereich Bauaufsicht betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Bauanträge bearbeitet die **Stadt Olpe** grundsätzlich digital in der Fachsoftware. Seit September 2020 haben Bauherren die Möglichkeit ihre Bauanträge digital über das Serviceportal der Stadt Olpe einzureichen. Dieser Service wird nach Angaben der Stadt Olpe gut genutzt. Rund ein Viertel der Bauanträge wurde seitdem digital eingereicht. Über eine Schnittstelle können die Unterlagen in die Fachsoftware für die weitere Bearbeitung übernommen werden.

Anträge, die in Papierform eingehen, werden in der Registratur eingescannt und auf digitalem Wege an die Sachbearbeitung weitergeleitet. Auch die weitere Bearbeitung inklusive der Rückfragen oder nachgereichten Unterlagen erfolgt in der Fachsoftware der Stadt. Ein Medienbruch entsteht regelmäßig am Ende des Verfahrens in dem die Baugenehmigung ausgedruckt, unterzeichnet und dem Antragsteller in Papierform zugesandt wird. Die Baugenehmigung wird in Olpe aber auch mit einer digitalen Signatur versehen. Eine elektronische Übermittlung der Genehmigung ist möglich. Selten gibt es noch eine Papierakte, wenn die Lagepläne ein besonders großes Format haben. Nach Fertigstellung eines solchen Vorhabens, wird die Bauakte nur noch digital vorgehalten.

Die einzelnen Arbeitsschritte für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und für Vorhaben im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren sind in der Software der Stadt Olpe an-

hand von Bearbeitungsbögen vorgegeben. Bei der elektronischen Bearbeitung kann kein Bearbeitungsschritt ausgelassen werden, dies gibt der Sachbearbeitung Sicherheit bei der Aufgabenerledigung. Außerdem werden Entscheidungsprozesse so einheitlich dokumentiert und objektiv nachprüfbar. Für Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren wird der standardisierte Bearbeitungsbogen je nach Vorhaben erweitert. Für diese Verfahren ist teilweise ein individueller Ablauf zu wählen.

Die allgemeinen Geschäftsanweisungen der Stadt Olpe und die Unterschriftenregelung sorgen für weitere Handlungssicherheit in der Bearbeitung bei den Beschäftigten der Bauaufsicht. In Olpe werden Baugenehmigungen, Ablehnungen und Vorbescheide von den Vorgesetzten (Abteilungsleitung, Amtsleitung oder Dezernent) unterschrieben. Auf diesem Weg wird auch das Vier-Augen-Prinzip dokumentiert, welches auch unter Gesichtspunkten der Korruptionsprävention wichtig ist.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

- Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Olpe gut gestaltet. Es ergeben sich keine Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die Bauanträge, die in Papierform bei der **Stadt Olpe** eingehen, werden über den Dienstweg an die Bauaufsicht weitergeleitet. Die Abteilungsleitung sichtet den Vorgang und legt den Sachbearbeiter fest, der den Antrag bearbeiten soll. Es gibt keine festen Bezirke, es wird nach Auslastung verteilt.

Im Anschluss erfolgt die Vollständigkeitsprüfung des Bauantrages durch die Sachbearbeitung. Zusammen mit der Eingangsbestätigung werden Unterlagen angefordert, wenn der Bauantrag unvollständig ist. Die Antragsteller erhalten zu diesem Zeitpunkt auch einen Zugangscodex, um über das Serviceportal der Stadt online den Bearbeitungszustand der Antragsunterlagen einsehen zu können. Die Frist zur Vervollständigung beträgt in Olpe vier Wochen. Werden keine Unterlagen nachgereicht, gilt der Bauantrag nach § 71 Abs. 1 Satz 3 BauO NRW als zurückgenommen. Der Sachbearbeiter würde in diesem Fall den Antrag mit einem Gebührenbescheid an den Antragsteller zurücksenden.

Parallel zu diesen ersten Arbeitsschritten findet die regelmäßige Antragskonferenz statt. Dies dient dazu jeden über alle Vorhaben auf dem gleichen Kenntnisstand zu halten. Es nehmen die Sachbearbeiter, die technische Beigeordneten und die Amts- und Abteilungsleiter teil. Corona bedingt findet die Antragskonferenz nicht mehr unbedingt wöchentlich, sondern gelegentlich in

einem größeren Zeitfenster statt. Die Bearbeitung der eingegangenen Anträge findet unabhängig von der Konferenz statt, so dass sich keine zeitlichen Verzögerungen ergeben.

Ist der Antrag vollständig, fordert die Sachbearbeitung digital und gleichzeitig die Stellungnahmen von den Trägern öffentlicher Belange an. Die Entscheidung welche Träger öffentlicher Belange beteiligt werden, trifft der jeweilige Sachbearbeiter. Diese erhalten in der Regel eine Frist von vier Wochen für die Bearbeitung. Der fristgerechte Eingang der Stellungnahmen wird von der Bauaufsicht überwacht und ggfls. an die Bearbeitung erinnert oder im Einzelfall wird von § 71 Abs. 2 BauO NRW Gebrauch gemacht. Danach wird das Einvernehmen der beteiligten Behörde vorausgesetzt, wenn nicht innerhalb von zwei Monaten eine Stellungnahme abgegeben wurde. Fällt eine Stellungnahme negativ aus, dann versucht die Bauaufsicht zusammen mit dem Bauherren den Hinderungsgrund auszuräumen. Ist dies nicht möglich oder vom Bauherren nicht gewollt, würde vor der Ablehnung eine Anhörung erfolgen.

Im Anschluss erfolgt die bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Prüfung des Bauantrages. Wenn keine Ausnahmen und Befreiungen erforderlich sind oder diese zur Genehmigungsfähigkeit des Antrages führen, fertigt der Sachbearbeiter die Baugenehmigung und den Gebührenbescheid. Die Bescheide werden von einem der Vorgesetzten unterzeichnet, dadurch wird das Vier-Augen-Prinzip in Olpe eingehalten. Es dient der Korruptionsprävention.

Wenn die Prüfung der Antragsunterlagen ergibt, dass der Antrag nicht genehmigungsfähig ist, erhält der Antragsteller eine Anhörung. Im Anschluss wird der Bauantrag abgelehnt und ein Gebührenbescheid gefertigt. Beide Anträge werden vom jeweiligen Vorgesetzten unterzeichnet.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Bauanträge unterschreitet in Olpe die Orientierungsgröße von zwölf Wochen deutlich.

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

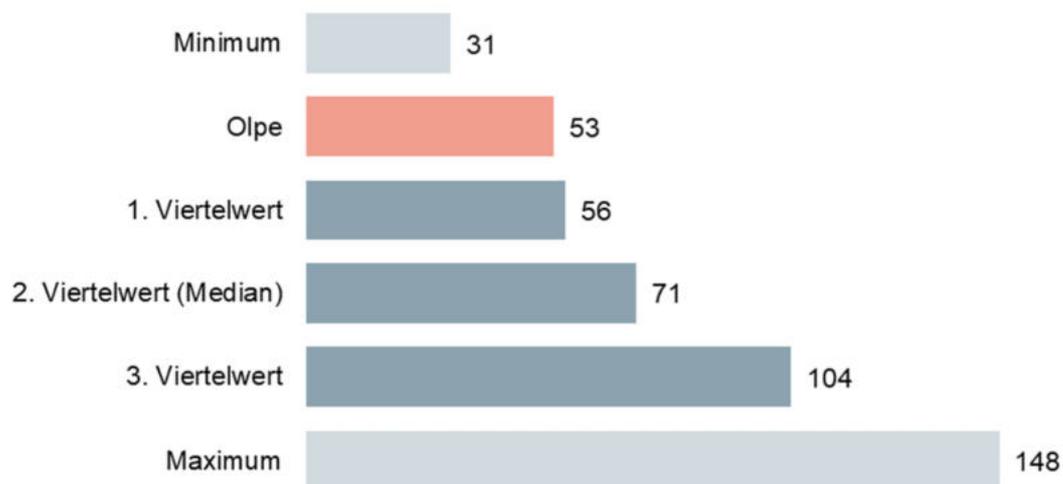
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Einige Bauanträge gehen nicht vollständig bei den Kommunen ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen. Die im folgenden dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht selbst beeinflussen kann. Das sind zum Beispiel die Zeiten, die die Antragsteller benötigen, um nicht vollständige Unterlagen zu komplettieren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Olpe** hat bei Baugenehmigungsverfahren kurze Gesamtlaufzeiten. Diese waren im Vorjahr 2018 mit 54 Tagen etwa gleich lang.

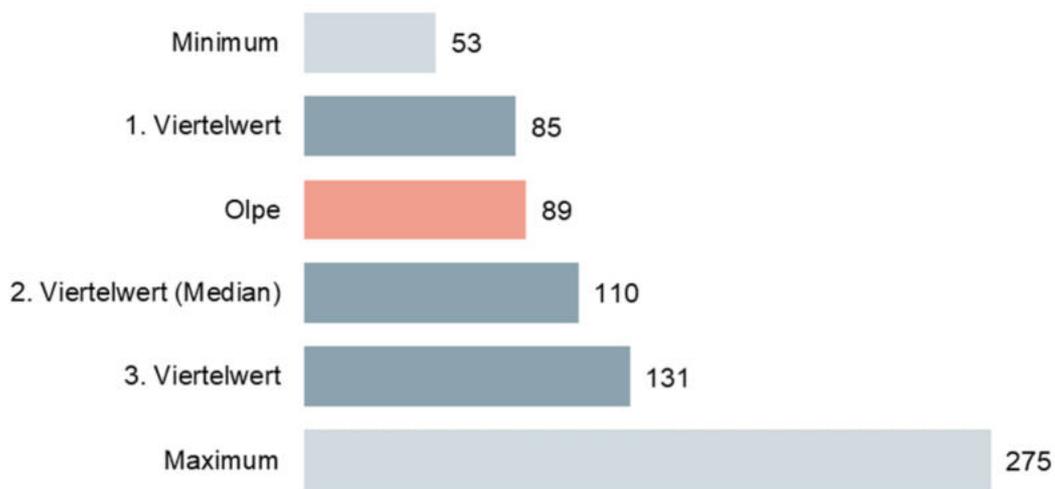
Die Ursache für kurze Gesamtlaufzeiten kann verschiedenen Gründe haben. Die Stadt Olpe fordert zu einem frühen Zeitpunkt die Stellungnahmen an, um Wartezeiten zu vermeiden. Der hohe Digitalisierungsgrad führt ebenfalls zu kurzen Laufzeiten, weil die „digitalen Wege“ kürzer sind als die „analogen Wege“.

Die dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht selbst beeinflussen kann. Das sind zum Beispiel die Zeiten, die die Antragsteller benötigen, um nicht vollständige Unterlagen zu komplettieren. Die Stadt Olpe räumt den Bauherren eine Vier-Wochen-Frist ein, um die Unterlagen zu vervollständigen. Trotz dieser Frist gelingt es der Stadt, unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten zu erreichen

Nach Verstreichen der Frist greift die Rücknahmefiktion und der Bauantrag gilt als zurückgenommen. Die Stadt Olpe verschickt mit der Rücksendung auch den Gebührenbescheid. Eine Verlängerung der Frist wird in Ausnahmefällen gewährt, wenn sie vor Ablauf der Frist beantragt wird.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größeren Anteil an Anträgen in Olpe ausmachen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren dauert in den anderen Kommunen des interkommunalen Vergleichs im Durchschnitt 39 Tage (rund fünf Wochen) länger als die dargestellten einfachen Genehmigungsverfahren. In Olpe ist dieser Unterschied mit 36 Tagen ähnlich.

Die internen Laufzeiten der Bauaufsicht - nach Vervollständigung der Unterlagen - spiegeln mit 39 Tagen den effektiven Prozessablauf wider.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches) Genehmigungsverfahren) 2019



Im Vorjahr 2018 betrug die Laufzeit sogar nur 31 Tage. Die Bearbeitungszeit ist im Vergleich zur Gesamtlaufzeit rund 2-3 Wochen kürzer.

Durch Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 ergibt sich erstmals eine Berichtspflicht der Kommunen über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren. Diese ist in § 91 BauO NRW 2018 geregelt. Somit wird in Zukunft die Einhaltung von Laufzeiten transparenter. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

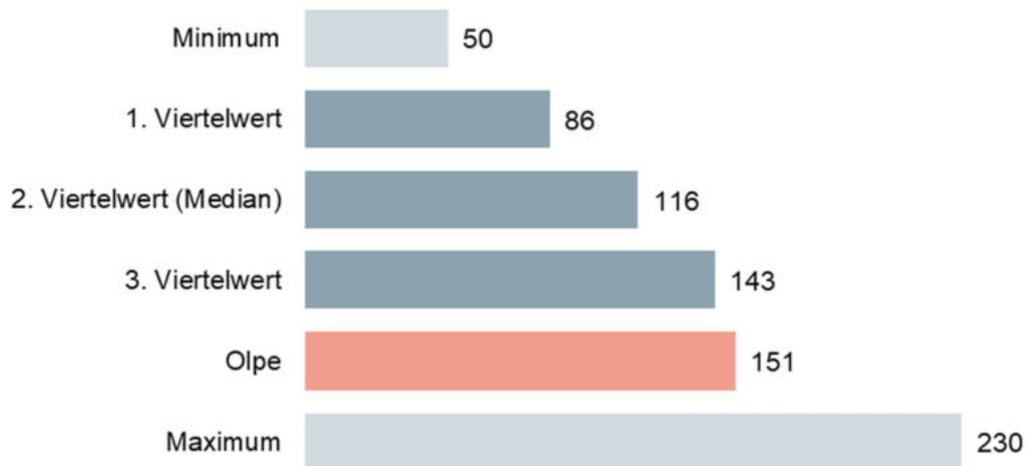
Die Stadt Olpe erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen überdurchschnittliche Leistungswerte. Auf die drohende Überlastung von Mitarbeitern hat sie durch die Schaffung einer zusätzlichen Stelle reagiert.

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

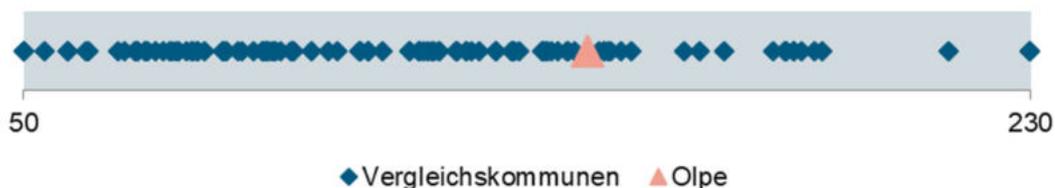
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet. Dazu gehören u.a. auch das Erstellen der Gebührenbescheide und die Anträge zu archivieren sowie weitere Verwaltungsaufgaben. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgende Kennzahl der **Stadt Olpe** sind 1,6 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Bei der Berechnung der Fälle hat die gpaNRW neben den 13 Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und den 207 Bauanträgen auch die 21 förmlichen Bauvoranfragen berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 108 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vorjahr war die Kennzahl mit 176 Fällen je Stelle noch höher. Sie entsprach im interkommunalen Vergleich 2018 nahezu dem dritten Viertelwert.

In den vergangenen Jahren gab es außerdem einen großen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren in Olpe. Dabei handelt es sich häufig um Bauanträge in Gewerbegebieten, die deutliche personellen Ressourcen der Bauaufsicht gebunden haben. Mit den vorhandenen Stellenanteilen konnte die Bauaufsicht kaum die eingehenden Anträge bearbeiten, so dass 2020 eine neue Stelle geschaffen wurde. Diese zusätzliche Stelle übernimmt die wiederkehrenden Prüfungen und einen Teil der Abnahmen. Diese Tätigkeiten wurden vorher von den Beschäftigten ausgeübt, die die Bauanträge prüfen. Diesen stehen somit seit 2020 mehr Zeiten für die Bearbeitung der Bauanträge zur Verfügung. Für 2020 ändert sich die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle dadurch auf einen Wert von 131 Fällen. Der Berechnung liegen neun Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, 230 Bauanträge, neun förmliche Bauvoranfragen und ein Stellenanteil von 1,9 zu Grunde.

Außerdem darf bei der Betrachtung der Bauanträge je Fälle nicht die Anzahl der unerledigten Fälle außer Acht gelassen werden. Die Berechnung der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle stützt sich auf die Summe der eingegangenen Bauanträge, Freistellungsverfahren und förmliche Bauvoranfragen. Wenn neben diesen im Vergleichsjahr eingegangenen Anträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, zählen diese Fälle bei der Berechnung der Kennzahl nicht mit. Regelmäßig gehen zum Jahresende in den Kommunen Anträge ein, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5,65	22,08	33,88	61,44	450	63
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	4,92	0,00	7,16	11,01	16,82	28,57	107

Der Bestand an unerledigten Bauanträgen kann nicht zweifelsfrei aus der Fachsoftware in Olpe ausgewertet werden. Nach Auskunft der Stadt gelingt es der Bauaufsicht aber im Laufe eines jeden Jahres die Rückstände aus dem Vorjahr zu bearbeiten. Beispielsweise gab es 2020 keine noch nicht bearbeiteten Anträge aus dem Jahr 2018 mehr.

→ Empfehlung

Die Stadt Olpe sollte sich jährlich einen Überblick über die Anzahl der unerledigten Bauanträge zum Jahreswechsel verschaffen. Diesen Wert sollten sie zusammen mit der Anzahl der Bauanträge eines Jahres fortschreiben, um die Auslastung über einen längeren Zeitraum bestimmen zu können.

Nach Auskunft der Stadt Olpe wird sie diese Zahlen zukünftig in DMS dokumentieren. Sie hat diese bereits rückwirkend für das Jahr 2020 dokumentiert. Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Olpe mit einem absoluten Stellenanteil von 0,15 im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde sind in Olpe in Bezug zu den Beschäftigten viel weniger in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Kommunen. Die Mitarbeiter haben eine große Eigenverantwortung.

In Olpe finden häufig wöchentliche Besprechungen statt in denen die Beschäftigten und die Vorgesetzten über alle eingegangenen Fälle sprechen. Außerdem unterzeichnen die Vorgesetzten die Bauanträge und Ablehnungen. Der Overhead-Anteil wird von unterschiedlichen Faktoren, wie der Organisationskultur oder der Zahl der zugeordneten Beschäftigten beeinflusst.

4.3.8 Digitalisierung

- Die Stadt Olpe hat den Prozess der Baugenehmigung schon sehr weit digitalisiert. Das wirkt sich positiv auf die Laufzeiten aus.

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

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs

Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹⁶ wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Das Land NRW hat mittlerweile über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kommunen sollen im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die Stadt Olpe hat die Option 3 gewählt, da sie schon seit September 2020 eine eigene Lösung zur Annahme von digitalen Bauanträgen nutzt. Die Bauherren können außerdem über einen Zugangscode auch den Bearbeitungsstand ihres Bauantrages nachverfolgen.

Der Digitalisierungsstand der Stadt Olpe ist schon weit fortgeschritten. Die gesamte Stadtverwaltung nutzt ein digitales Dokumentenmanagementsystem. Die Bauaufsicht nutzt zudem eine Fachsoftware. Elektronisch eingereichte Bauanträge können in Olpe entgegengenommen und auf elektronischem Wege (Stellungnahmen) weitergeleitet werden. Sämtliche Eingänge, die in Papierform eingereicht werden, werden zentral gescannt und an die jeweiligen Ämter geleitet. Die Bauaufsicht möchte perspektivisch die Möglichkeiten der Digitalisierung weiter ausbauen. Aus Sicht der Bauaufsicht wäre es gut, wenn auch die Daten der Bebauungspläne über die Fachsoftware den jeweiligen Bauanträgen zugeordnet werden könnten. Gleiches gilt für die Akten des Denkmalschutzes, die im Moment noch Papierakten sind. Eine Digitalisierung könnte die Bearbeitung von Bauanträgen, bei denen der Denkmalschutz zu beachten ist, vereinfachen. Allerdings werden für diese weitergehende Digitalisierung personelle Ressourcen benötigt.

Aus Sicht der Stadt führt die digitale Antragstellung derzeit zu einem hohen Beratungsaufwand für die Antragsteller, die sich mit den Neuerungen auseinandersetzen müssen. Auch die Übertragung von Daten (E-Mail oder Papierformat) in das Dokumentenmanagementsystem der Stadt ist zeitaufwändig.

Die maßgebliche Aktenführung der Bauakte erfolgt in Olpe digital mit Hilfe der Fachsoftware. Darüber ist zudem ein Aktenplan vorhanden, über den der Bearbeitungsstand der Akte, bzw. deren Inhalt jederzeit abgerufen werden kann. (Telefonische) Beratungen werden nicht in der Fachsoftware erfasst. Die Stadt Olpe sollte abwägen, ob sich durch eine digitale Erfassung der Beratungen ein Mehrwert, ggfls. Zeitersparnis, ergibt.

Anfragen zu den laufenden Bauanträgen erfolgen in Olpe per Mail oder Post und werden zur digitalen Akten gespeichert. Die vorhandene Software wird in Olpe für die Vorgangsbearbeitung, Aktenführung, die elektronische Kommunikation mit dem Bauherrn und für Stellungnahmen genutzt.

¹⁶ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Das gesamte Archiv der Bauaufsicht Olpe ist bereits digitalisiert worden. Das Suchen von Altanträge, oder die Bearbeitung von Anfragen zu Altakten haben sich dadurch deutlich beschleunigt.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Olpe hat bisher nur zwei messbare Ziele für die Bauaufsicht definiert. Aussagekräftige Kennzahlen zur Steuerung des Aufgabenfeldes bestehen nicht.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **Stadt Olpe** bildet im Haushaltsplan für die Bauordnung das allgemeine Ziel ab: Wahrung der bauordnungsrechtlichen und städtebaulichen Bestimmungen in Olpe. Als Kennzahlen werden der Kostendeckungsgrad und das Ergebnis je Einwohner für mehrere Jahre fortgeschrieben. Diese Ziele münden nicht in ein internes Berichtswesen der Bauaufsicht. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung und des Jahresabschlusses erstellt die Bauaufsicht für interne Zwecke Aufstellungen zum erwarteten Gebührenaufkommen der nächsten Jahre.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Für eine gute Steuerung noch wichtiger sind klare Ziele und Kennzahlen mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann steuernd eingreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte konkrete Ziele für die Bauaufsicht definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind

- Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie „Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“ oder
- Leistungskennzahlen wie „Innerhalb der Fristen BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“ oder
- „Anträge je Sachbearbeiter“

geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern. Zudem kann sie mit geeigneten Kennzahlen belegen, wie gut es ihr gelingt, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Bauanträge zu bearbeiten.

Die Stadt Olpe trägt auf der webbasierten Plattform IKVS in eine Datenbank verschiedene Angaben ein. Daraus bilden sich Kennzahlen, die mit den anderen teilnehmenden Kommunen verglichen werden. Für den Bereich der Bauaufsicht sind dies mehrere Grunddaten, die jährlich fortgeschrieben werden. Es handelt sich zum Beispiel um folgenden Angaben: Anzahl Stellen, Anzahl Bauanträge und Ablehnungen.

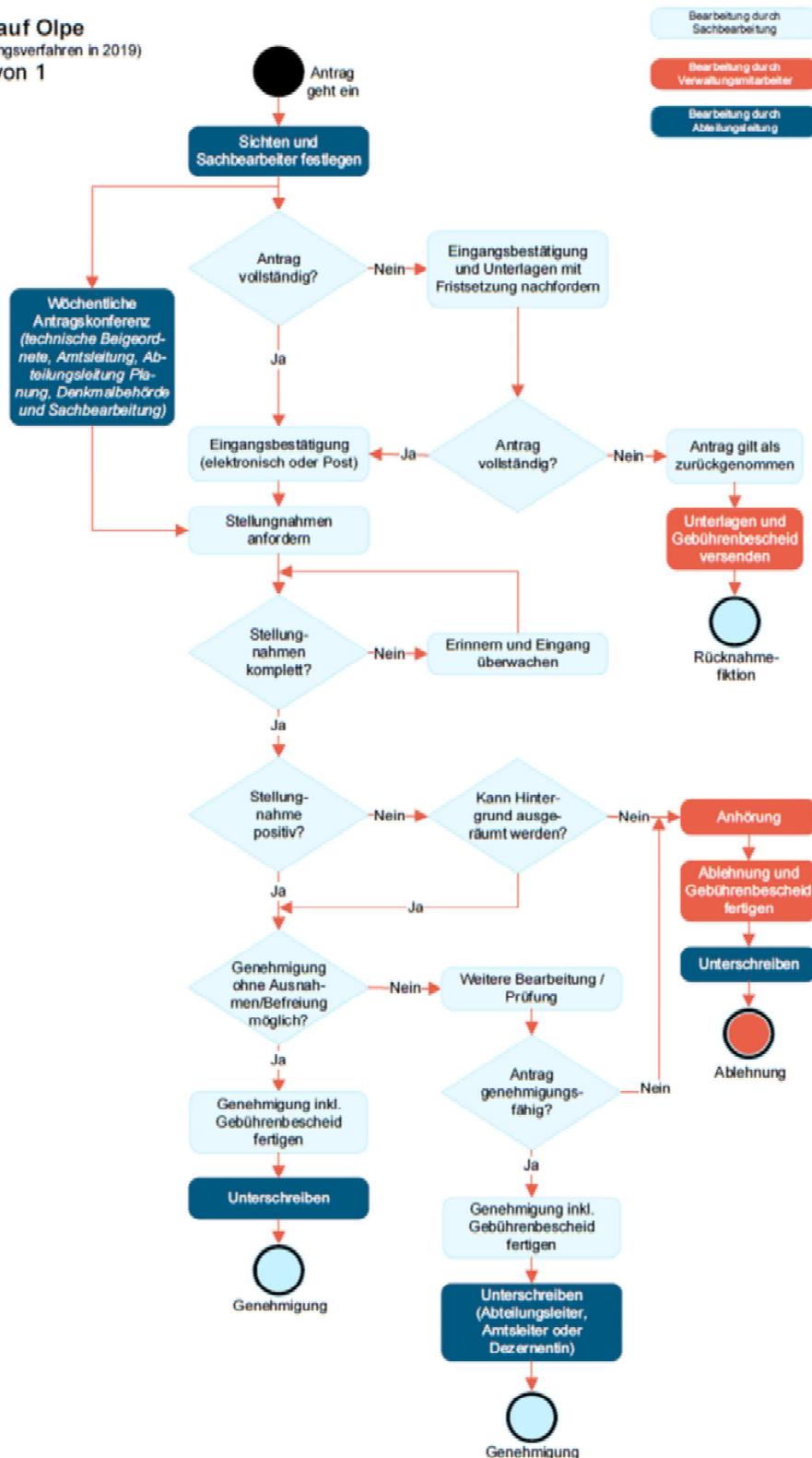
4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung				
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Olpe ist gut organisiert und arbeitet rechtssicher. Sie hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Der Gebührentarif wird nicht vollumfänglich angewandt. Die Dokumentation von Ermessenentscheidungen ist noch nicht ausreichend.	112	E1.1	113
			E1.2	113
F2	Die Stadt Olpe erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen überdurchschnittliche Leistungswerte. Auf die drohende Überlastung von Mitarbeitern hat sie durch die Schaffung einer zusätzlichen Stelle reagiert.	120	E2	122
F3	Die Stadt Olpe hat bisher nur zwei messbare Ziele für die Bauaufsicht definiert. Aussagekräftige Kennzahlen zur Steuerung des Aufgabenfeldes bestehen nicht.	124	E3	124

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Olpe
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe 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 Olpe ist gut organisiert. Für Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von 10.000 Euro netto übernimmt der Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle. Bei geringeren Auftragswerten und freiberuflichen Leistungen sind die Fachbereiche der Stadt Olpe dezentrale Vergabestellen. Die Vergabeverfahren werden elektronisch dokumentiert. Dies und die gute Einbindung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren. Dies bestätigt auch die Betrachtung verschiedener Einzelmaßnahmen.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe prüft ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro die Leistungsverzeichnisse vor Einleitung des Vergabeverfahrens, um Abweichungen zu reduzieren. Die Abweichungen der Abrechnungswerte vom Auftragswert sind in Olpe vergleichsweise niedrig.

Sicherheit im Umgang mit Korruptionsbekämpfung gibt den Beschäftigten der Stadt Olpe die entsprechende Dienstanweisung mit Verhaltensregeln. Das Wissen um diese Regelungen und die Sensibilisierung für Korruptionsprävention sollte die Stadt den Beschäftigten häufiger in Erinnerung rufen.

Schriftliche Regelungen zum Sponsoring liegen in Olpe noch nicht vor. Bisher gab es nur vereinzelte Leistungen. Dennoch sollte die Stadt vorausschauend konkrete Regelungen treffen, dies gibt allen Beteiligten Handlungssicherheit.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling hat die Stadt Olpe nicht eingerichtet. Nachträge werden bisher nur vereinzelt ausgewertet. Um Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten zu bekommen sollte die Stadt alle Nachträge und deren Ursachen konsequent analysieren.

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 Olpe aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechts-sichere 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**

Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Olpe nicht. Die Stadt nutzt bei vielen Ausschreibungen über eine interkommunale Zusammenarbeit den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein. Das Vergabewesen ist gut organisiert.

- Die Einbindung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes in die Vergabeverfahren der Stadt Olpe ist sehr gut. Dieses wird bereits vor Beginn der Ausschreibung über die Prüfung der Leistungsverzeichnisse beteiligt. Außerdem erfolgt die Beteiligung vor Zuschlagserteilung ab einem Auftragswert von 3.000 Euro für Bauleistungen.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Olpe** hat am 31. Januar 2019 die Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Olpe (Vergabedienstanweisung) aktualisiert. Für die Aktualisierung ist das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe zuständig. Sie gilt für alle Dienststellen der Stadt. Die Stadt hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Vielmehr ist sie eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eingegangen. Dieser Zusammenarbeit gehören neben der Stadt Olpe auch der Kreis Olpe und die übrigen Städte und Gemeinden des Kreises Olpe an. Die interkommunale Zusammenarbeit wurde am 31. November 2015 gegründet und dient der gemeinsamen Durchführung von kommunalen Ausschreibungen. Ab einem Auftragswert von 10.000 € netto führt der Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein die Vergaben für die Stadt Olpe durch. Vergaben mit einem geschätzten Auftragswert unter 10.000 Euro netto und freihändige Vergaben können nach individueller Absprache ebenfalls über den Vergabeservice abgewickelt werden. Die Aufgaben des Vergabeservice sind in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung explizit genannt. Der Vergabeservice setzt eine E-Vergabe-Plattform ein, welche auch von den kooperierenden Kommunen genutzt werden kann. Die Stadt Olpe hat die Vorteile einer zentralen Abwicklung von Vergaben erkannt. Durch eine einheitliche Dokumentation und einen großen Erfahrungsschatz an Wissen, wird die Durchführung von rechtssicheren Vergaben unterstützt.

Unterhalb dieses Auftragswertes sind die beteiligten Fachämter der Stadt Olpe zuständige Vergabestellen. Die Aufgaben der Fachämter im Vergabeverfahren sind in der Vergabedienstanweisung konkret benannt. Angebote zwischen 5.000 und 10.000 Euro netto werden zentral im Hauptamt gesammelt, aufbewahrt und geöffnet. Für Direktaufträge bis 5.000 Euro netto sind ausschließlich die Fachämter zuständig.

Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt. Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Zuständigkeiten der Fachbereiche als Vergabestelle. Die Fachbereiche sind für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Schätzung des Auftragswertes, Festlegung der Vergabeart, Anfertigung der Leistungsbeschreibung, Erstellung der Vertragsunterlagen, Versendung der Bekanntmachungen, Submission, Eignungsprüfung und die Auftragsvergabe zuständig. Die Dienstanweisung enthält die Regelung, dass die Bieterkommunikation über die Vergabestellen erfolgt. Die Auftragsvergabe und die Auftragsabwicklung sollten organisatorisch getrennt sein, um die Korruptionsgefahr zu minimieren. Es sollte kein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten während des Vergabeverfahrens stattfinden. Um dies zu gewährleisten übernimmt nach Auskunft der Stadt Olpe die Angebotssammelstelle die Bieterkommunikation.

Bei der Einbindung des zentralen Vergabeservice ist klar geregelt, dass dieser für die Bieterkommunikation zuständig ist. Daneben übernimmt der Kreis folgende Aufgaben im Verfahren:

- Erstellung von Bekanntmachungen
- Versand Vergabeunterlagen
- Submission
- Rechnerische und formelle Prüfung und Erstellung Preisspiegel
- Anforderung von Nachweisen, Nachforderung von Unterlagen

- Beratung bei Verfahren, die von der Vereinbarung umfasst werden.

Der Kreis dokumentiert das Vergabeverfahren in einem Vergabemanagementsystem und übermittelt die Daten an die Stadt Olpe. Der Kreis Siegen-Wittgenstein dokumentiert die von ihm durchgeführten Verfahrensschritte des Vergabeverfahrens in einem webbasierten Vergabemanagementsystem zu dem auch die Stadt Olpe Zugang hat. Die weiteren Verfahrensschritte, die von den Vergabestellen der Stadt Olpe durchgeführt werden (zum Beispiel Eignungsprüfung, materielle Prüfung, Beteiligung Rechnungsprüfung und Erteilung Zuschlag), erfolgen derzeit noch in Papierform oder über das Dokumentenmanagementsystem. Die Stadt Olpe möchte auch diese Verfahrensschritte mittelfristig vollständig über das Vergabemanagementsystem abwickeln.

Bei den Verfahren, die nicht in Zusammenarbeit mit dem Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein durchgeführt werden, sondern ausschließlich durch die Vergabestellen der Stadt Olpe, prüft die Stadt derzeit, ob das Vergabemanagementsystem ebenfalls genutzt werden kann. Dies betrifft zum Beispiel freihändige Vergaben und Direktaufträge mit geringen formellen Anforderungen.

In der Vergabedienstanweisung der Stadt Olpe werden die Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart festgelegt. Diese unterschritten bis Mitte 2020 die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW¹⁷ deutlich. Die Wertgrenzen dürfen von den Kommunen unterschritten, aber nicht überschritten werden. Die Stadt stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz. Bezogen auf die Ausschreibungen nach der VOB werden für den größten Anteil der Auftragswerte in Olpe öffentliche Ausschreibungen durchgeführt. Die Stadt hat nach eigenen Angaben die Erfahrung gemacht, dass der Wettbewerb so größer ist und bessere Ausschreibungsergebnisse erzielt werden. Außerdem bietet ein beschränktes Verfahren unter Korruptionsgesichtspunkten größere Angriffsmöglichkeiten gegen die Stadt, allein durch die Festlegung der Bieter, die zu einem beschränkten Verfahren zugelassen werden.

Mit Rundverfügung von Juli 2020 hat der Bürgermeister der Stadt Olpe die Wertgrenzen für die Stadt an das Niveau der Kommunalen Vergabegrundsätze angepasst. Momentan überarbeitet die Stadt Olpe ihre Vergabedienstanweisung. Bis zum Beschluss über die Änderung soll auch eine Evaluierung der Anhebung der Wertgrenzen für Olpe erfolgen. Die aktualisierte Dienstanweisung soll die Ergebnisse der Evaluierung aufgreifen.

Die Vergabestellen führen jeweils eine Liste mit den geeigneten Unternehmen für beschränkte Ausschreibungen oder freihändige Vergaben. Die Aufnahme in diese Liste kann von den Unternehmen beantragt werden. Wird ein Unternehmen in diese Liste aufgenommen, oder wird die Aufnahme abgelehnt, so ist die Entscheidung zu begründen. Die Vergabedienstanweisung regelt auch, wie viele Unternehmen im Falle einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe/Verhandlungsvergabe beteiligt werden sollen. Je nach Auftragswert beträgt die Mindestzahl der zu beteiligenden Unternehmen drei bzw. bei Vergaben über 25.000 Euro sechs Unternehmen. Bei der Auswahl der Unternehmen müssen die Vergabestellen zwischen den einzelnen Unternehmen wechseln, um einen ausgewogenen Wettbewerb zu gewährleisten.

¹⁷ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168))

Die Beschränkung auf örtliche Unternehmen ist in der Vergabedienstanweisung ausgeschlossen. Im Regelfall müssen auch Unternehmen berücksichtigt werden, die nicht in der Region oder am Ort ansässig sind. Ab einem Auftragswert von 5.000 Euro ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Auswahl der Unternehmen zu beteiligen.

Die von der Stadt Olpe durchgeführten Vergabeverfahren werden im Internet auf den Seiten der Stadt Olpe und auf www.bund.de veröffentlicht. Weiterhin werden Sie in drei Tageszeitungen veröffentlicht. Sofern die Ausschreibung mit der E-Vergabe-Software des Kreises Siegen-Wittgenstein durchgeführt wurde, erfolgt zusätzlich eine Veröffentlichung auf dieser Plattform.

Die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes ist bereits zu einem frühen Stadium im Vergabeverfahren vorgeschrieben. Das Rechnungsprüfungsamt prüft ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro die Leistungsbeschreibung vor Abgabe an die Bewerber sowie die Auswahl der Bewerber welche in dem Verfahren beteiligt werden sollen. Vor der Auftragsvergabe prüft das Rechnungsprüfungsamt weiterhin die Vergabeentscheidung, ab einem Auftragswert von 3.000 Euro. Nachträge und Anschlussaufträge werden bereits ab einem Auftragswert von 2.000 Euro vom Rechnungsprüfungsamt geprüft. Im Falle der Aufhebung eines Vergabeverfahrens ist das Rechnungsprüfungsamt ebenfalls im Vorfeld zu beteiligen. Die Vergabeverfahren sind unter Berücksichtigung der Regelungen in der Dienstanweisung umfassend zu dokumentieren. Bei der Nutzung der e-Vergabe Plattform des Kreises Siegen-Wittgenstein erfolgt die gesamte Dokumentation durch die e-Vergabe Plattform.

Die Stadt Olpe sollte sicherstellen, dass Vergabebeschwerden und Verfahren vor der Vergabekammer dem Rechnungsprüfungsamt angezeigt werden, genau wie Verfehlungen nach § 5 KorruptionsbG.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaberügen und -beschwerden sowie bei Abnahmen in ihrer Vergabedienstanweisung ergänzen.

In der Vergabedienstanweisung der Stadt Olpe ist festgelegt, dass der Rechnungsprüfung Gelegenheit zur Teilnahme an den Submissionen zu geben ist. Die Termine sind über eine Tabelle jederzeit einsehbar. Nach Auskunft der Rechnungsprüfung ist bereits seit 1999 schriftlich geregelt, dass die Rechnungsprüfung über Termine zur Abnahmen von Bauleistungen zu informieren ist. Die Überarbeitung der Vergabedienstanweisung soll zur Konkretisierung einen entsprechenden Passus erhalten.

Nach Auskunft der Stadt Olpe fertigt sie schriftliche Abnahmeprotokolle zum Ende einer Baumaßnahme an. Mit der Abnahme bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die schriftliche Niederschrift der Abnahme, wie in Olpe, ist eine rechtssichere Form der Abnahme, die der Regelfall sein sollte. Die Mängelbeseitigung wird nach Angaben der Stadt ebenfalls dokumentiert.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Olpe hat Vorgaben zur Korruptionsprävention für ihre Beschäftigten getroffen. Eine Schwachstellenanalyse hat sie ebenfalls durchgeführt.

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 KorruptionsbG¹⁸ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Olpe** hat am 01. Oktober 2005 eine Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption und Vorteilsannahme (im Folgenden: Dienstanweisung Korruptionsprävention) erlassen. Dieser hat sie einen Verhaltenskodex vorangestellt, der den Bediensteten in kurzen Worten einige Verhaltensregeln nennt. Es ist gut, dass die Stadt eine separate Dienstanweisung für die Korruptionsprävention hat. Die Stadt sollte das ältere Datum der Dienstanweisung zum Anlass nehmen, um diese zu aktualisieren. So könnte sie die Regelung um Hinweise zu den korruptionsgefährdeten Bereichen in der Stadtverwaltung Olpe oder die Benennung eines Korruptionsschutzbeauftragten etc. erweitern. Auch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe hat in den letzten Jahren wiederholt auf die nötige Überarbeitung der Dienstanweisung hingewiesen.

Neue Beschäftigte der Stadt Olpe werden mit dem Dienstantritt über die Regelungen der Dienstanweisung informiert. Bisher wird der bestehende Personalstamm nicht regelmäßig an die Regelungen erinnert. In früheren Jahren gab es bereits Schulungen zum Thema Korruptionsprävention für die Beschäftigten durch externe Anbieter. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe erinnerte bereits an eine Wiederholung der hausinternen Schulungen zur Korruptionsprävention.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte die bestehende Dienstanweisung aktualisieren und ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren, ggfls. auch durch Schulungen.

In der Dienstanweisung sind Regeln zur Annahme von Zuwendungen, die in Bezug auf das Amt oder das Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, getroffen. Dementsprechend ist die Annahme von Zuwendungen grundsätzlich untersagt. Ausnahmen gelten nur für geringwertige Werbeartikel oder eine Bewirtung bei dienstlichen Gelegenheiten, soweit sie angemessen sind. Die Annahme von Bargeld ist generell untersagt.

Die Dienstanweisung regelt auch, wie bei einem Korruptionsverdacht vorzugehen ist. Bei jedem Verdacht ist der unmittelbare Vorgesetzte zu unterrichten. Der Vorgesetzte informiert den Bürgermeister. Ein Korruptionsschutzbeauftragter ist in Olpe nicht benannt.

Die Stadt Olpe hat 2014 eine hausinterne Analyse zu korruptionsgefährdeten Aufgaben und Rotationspotenzial unter Einbindung der Mitarbeiter durchgeführt. Es ist gut, dass sich die Stadt Olpe mit diesem Thema intensiv auseinandersetzt. Aus Sicht der gpaNRW sollte in allen Verwaltungsbereichen der Kommune in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Rotationen gibt es aufgrund der Größenordnung der Stadtverwaltung in Olpe nicht. Strukturbedingte Hinderungsgründe für eine Rotation gibt es in kleineren Behörden häufiger. § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz empfiehlt bei einer Verlängerung die Gründe zu dokumentieren. Ist eine Rotation aus fachlichen oder personalwirtschaftlichen Gründen nicht möglich, kann die Stadt durch eine Erweiterung des Mehr-Augen-Prinzips, Einführung von Teamarbeit oder eine besonders intensive Fach- und Dienstaufsicht zur Korruptionsvorsorge beitragen. Die Stadt Olpe hat dokumentiert warum eine Rotation nicht möglich ist. Nach

Auskunft der Stadt Olpe ist bisher keine Anzeige bei der Aufsichtsbehörde erfolgt, dies sollte die Stadt nachholen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Diese Anfrage bzw. die Meldung von etwaigen Auffälligkeiten bei Firmen erfolgen in Olpe in der Regel durch den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein. Sofern der Vergabeservice nicht in die Vergabe eingebunden ist und die Stadt selbst die Vergabe vornimmt, dann ist nach der Vergabedienstanweisung jede Vergabestelle selbst für die Anfrage beim Vergaberegister zuständig. Dies wird so auch in Olpe umgesetzt. Die Stadt kommt damit ihrer Verpflichtung nach § 8 KorruptionsbG nach.

Gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz müssen alle Mitglieder von städtischen Gremien einschließlich der Ortsvorsteher und sachkundigen Bürgern Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Im jeweiligen Jahresabschluss listet die Stadt Olpe detailliert die Mitgliedschaften des Bürgermeisters, der Beigeordneten und der Ratsmitglieder auf. Auch die Mitgliedschaften der sachkundigen Bürger und Ortsvorsteher werden vom Hauptamt mit der Ernennung zur Wahl abgefragt und veröffentlicht. Die Stadt Olpe kommt ihren Verpflichtungen nach § 16 KorruptionsbG vollumfänglich nach.

Gemäß § 17 des KorruptionsbG NRW muss der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten vor Übernahme seines Amtes dem Rat oder Kreistag anzeigen. Die Mitteilung erfolgt in Olpe in der Stadtverordnetenversammlung. Das Hauptamt ist für diese Aufgabe zuständig.

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**

Bisher hat die Stadt Olpe noch keinen verbindlichen Regeln zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Sponsoringleistungen kommen selten in Olpe vor.

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.

Sponsoring ist in der **Stadt Olpe** bislang von untergeordneter Bedeutung. Es gibt nur vereinzelt Sponsoringfälle und eine regelmäßige jährliche Veranstaltung die unter Beteiligung eines Sponsors durchgeführt wird. Daher hat die Stadt bislang keine Regelungen zum Sponsoring erlassen. Für die Sponsoringleistungen wird weder ein schriftlicher Vertrag geschlossen, noch werden finanzielle Risiken oder Haftungsrisiken ausgeschlossen und auf den Sponsor übertragen.

Nach Auffassung der gpaNRW, die sie auch bereits in früheren Berichten geäußert hat, sollte die Stadt die Rahmenbedingungen für ein Sponsoring regeln. Dazu sollte sie eine entsprechende Dienstanweisung Sponsoring erlassen oder die Dienstanweisung Korruption um einen Passus zum Sponsoring erweitern. Auch wenn die Stadt im Moment kaum Bedarf für eine Regelung sieht, können sich künftig weitere Möglichkeiten für ein Sponsoring, zum Beispiel in kulturellen oder sportlichen Bereichen ergeben. Dann hätte die Stadt alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren. Auch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe hat wiederholt auf das Fehlen von einheitlichen Standards für Sponsoring hingewiesen, zuletzt anlässlich einer konkreten Vereinbarung mit einem Unternehmen im Oktober 2013.

Die Stadt Olpe sollte Regelungen zu folgenden Themen erlassen:

- Es ist ein schriftlicher Vertrag zu erstellen,
- das Sponsoring ist zeitlich zu befristen (in der Regel nicht länger als zwei Jahre),
- im Vertrag muss eine Kündigungsklausel vereinbart werden,
- die Nebenkosten sind auf den Sponsor zu übertragen,
- die Haftung der Stadt ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen,
- das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden,
- die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt geregelt sein,
- die korrekte steuerliche Behandlung sollte durch Mitwirkung des Fachbereichs Finanzen / Steuern gewährleistet werden,
- es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht erstellt werden.

Die gpaNRW hält eine dezentrale Verantwortung für die Entscheidung über Sponsoringverträge für sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, allerdings nur unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte den Umgang mit Sponsoring einheitlich festlegen und entsprechende Regelungen treffen. Außerdem sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ Feststellung

Ein Bauinvestitionscontrolling ist als zentrale Organisationseinheit in Olpe nicht installiert. Regelungen, die eine einheitliche Koordination von Baumaßnahmen garantieren, gibt es bisher nicht.

- Die Bedarfsfeststellung erfolgt in Olpe in den einzelnen Fachbereichen. Die Priorisierung der Maßnahmen erfolgt im Rahmen der Haushaltsaufstellung.

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.

In den Jahren 2015 bis 2017 hat die **Stadt Olpe** nach Auswertungen des Rechnungsprüfungsamtes jährlich zwischen 70 und 104 Vergaben allein im Bereich der VOB/A durchgeführt. Daneben gibt es weitere Verfahren nach VOL/A, Vergabeverordnung (VgV) oder ohne Vergabe(ver)ordnung. Die Auftragswerte liegen insgesamt in diesen Jahren zwischen 3,0 und 6,1 Mio. Euro. Allein die geplanten investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen steigen in den Jahren 2022 bis 2024 auf jährlich zehn bis 16 Mio. Euro. Vor allem bei größeren und komplexen Baumaßnahmen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Olpe ein BIC durchführen.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Durch ein engmaschiges Controlling und klar strukturierte Verfahrensschritte können darüber hinaus kostspielige, ungeplante Nachträge vermieden werden, die oft auch auf Änderungen im laufenden Projekt zurück zu führen sind.

Ein optimales BIC beschränkt sich nicht nur auf Planung und Bauausführung von Projekten, sondern berücksichtigt die gesamten Lebenszykluskosten. Hierunter wird die Summe aller Kosten verstanden, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb, bis hin zum Rückbau verursacht. Auf diese Weise kann die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit und

die notwendige Aufmerksamkeit, um gut geplant zu werden. Anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben.

Laut Aussage des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Olpe hat dieses bereits im Jahr 2000 die Einführung eines Baucontrollings zur Transparenz und besseren Steuerungsmöglichkeit schon in der Bauphase angeregt. Bislang hat die Stadt die Anregung nicht umgesetzt. Es gibt kein Bauinvestitionscontrolling im Sinne einer Organisationseinheit, die fachübergreifend Projekte steuert. Eine solche Stelle sollte nicht deckungsgleich mit der ausführenden Stelle sein, da für das Controlling eine unabhängige Person benötigt wird. Bauliche Maßnahmen werden in Olpe in der Regel durch das zuständige Fachamt geplant.

Auch eine Dienstanweisung für ein BIC gibt es in Olpe nicht. Das heißt: bisher gibt es kein strukturiertes, einheitliches Vorgehen bei der Planung und Ausführung von Projekten. Ein solcher Ablauf sollte schriftlich festgelegt sein. In den Verlauf von baulichen Maßnahmen sind viele Abteilungen/Fachbereiche der Stadt Olpe eingebunden und tragen teilweise zu Entscheidungen bei. Wichtig für ein BIC ist eine umfassende Bedarfsprüfung auch unter Einbeziehung von demografischen Aspekten. Die Kommune sollte bei jedem geplanten Projekt die Notwendigkeit, die Nachhaltigkeit, Folgekosten und die finanzielle Situation der Kommune betrachten.

Die Stadt Olpe bildet regelmäßig Projektgruppen im Vorfeld der Umsetzung von Baumaßnahmen, um den Austausch zu sichern und die unterschiedlichen Belange der Ämter und Nutzer in den Prozess zu integrieren. Eine Entscheidungsfindung, in die verschiedene Fachbereiche und Auffassungen eingebunden sind, ist für ein BIC wichtig. Die Bildung der Projektgruppe ist nicht schriftlich geregelt, die Arbeitsschritte nicht einheitlich vorgegeben. Dabei erfolgt je nach Projektstand auch eine Feinabstimmung zwischen Bauherren und Nutzern. Wichtig im Sinne eines BIC wäre eine Abstimmung schon vor der Ausschreibungsphase. Die Stadt Olpe sollte je Projekt einen Verantwortlichen bestimmen, der federführend die unterschiedlichen Anforderungen zusammenführt und durch die einzelnen Projektphasen steuert.

Nach eigenen Angaben hat die Rechnungsprüfung der Stadt Olpe bereits im Jahr 2000 erstmals die Bildung von Projektgruppen in der Planungsphase von größeren, komplexen Baumaßnahmen angeregt. Je nach Art und Umfang des Projektes sollten Mitarbeiter aus den Bereichen Planung, Umwelt, Liegenschaft, Beiträge und Bauvorbereitung/Bauausführung mitwirken.

Die Stadt Olpe beteiligt zum Beispiel im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen fachübergreifend Organisationseinheiten, bevor über Bauinvestitionen entschieden wird. Manchmal ist auch aufgrund von Zuständigkeiten eine fachübergreifende Absprache erforderlich. Für das aktuelle Projekt „Neubau Bürgerhaus“ wird die Stadt Olpe Projektmanagementleistungen erstmals an einen externen Projektsteuerer vergeben. Bisher erfolgte die Projektsteuerung immer durch die Beschäftigten der Stadt Olpe. Aufgrund des Umfanges des Projektes Neubau Bürgerhaus, ist die Projektsteuerung nach Angaben der Stadt nicht mit eigenem Personal zu schaffen.

In Olpe gibt es Prioritätenlisten zur Abwicklung der Baumaßnahmen sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau. Eine Dokumentationspflicht besteht zwar nicht, eine Ablage der Dokumente in den digitalen Ordner erfolgt aber.

Aufgrund des guten Digitalisierungsstandes der Stadt Olpe ist die zentrale Vorhaltung der Entscheidungsgrundlagen und Projektdaten unproblematisch möglich. Generell ist der Zugriff auf Unterlagen stadintern eingeschränkt. Bei größeren Maßnahmen werden Teilakten für mehrere Fachbereiche freigeschaltet.

Ein Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich von Maßnahmen gibt es nicht. Es erfolgt aber eine klassische Baukostenkontrolle in Olpe. Die Baukostenkontrolle ist wichtig, um den Verlauf der Projektabwicklung darzustellen und Abweichungen zu erkennen. Die Kommunen sollten vor Beginn einer Baumaßnahme festlegen, ob ein darüberhinausgehendes Projektmanagement erforderlich ist. Neben der Kosten- und Terminsteuerung sollten auch die Sicherstellung von Qualität/Quantität und die Organisation/Information und Koordination definiert und die Zielerreichung ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte einheitliche Regelungen für den Ablauf von Baumaßnahmen im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings für den gesamten Projektablauf treffen.

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 Olpe vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen der Abrechnungssumme vom Auftragswert ist in Olpe geringer als in den meisten anderen Städten.

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

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

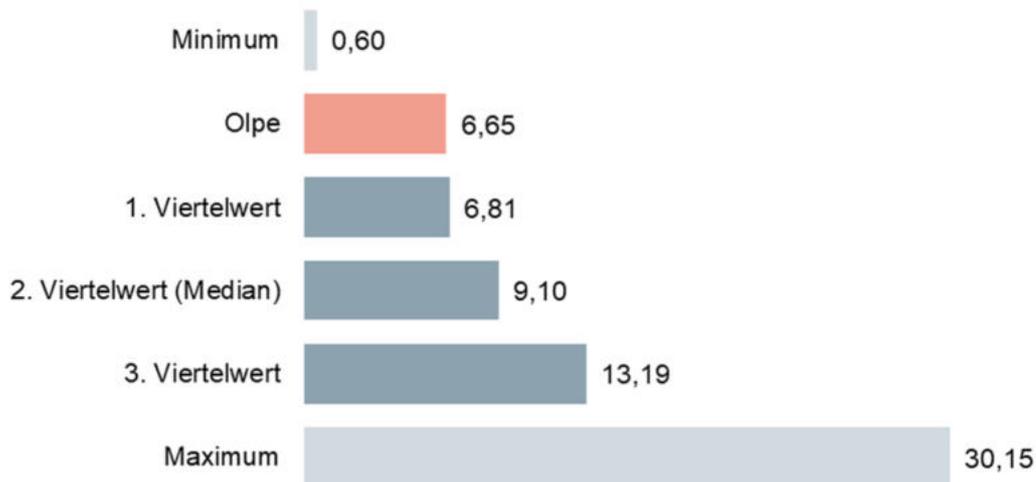
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.442.655,21	
Abrechnungssummen	7.709.766,56	
Summe der Unterschreitungen	85.443,97	1,15
Summe der Überschreitungen	352.555,32	4,74

Im Zeitraum 2018 bis 2020 kam es in der **Stadt Olpe** bei 23 der 41 gemeldeten Vergabemaßnahmen zu Nachträgen. Bei acht Maßnahme entsprach die Abrechnungssumme dem ursprünglichen Auftragswert. Bei allen anderen Maßnahmen fielen die Abrechnungssummen höher oder niedriger als die Auftragssummen aus.

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Olpe sechs Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 39.497 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h. Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen als Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Olpe damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten ist in Olpe im Vergleich zu den anderen Kommunen gering. Dies trifft so auch auf die Jahre 2017 und 2018 zu. Abweichungen gab es bei allen Baumaßnahmen. Bei Lieferaufträgen entsprach die Abrechnungssumme dem Auftragswert. Abweichungen entsprechen nicht zwangsläufig den Nachträgen. Auch Nachträge gibt es in Olpe. Deren Anteil an der Abrechnungssumme ist mit 0,72 Prozent im Vergleichsjahr 2019 kaum spürbar. Die Abweichung der Auftragssummen wird also weniger durch Nachträge als durch Abweichungen beeinflusst.

Abweichungen, u.a. Nachträge, vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der Abweichungen 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 oder Abweichungen kommen kann. Dies sollte sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Fachbereiche bearbeiten in Olpe die Nachträge mit Beteiligung der Rechnungsprüfung. Die Stadt Olpe wertet die Nachträge nicht standardmäßig, aber in Einzelfällen, aus. Die Rechnungsprüfung der Stadt Olpe prüft präventiv die Leistungsbeschreibungen, um Nachträge zu vermeiden.

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 Vergabedienstanweisung der **Stadt Olpe** ist festgelegt, dass Nachträge und Anschlussaufträge mit einem Auftragswert ab 2.000 Euro dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen sind. Eine vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen durch den zentralen Vergabeservice erfolgt nicht, dies erfolgt durch die Vergabestellen bzw. den jeweiligen Fachbereich und die Rechnungsprüfung. Nach der Vergabedienstanweisung ist der Nachtrag sachlich zu begründen und die Prüfung des neuen Preises zu dokumentieren. Auch wenn es momentan kaum Vergaben im Oberschwellenbereich in Olpe gibt, die eine Vergabeverfahren für Nachträge auslösen, sollte

die Stadt aus Sicht der gpaNRW eine verbindliche Regelung treffen, wer in einem solchen Fall die vergaberechtlichen Aspekte von Nachträgen prüft.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe prüft die Leistungsbeschreibungen der einzelnen Maßnahmen vor der Ausschreibung. Dieses präventive Vorgehen dient dazu unklar beschriebenen Positionen aufzufinden und Nachträge zu vermeiden. Die Stadt macht sich schon früh im Projektverlauf Gedanken über nachtragsrelevante Aspekte. Der positive Effekt dieses Vorgehens lässt sich an den geringen Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten und dem Anteil der Nachträge (s. vorheriges Kapitel) ablesen.

Das Rechnungsprüfungsamt wertet bei größeren Maßnahmen hin und wieder mit Hilfe eines selbst geschriebenen Auswertungsprogramms aus, bei welchen Positionen es Abweichungen zwischen Auftrag und Abrechnung gibt. Eine zentrale Erfassung aller Nachträge und Auswertung erfolgt allerdings nicht. Die Nachträge sind Bestandteil jeder einzelnen Bauakte. Nach Angaben der Rechnungsprüfung hat diese bereits im Jahr 2000 angeregt, Schlussrechnungen auszuwerten, um auffällige Mengenabweichungen/Schwachstellen im Leistungsverzeichnis zu erkennen. Die Ergebnisse sollten dann bei zukünftigen Ausschreibungen berücksichtigt werden.

Die Stadt Olpe erfüllt mit diesem zielgerichteten Vorgehen schon viele Voraussetzungen zur Herstellung von Transparenz zu den Ursachen und der Vermeidung von Nachträgen oder Auftragsänderungen. Zukünftig sollte sie dieses noch zu einem Nachtragsmanagement ausbauen. Dieses unterstützt u. a. bei:

- Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention),
- Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen,
- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten,
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik,
- Qualitätskontrolle von Planungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte das Nachtragsmanagement erweitern und Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Olpe nicht. Die Stadt nutzt bei vielen Ausschreibungen über eine interkommunale Zusammenarbeit den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein. Das Vergabewesen ist gut organisiert.	130	E1 Die Stadt Olpe sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaberügen und -beschwerden sowie bei Abnahmen in ihrer Vergabedienstleistung ergänzen.	133
F2	Die Stadt Olpe hat Vorgaben zur Korruptionsprävention für ihre Beschäftigten getroffen. Eine Schwachstellenanalyse hat sie ebenfalls durchgeführt.	133	E2 Die Stadt Olpe sollte die bestehende Dienstleistungsanweisung aktualisieren und ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren, ggfls. auch durch Schulungen.	135
Sponsoring				
F3	Bisher hat die Stadt Olpe noch keinen verbindlichen Regeln zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Sponsoringleistungen kommen selten in Olpe vor.	136	E3 Die Stadt Olpe sollte den Umgang mit Sponsoring einheitlich festlegen und entsprechende Regelungen treffen. Außerdem sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.	137
Bauinvestitionscontrolling				
F4	Ein Bauinvestitionscontrolling ist als zentrale Organisationseinheit in Olpe nicht installiert. Regelungen, die eine einheitliche Koordination von Baumaßnahmen garantieren, gibt es bisher nicht.	138	E4 Die Stadt Olpe sollte einheitliche Regelungen für den Ablauf von Baumaßnahmen im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings für den gesamten Projektablauf treffen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Nachtragswesen				
F5	Die Fachbereiche bearbeiten in Olpe die Nachträge mit Beteiligung der Rechnungsprüfung. Die Stadt Olpe wertet die Nachträge nicht standardmäßig, aber in Einzelfällen, aus. Die Rechnungsprüfung der Stadt Olpe prüft präventiv die Leistungsbeschreibungen, um Nachträge zu vermeiden.	142	Die Stadt Olpe sollte das Nachtragsmanagement erweitern und alle Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten.	143

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe 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 Straßen und Wirtschaftswege in Olpe sind ein bedeutender Bestandteil des städtischen Vermögens. Die Nutzung und somit die Bedeutung der Wirtschaftswege hat in den letzten Jahren zugenommen. Der Begriff „Wirtschaftswege“ umfasst in dieser Prüfung rein die asphaltierten Wirtschaftswege in Olpe. Wald- und Wiesenwege betrachtet die gpaNRW nicht.

Allgemeine Strukturmerkmale wie die gute Anbindung an überregionale Straßen und der hohe Anteil an Straßen mit eher geringer Verkehrsbelastung können sich entlastend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in Olpe auswirken. Der stetige bilanzielle Werteverzehr der Verkehrsflächen stellt für den langfristigen Vermögenserhalt derzeit kein besonderes Risiko dar.

Mit der vorhandenen Datenbank besitzt die Stadt Olpe eine verlässliche Datenbasis für eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege. Obwohl sich die Datenbank noch im Aufbau befindet, nutzt das Tiefbauamt die bereits eingepflegten Daten sinnvoll im Arbeitsalltag, wie z. B. bei der Haushaltsplanung. In Olpe werden die Schnittstellen zwischen Verkehrsflächenmanagement und Finanzmanagement gut bedient. Zukünftig kann die Stadt Olpe durch die verstärkte Nutzung der Straßendatenbank ihre ohnehin schon gute Steuerung weiter verbessern. So sollte sie zukünftig das Modul für die Aufbruchverwaltung innerhalb der Datenbank nutzen und für diesen Bereich einen digitalen Prozess beschreiben. Die weitere Digitalisierung ist insbesondere für das Wissensmanagement bedingt durch die perspektivisch eintretenden Personalwechsel hilfreich.

Seit der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 ist der bilanzielle Wert des Vermögens Verkehrsflächen gesunken. Allerdings deuten die von der gpaNRW betrachteten Faktoren wie Anlagenabnutzungsgrad und Zustand auf kein bilanzielles Risiko für die Straßen und Wirtschaftswege hin. Weiterhin sind die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionen in den letzten Jahren auskömmlich gewesen, um die Verkehrsflächen in Olpe nachhaltig zu erhalten. Die Stadt Olpe sollte die von ihr umgesetzte Erhaltungsstrategie langfristig beibehalten.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

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

Im Sinne einer effektiven und effizienten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung sollte die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen zentral an einer Stelle bzw. in einer Organisationseinheit liegen. Bei der **Stadt Olpe** liegt die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im

städtischen Tiefbauamt. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung sowie das Amt für Finanzen und Steuern stimmen sich zu Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen bei den Straßen und Wirtschaftswegen ab.

In Olpe ist die Erhaltung der Verkehrsflächen schon seit über 20 Jahren ein präsent Thema. Das städtische Rechnungsprüfungsamt hat bereits 2000 die besondere Bedeutung der dauerhaften Erhaltung der Verkehrsflächen herausgestellt und eine langfristige Erhaltungsstrategie für die Flächen empfohlen. Die Empfehlung beinhaltete schon Arbeitsschritte, die erst mit NKF-Einführung verpflichtend umzusetzen waren, wie z. B. die Erfassung von Zustandsmerkmalen und die Bewertung des Zustandes sowie hieraus resultierende Erhaltungsmaßnahmen. In den letzten Jahren hat das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Olpe weitere Aspekte für einen wirtschaftlichen Werterhalt der Verkehrsflächen in seinen Prüfberichten thematisiert. So empfahl es u.a., ein Straßenerhaltungsmanagement einzuführen und das Verfahren zur Überwachung von Straßenaufbrüchen zu verbessern. Darüber hinaus hat das Amt anhand der wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Reinvestitionen und fehlender Folgeinventur auf Risiken für das Straßenvermögen hingewiesen. Verschiedene Akteure in Olpe haben in der Vergangenheit die Empfehlungen des Rechnungsprüfungsamtes aufgegriffen und die Erhaltung der Olper Verkehrsflächen verbessert. In den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW zeigt sich, dass sich die Stadt Olpe bereits langjährig mit ihren Verkehrsflächen beschäftigt hat.

6.3.1 Datenlage

- Die Stadt Olpe kann mit den ihr vorliegenden Daten ihr Erhaltungsmanagement für die Verkehrsflächen zielgerichtet steuern.

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

Die **Stadt Olpe** verfügt über grundlegende, verlässliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen. Zustandsklassen und Flächen konnte die Stadtverwaltung aus der Erstinventur 2006 sowie der Folgeinventur 2018 angeben. Diese Angaben liegen nicht nur für die Straßen und Wirtschaftswegen in Summe vor, sondern ebenfalls getrennt nach Straßenarten. Die 2018 aufgebaute Straßendatenbank (siehe folgender Abschnitt) hat der Stadt Olpe bei der Datenerhebung für diese Prüfung geholfen. Jedoch wären Angaben zu den Zustandsklassen und Flächen im Zeitverlauf nur mit großem Aufwand auf Basis der fortgeschriebenen Ersterfassung möglich gewesen. Hierauf hat die gpaNRW verzichtet. Wesentliche Erkenntnisse können wir ohne diese Angaben darstellen. Flächenbezogene Daten zu den Erhaltungsmaßnahmen könnten zukünftig die schon gute Datengrundlage in Olpe anreichern.

Die für die Prüfung benötigten Bilanzdaten konnte die Stadt Olpe aus der Anlagenbuchhaltung ermitteln. Getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen hat sie die Daten für alle Jahre seit der Eröffnungsbilanz in die Datenerfassung eingetragen. Die Aufwendungen für die Verkehrsflächenenerhaltung hat die Stadtverwaltung überwiegend nur für die gesamten Verkehrsflächen erheben können. Nur mit großem Aufwand hätte aus der Buchhaltung ermittelt werden können, welche Beträge für Eigen- und Fremdleistungen respektive Straßen oder Wirtschaftswegen aufgewendet wurden. Jedoch kann die Stadt Olpe unterscheiden, ob die Aufwendungen für eine betriebliche Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung angefallen sind. Zusammen mit der Aufgabenverteilung zwischen städtischem Baubetriebshof und Fremdfirmen kann die Verwaltung beurteilen, wie das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdleistung ist (vgl. „Unterhaltung“).

Die im Vergleich zum Optimalbild der gpaNRW geringere Datentiefe in Olpe hat kaum Einfluss auf die Analyse der gpaNRW. Beispielsweise können wir nicht die Unterhaltungsaufwendungen separat für Straßen und Wirtschaftswege analysieren. Für eine erfolgreiche, zielgerichtete und nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Olpe zukünftig die Aufwendungen für Erhaltungsmaßnahmen ebenfalls in der Buchhaltung getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen erfassen. Alternativ bietet es sich an, in der Buchhaltung nach denselben Straßenarten und/oder Querschnittselementen wie in der Straßendatenbank zu unterscheiden. So kann die Verwaltung zukünftig beide Systeme leichter miteinander abgleichen.

6.3.2 Straßendatenbank

- Mit der sich im Aufbau befindenden Straßendatenbank hat die Stadt Olpe eine Grundlage geschaffen, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nachhaltig und systematisch zu steuern. Es gilt, diese Grundlage auszubauen und im Alltag verstärkt zu nutzen.

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.

Seit 2018 arbeitet das Tiefbauamt der **Stadt Olpe** mit einer Straßendatenbank. Aus der Erfassung sowie der Anlagenbuchhaltung wurden die Grunddaten zu den Verkehrsflächen migriert oder auf die neue Datenbankstruktur angepasst und anschließend ins System eingepflegt. So sind für alle Straßen und Wirtschaftswege Datensätze zu den vorhandenen Querschnittselementen wie Fahrbahn, Gehweg, Wirtschaftsweg oder Parkplatz vorhanden. Die Datensätze sind über einen Straßenschlüssel sowie eine Abschnittsnummer eindeutig zugeordnet. Zu allen Verkehrsflächen sind neben dem Straßennamen und dem Abschnittcode weitere Grunddaten wie Ortsteil, Straßenart, Länge, Querschnittselement, Breite, Befestigungsart, Schadensstufe und Fläche hinterlegt. Die bisher in der Datenbank hinterlegten Daten sind eine verlässliche, nachvollziehbare und reproduzierbare Datenbasis zu den Olper Verkehrsflächen. Damit ist in Olpe an einer zentralen Stelle die wesentliche Grundlage für eine systematische Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege implementiert.

Um die Straßendatenbank langfristig mit allen Vorteilen für das Erhaltungsmanagement nutzen zu können, sollten weitere Daten hinterlegt werden. Hieran arbeitet das Tiefbauamt in Olpe bereits. Beispielsweise werden Aufbaudaten bei Straßenneubauten und Erhaltungsdaten zu durchgeführten Maßnahmen sukzessive in die Datenbank eingepflegt. Nach Auskunft der Stadtverwaltung ist es mit der derzeitigen personellen Ausstattung des Amtes zukünftig möglich die Daten regelmäßig zu pflegen und fortzuschreiben. Mittel- und langfristiges Ziel sei es, die vorhandenen Daten und die Auswertemöglichkeiten der Datenbank vielfältig im Arbeitsalltag zu nutzen, z.B. bei Haushaltsplanberatungen, Anliegerbeteiligungen oder Berechnungsmodellen für Bauprogramme (vgl. „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“). Zunächst fokussiert die Stadt Olpe noch den Ausbau der Datenbank.

Sind weitere Daten für ein Erhaltungsmanagement in der Datenbank hinterlegt, so kann die Verwaltung die Datenbank langfristig mit ihrem Aufbruchmanagement verknüpfen (vgl. „Aufbruchmanagement“). Um einen umfassenden Überblick über die gesamte kommunale Infrastruktur in Olpe zu bekommen, sollten entweder weitere Infrastrukturmerkmale und Inventardaten in die Datenbank eingepflegt werden oder Verknüpfungen zu anderen Katastern hergestellt

werden. Die Stadt Olpe hat ihre Brücken bereits in der Datenbank hinterlegt. Zudem ist langfristig geplant, das Straßenbeleuchtungskataster sowie das Kanalkataster über entsprechende Schnittstellen mit der Straßendatenbank zu verknüpfen.

Zustandserfassung, Straßenbegehungen und Inventur

Neben der Datenübernahme führte die Stadt Olpe zusammen mit externer Unterstützung 2018 eine Zustandserfassung bei ihren Straßen und Wirtschaftswegen durch. Um die Ergebnisse der Folgeerfassung zu bestätigen, plant die Verwaltung zeitnah eine erneute Erfassung unter denselben Gesichtspunkten wie 2018. Die gpaNRW unterstützt dieses Vorgehen. Für ein nachhaltiges, systematisches Erhaltungsmanagement ist eine verlässliche Datengrundlage unumgänglich.

Abzugrenzen von der Zustandserfassung sind die regelmäßigen Straßenbegehungen. Straßenbegehungen dienen lediglich dazu, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten und den Straßenbetriebsdienst abzuwickeln. Detaillierte Informationen zum Zustand werden hier nicht aufgenommen. Straßenbegehungen lösen kleinflächige Erhaltungsmaßnahmen aus.

Die Stadt Olpe hat Regelungen zur Straßenbegehung definiert und führt die Straßenbegehungen mit einem zuständigen Mitarbeiter am städtischen Baubetriebshof entsprechend der Regelungen durch. Die Informationen aus den Begehungen leitet der Baubetriebshof an das Tiefbauamt weiter. Das Tiefbauamt veranlasst bei Bedarf Sofortmaßnahmen oder lässt die Informationen in die Haushaltsplanungen einfließen. Zukünftig plant die Stadt Olpe, die Straßenbegehungen mit der Datenbank zu verknüpfen. Beispielsweise sollen die Erkenntnisse aus den Begehungen direkt übermittelt werden. Die Verknüpfung ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll. Unterstützend könnte die Stadtverwaltung den zuständigen Straßenbegeher mit einem Handgerät ausstatten, so dass er von unterwegs die Erkenntnisse direkt einpflegen kann. Eine Nachbereitung im Büro kann so entfallen.

Im Zusammenhang mit Straßenbegehungen und Zustandserfassungen wird häufig die körperliche Inventur genannt. Inventuren wickeln die Ergebnisse der Zustandserfassung buchhalterisch ab oder gleichen die Bestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank ab (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

6.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Mit der derzeit vorhandenen Kostenrechnung kann die Stadt Olpe den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht detailliert abbilden.

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

Am Baubetriebshof der Stadt Olpe gibt es eine Kostenrechnung. Die Eigenleistungen des Baubetriebshofs in der Verkehrsflächenunterhaltung werden auf Vollkostenbasis dem Tiefbauamt in Rechnung gestellt. Die Kosten können somit verursachungsgerecht den Verkehrsflächen zugeordnet werden. Eine Unterscheidung zwischen Straßen und Wirtschaftswegen ist nicht gege-

ben. Innerhalb der Kernverwaltung können die Kosten den verschiedenen Arten von Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet werden. Auch hier kann nicht nach Straßen oder Wirtschaftswegen oder Anlagenteilen differenziert werden. Die Stadt Olpe hat folglich nur einen Überblick über die vollständigen Aufwendungen/Kosten für ihre Verkehrsflächen insgesamt.

Neben der Höhe der Erhaltungsaufwendungen ist die Differenzierung, für welche Flächenart bzw. welchen Anlagenteil die Aufwendungen angefallen sind, eine entscheidende Datengrundlage für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese Angaben sollten sich über eine Kostenrechnung ermitteln lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte ihre interne Kostenrechnung so ausbauen, dass Aufwendungen einzelnen Anlagenteilen bzw. Straßenarten zugeordnet werden können.

Bei der Frage, welche Differenzierung in der Kostenrechnung notwendig ist, sollten die Strukturen der Straßendatenbank berücksichtigt werden. Es sollte mindestens zwischen den dort hinterlegten Straßenarten und Querschnittelementen unterschieden werden. Weitere Unterteilungen sollte die Stadt abhängig machen von der individuellen Steuerungsrelevanz und ihrer strategischen Ausrichtung. Sind Strukturen zwischen Kostenrechnung und Straßendatenbank miteinander abgestimmt, so können beide Systeme miteinander verknüpft werden.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Momentan lässt sich in Olpe der Erfolg der Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.

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.

In ihrem Haushaltsplan hat die **Stadt Olpe** für die Verkehrsinfrastruktur als allgemeines Ziel die „Ordnungsgemäße Herstellung von Verkehrsinfrastruktur, deren Erneuerung, Ausbau sowie deren Erhaltung“ definiert. Seit einigen Jahren verfolgt das Olper Tiefbauamt bei den Straßen und Wirtschaftswegen eine frühzeitige Sanierungsstrategie. Die Stadt möchte bei den Verkehrsflächen dann tätig werden, wenn sich der Zustand noch für eine Sanierung eignet und dann durch eine Deckensanierung weitere rund 15 Jahre bis zur nächsten größeren Maßnahme bzw. Erneuerung gewonnen werden. Hierzu orientiert sich das Tiefbauamt an den Zuständen der Verkehrsflächen. Für geeignete Straßen und Wirtschaftswegen in den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5 erarbeitet das Fachamt Maßnahmen, priorisiert diese Maßnahmen und erstellt hieraus ein Vier-Jahres-Programm. Mindestens einmal jährlich passt sie das Programm auf Basis durchgeführter Maßnahmen und neuer Entwicklungen an. Die Verwaltungsführung trägt die Strategie des Tiefbauamtes nach Auskunft der Verwaltung mit. Strategische oder operative Ziele zur Strategie des Tiefbauamtes hat Olpe nicht formuliert und dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte ihre Strategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben unterstützen. Die Zielvorgaben sollten allgemeine Leitziele wie die Verkehrssicherheit konkretisieren und nach Möglichkeit den Vermögenserhalt aus bilanzieller und technischer Sicht berücksichtigen.

Die momentane Strategie der Stadt Olpe kann langfristig dazu geeignet sein, das kommunale Vermögen „Straßen und Wirtschaftswege“ möglichst gut und nachhaltig zu erhalten (vgl. Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“). Um ihre Strategie transparenter und begreifbarer zu gestalten, könnte die Stadt Olpe als operatives Ziel definieren, den Bilanzwert der Verkehrsflächen in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent sinken zu lassen. Aus technischer Sicht kann es ein operatives Ziel sein, über einen bestimmten Zeitraum den Zustand einer gewissen Fläche um eine Zustandsklasse zu verbessern. Ebenso kann festgelegt werden, dass das Qualitätsniveau der Straßen oder Wirtschaftswege im Durchschnitt besser als ein bestimmter Zustandswert sein soll oder der Anteil der Flächen in den schlechteren Zustandsklassen einen gewissen Anteil nicht überschreiten soll.

→ **Empfehlung**

Darüber hinaus sollte die Stadt Olpe die operativen Ziele mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.

Über messbare und steuerbare Kennzahlen lässt sich beurteilen, ob und inwieweit die formulierten Ziele erreicht sind. Ziele und Kennzahlen sollten in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Daher ist es wichtig, dass Ziele und Kennzahlen auf die Strategie des Tiefbauamtes abgestimmt sind.

Im Rahmen des operativen Controllings sollte das Tiefbauamt dann Soll und Ist der Kennzahlen miteinander vergleichen. Frühzeitig kann sie so Abweichungen erkennen, analysieren und ggf. zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen ergreifen. Ihre regelmäßigen Berichte über Maßnahmen und Entwicklungen im Verwaltungsvorstand und in dem zuständigen Fachausschuss kann sie mit den Kennzahlen und Abweichungsanalysen anreichern.

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

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

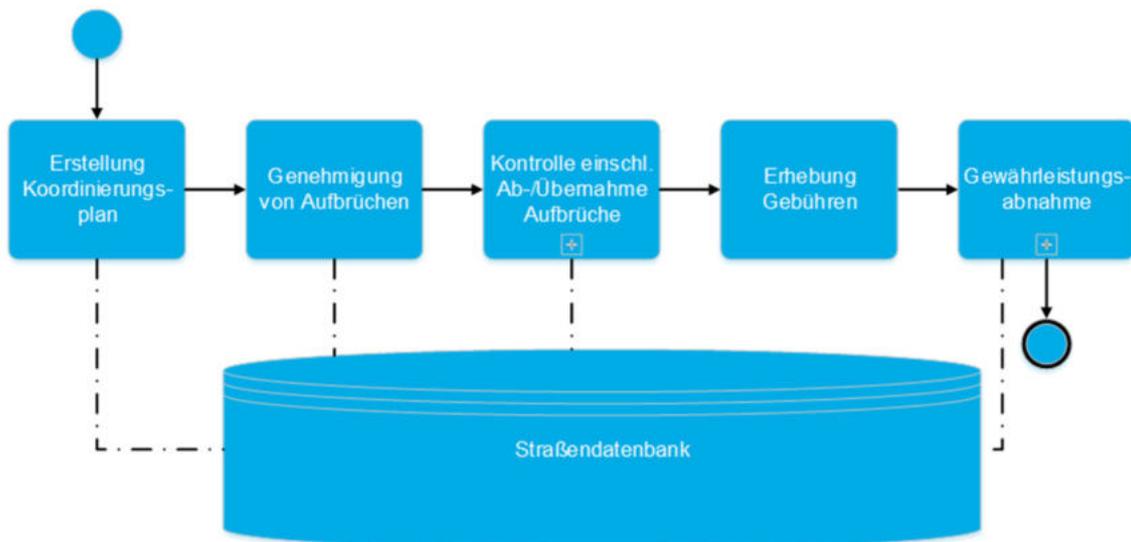
→ **Feststellung**

Die Stadt Olpe hat für ihre Situation vor Ort ein gutes und angemessenes Aufbruchmanagement aufgebaut. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem durch die Digitalisierung der Aufbruchverwaltung.

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



Nach Auskunft der **Stadt Olpe** finden im Olper Stadtgebiet pro Jahr zwischen 150 und 200 Aufbrüche statt. Der Großteil der Aufbrüche entfällt auf drei Versorger bzw. Unternehmen. Mit diesen Versorgern pflegt die Stadt Olpe langjährige Kontakte. Das Verfahren für Aufbrüche hat sich eingespielt und jeder weiß, was zu tun ist bzw. was von ihm verlangt wird. Wenige Aufbrüche werden in Olpe von Privatleuten oder anderen Vorhabenträgern beantragt. In solchen Fällen sind die städtischen Anforderungen an das Verfahren strenger. Da jedoch nur von der Stadt Olpe zugelassene Tiefbaufirmen diese Aufbrüche durchführen dürfen, sollte gleichfalls bei „privaten“ Aufbrüchen gewährleistet sein, dass die Aufbrüche entsprechend der Vorschriften der Stadt vorgenommen werden.

Bisher hat das Tiefbauamt der Stadt Olpe ihr Aufbruchmanagement noch nicht mit der Straßendatenbank verknüpft oder in die Datenbank integriert. In der Vergangenheit hat die Verwaltung häufig von den Ortskenntnissen und der langjährigen Tätigkeit der zuständigen Mitarbeiter profitiert, so dass ein enormer Wissensschatz vorhanden ist. Der Stadt Olpe ist es ein Anliegen, dass dieser Wissensschatz nicht verloren geht. Perspektivisch plant die Stadt Olpe daher, das entsprechende Modul für ein Aufbruchmanagement in der Datenbank zu nutzen. So soll u.a.

der Wissenstransfer gelingen und das Verfahren zukünftig gleichermaßen einheitlich und geregelt bearbeitet werden.

- Die gpaNRW unterstützt die Absicht der Stadt Olpe, zukünftig das Aufbruchmanagement über die Datenbank abzubilden und so Straßendatenbank und Aufbruchmanagement miteinander zu verknüpfen. Empfehlungen zu den einzelnen Prozessschritten formuliert die gpaNRW in den folgenden Absätzen.

Koordination und Genehmigung

Das Tiefbauamt der Stadt Olpe koordiniert die Aufbrüche im Olper Straßenraum. Hierfür lädt die Verwaltung jährlich zum Jahresende hin Vorhabenträger zu einem Koordinierungsgespräch ein. Sie stellt ihre geplanten Maßnahmen des nächsten Jahres und innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung vor. Einige Vorhabenträger stellen ebenfalls geplante Maßnahmen vor. Wenn möglich stimmen die Beteiligten einige Maßnahmen direkt miteinander ab. Neben diesem Koordinierungsgespräch gibt es das ganze Jahr über einen stetigen Kontakt untereinander. So fragt die Stadtverwaltung beispielsweise schon für ihre Haushaltsplanung ab, ob und welche Maßnahmen die Vorhabenträger bereits geplant haben. Sie versucht dann frühzeitig die eigenen Maßnahmen anzupassen und entsprechend im Haushalt einzuplanen. Über ein Protokoll zum Koordinierungsgespräch unterrichtet die Stadt Olpe die anderen Beteiligten. Die angepasste und abgestimmte Planung liegt dem Protokoll bei. Unterjährig unterrichten sich die Beteiligten in persönlichen Gesprächen, welche der Stadt Olpe sehr wichtig sind. Bewusst hat man sich dazu entschieden, die Planungen und koordinierten Maßnahmen nicht über eine digitale Plattform zur Verfügung zu stellen bzw. auszutauschen.

→ Empfehlung

Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe die Informationen aus dem Koordinierungsgespräch und den unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen.

Sind Maßnahmen zeitlich abgestimmt, so müssen die Aufbrüche von der Stadt Olpe genehmigt werden. Genehmigungsverfahren sollten einheitlich strukturiert und nach Möglichkeit digital unterstützt sein. Für diesen Aspekt kann Olpe zukünftig gleichfalls ihre Straßendatenbank nutzen.

→ Empfehlung

Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Olpe zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen.

Im Tiefbauamt der Stadt Olpe werden Aufbrüche ganzheitlich durch einen Mitarbeiter unter Beteiligung der Amtsleitung bearbeitet. Daher ist in Olpe sichergestellt, dass der Koordinierungsplan bei Genehmigungen berücksichtigt wird. Zwar haben die drei gängigen Versorger in Olpe eine Jahresgenehmigung für die notwendigen Aufbrüche und müssen der Stadtverwaltung nur eine Aufbruchmitteilung senden. Dennoch prüft der zuständige Mitarbeiter im Tiefbauamt bei einer Aufbruchmitteilung, ob die Maßnahme im Plan enthalten ist. Akute Aufbrüche der Versorger werden vor der Durchführung miteinander besprochen. Anderweitige Aufbrüche genehmigt die Stadt Olpe mit einer einheitlichen Genehmigungsverfügung. Jeden Antrag prüft die Verwaltung. Dabei macht sie ebenso von Versagungen Gebrauch oder erarbeitet mit dem Antragssteller eine koordinierte Lösung. Es soll auf jeden Fall vermieden werden, dass eine „gute“ Straße oder ein und dieselbe Stelle in kurzer Zeit mehrmals aufgebrochen wird.

Für die Kontrollen der Aufbrüche ist derselbe Mitarbeiter im Olper Tiefbauamt zuständig. Erteilte Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen der Versorger sind die Grundlage für die Kontrollen. Über Gespräche in der Organisationseinheit sowie verwaltungsweit sind sowohl alle Personen im Tiefbauamt als auch die Verwaltungsführung über, zumindest große, Aufbrüche informiert.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die Stadt Olpe dokumentiert bei größeren Maßnahmen den Ausgangszustand der Aufbruchstelle in einem gemeinsamen Vorort-Termin mit dem Antragssteller. Art und Weise der Dokumentation ergibt sich anlassbezogen aus dem Erscheinungsbild der Verkehrsfläche vor Ort. Für die Dokumentation der Zustandserfassung hat die Stadt Olpe zahlreiche Bilder der Verkehrsflächen aufgenommen. Diese Bilder sind in der Datenbank hinterlegt und werden von der Verwaltung überdies für die Dokumentation des Ausgangszustands genutzt.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, spätestens zwei Tage vor Baubeginn, eine Baubeginnanzeige vorzulegen bzw. den Baubeginn mitzuteilen. Die drei gängigen Versorger nutzen eigene Vordrucke; Privatpersonen erhalten zusammen mit der Genehmigung einen Vordruck der Stadt Olpe. Wichtige Informationen wie ausführende Firma, Ansprechpartner und Ausführungszeitraum sind allen Vordrucken zu entnehmen. Nur in Ausnahmen gehen die Baubeginnanzeigen beim Tiefbauamt nicht schriftlich ein. Die Verwaltung gleicht die Daten der Anzeige mit den Genehmigungen ab. Gibt es Unstimmigkeiten, so findet Olpe per Gespräch oder Vorort-Termin individuelle Lösungen.

→ Empfehlung

Zukünftig sollte die Stadt Olpe den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.

Hat der Vorhabenträger mit dem Aufbruch begonnen, so obliegt es der Stadtverwaltung die Arbeiten während und nach Abschluss der Bauphase zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang kommt es zunächst darauf an, dass der Vorhabenträger weiß, welche Anforderungen die Kommune an die Durchführung des Aufbruchs stellt. Die Genehmigungsverfügung in Olpe enthält einen Katalog an konkreten Vorgaben. Zudem sind durch die langjährige Zusammenarbeit den gängigen Versorgern die Vorgaben bekannt. Dadurch, dass nur von der Stadt Olpe zugelassene Firmen Aufbrüche vornehmen dürfen, ist bereits vorab sichergestellt, dass die Aufbrüche ordnungsgemäß und entsprechend der örtlichen Vorgaben durchgeführt werden.

Während der Ausführungsphase kontrolliert die Stadt Olpe die Aufbrüche. Die Kontrollen erfolgen unangekündigt. Welche Aufbrüche angefahren werden, hängt meist davon ab, wo im Stadtgebiet der zuständige Mitarbeiter unterwegs ist. Grundsätzlich kann jede Aufbruchstelle kontrolliert werden. Gibt es einen Anlass, so fährt der Mitarbeiter Aufbruchstellen gezielt an. Abhängig vom Ergebnis der Kontrollen dokumentiert die Stadt Olpe ihre Kontrollen unterschiedlich ausführlich. Gibt es Probleme oder Schwierigkeiten beim Aufbruch, so ist es in Olpe üblich, dass die Vorhabenträger bzw. Firmen selbständig diese Dinge dokumentieren und den Kontakt mit der Verwaltung suchen. Hier profitiert die Olper Stadtverwaltung gleichfalls von den langjährigen Erfahrungen und Zusammenarbeit. Sollte bei einer Kontrolle das Tiefbauamt Mängel feststellen, so teilt es diese dem Vorhabenträger schriftlich oder direkt vor Ort mit. Mängel sind zu beseitigen. Ob dies erfolgt, überwacht der zuständige städtische Mitarbeiter.

→ **Empfehlung**

Sind die Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Olpe in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der Kontrollen direkt im System pflegen.

Sind die Arbeiten beendet, zeigen die Vorhabenträger die Fertigstellung bei der Stadt Olpe zügig an, damit die Gewährleistungsfrist zeitnah in Gang gesetzt werden kann. Die Vorhabenträger verwenden einen eigenen Vordruck oder einen Vordruck der Stadt Olpe. Zudem fügen sie Bilder der wiederhergestellten Aufbruchstelle bei. Art und Weise der Ab- und Übernahme der Aufbruchstelle legt die Stadt Olpe anlassbezogen fest. In allen Fällen hat der Vorhabenträger neben den Bildern weitere Qualitätskontrollen vorzulegen. Bei Aufbrüchen, die nicht von den gängigen Versorgern beantragt waren, gibt es für die Abnahme eine Vorort-Termin. Mit dem heimischen Energie- und Wasserversorger gibt es einmal jährlich eine Abnahme aller Aufbrüche. Diese Abnahmefahrt verbindet die Stadt Olpe mit der Gewährleistungsabnahme aller Aufbrüche des Versorgers mit Fristablauf.

Ab- und Übernahme dokumentiert die Stadt Olpe ebenso wie eine möglicherweise notwendige Mängelbeseitigung.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.

Routinemäßige Kontrollen und Gewährleistungsabnahme

Mit regelmäßigen Kontrollen der Aufbruchstellen während der Gewährleistungsfrist kann eine Kommune sicherstellen, dass Schäden an Aufbruchstellen während dieser Zeit nicht auf Kosten der Verwaltung behoben werden. In Olpe kontrollieren das Tiefbauamt bei Fahrten durch das Stadtgebiet oder die Straßenbegeher bei ihren routinemäßigen Kontrollen die Aufbruchstellen. Zusätzlich gibt es anlassbezogene Kontrollen, wenn es zum Beispiel Bürgerbeschwerden gibt. Festgestellte Mängel werden dokumentiert und dem Vorhabenträger angezeigt. Das Tiefbauamt überwacht die Mängelbeseitigung.

Stellt ein Straßenbegeher in Olpe Schäden an den Straßen fest, so teilt er alle Fälle dem Fachamt mit. Das Tiefbauamt bewertet dann, ob die Vorkommnisse im Zusammenhang mit einem Aufbruch stehen.

→ **Empfehlung**

Perspektivisch sollte die Stadt Olpe sicherstellen, dass die Straßenbegeher über die Informationen zu den Aufbrüchen verfügen. So können sie Schäden am Straßenkörper direkt einem Aufbruch zuordnen und der Prozess bzw. die Prüfung der Meldung kann optimiert werden. Denkbar ist zumindest ein Lesezugriff der Straßenbegeher auf die Straßendatenbank.

Am Ende der Gewährleistungsfrist überprüft die Stadt Olpe die Aufbruchstellen endgültig auf Mängel. Die Protokollierung anhand eines Vordrucks für die Gewährleistungsabnahme sowie die Kontrolle der Mängelbeseitigung sind hierbei selbstverständlich für die Stadt Olpe.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen einer vollumfänglichen digitalen Aufbruchverwaltung sollte die Stadt Olpe schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.

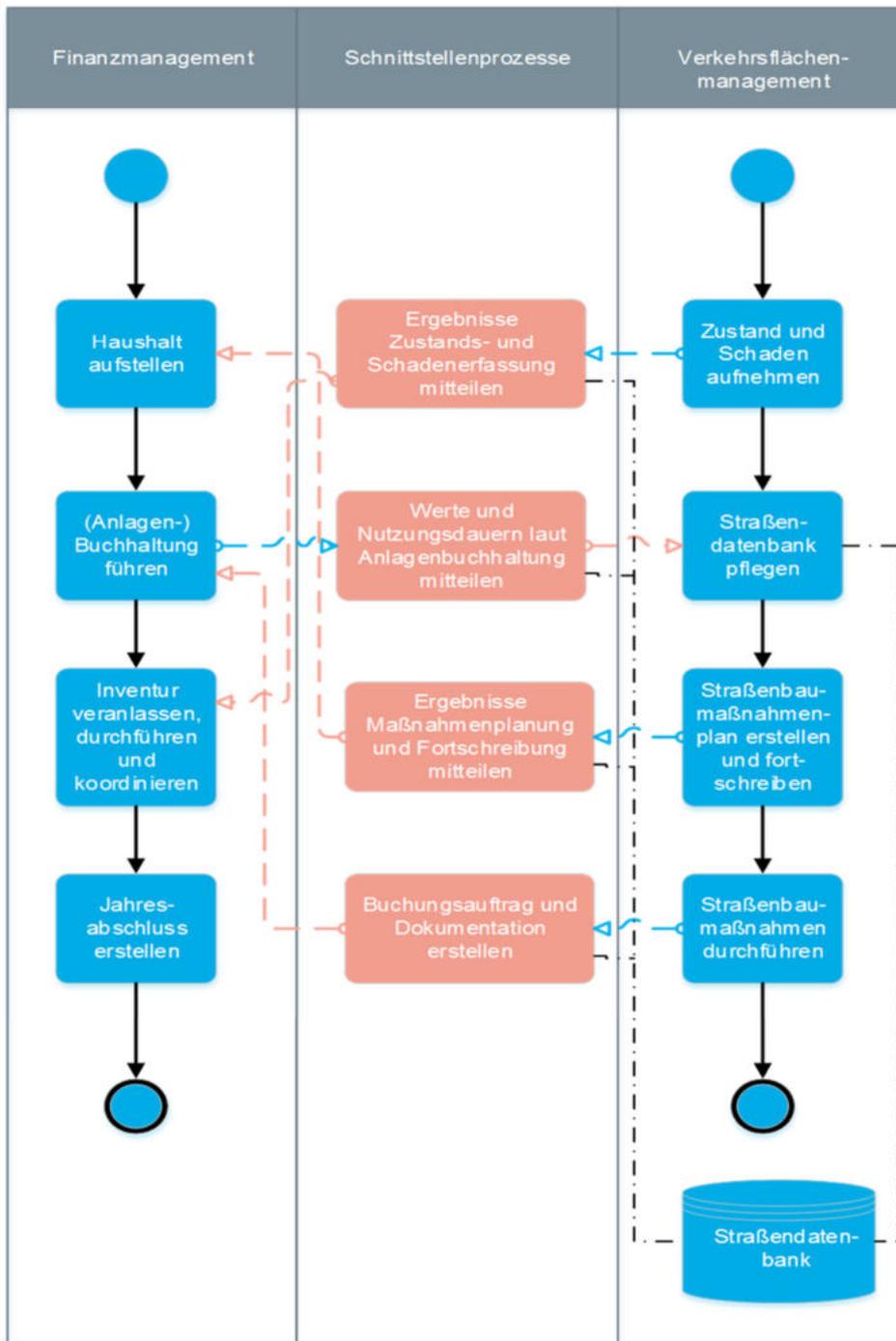
6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ Verkehrsflächen- und Finanzmanagement sind bei der Stadt Olpe eng miteinander verzahnt.

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



Eine Straßendatenbank erleichtert die zuvor dargestellten Schnittstellenprozesse. Neben dem Verkehrsflächenmanagement muss auch das Finanzmanagement auf die wesentlichen Informationen in der Straßendatenbank zugreifen können. Zudem müssen die Datengrundlagen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen.

Das Amt für Finanzen und Steuern der **Stadt Olpe** kann auf die Straßendatenbank zugreifen und alle für den Jahresabschluss bzw. für die Anlagenbuchhaltung notwendigen Informationen

einsehen. Die Erkenntnisse aus der Zustandserfassung 2018 sind in der Anlagenbuchhaltung für den Jahresabschluss 2018 größtenteils nachvollzogen worden. So finden sich im Jahresabschluss 2018 u.a. außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund der Erkenntnisse aus der Zustandserfassung. In der Abstimmung offen geblieben sind Verkehrsflächen, die nicht oder zusätzlich in der Örtlichkeit aufgenommen wurden und noch passenden Anlagegütern aus der Anlagenbuchhaltung gegenübergestellt werden müssen. In zukünftigen Jahresabschlüssen sollen diese Angleichungen nachvollzogen werden (vgl. Lagebericht Jahresabschluss 2018).

Dem gesetzlichen Inventurerfordernis ist die Stadt Olpe mit der Folgeinventur 2018 folglich nachgekommen. Eine weitere Folgeinventur der Verkehrsflächen ist in Olpe noch nicht geplant. Die Stadt wird den rechtlichen Zeitrahmen für die Folgeinventur einhalten. Ergebnisse aus der Erfassung und Inventur 2018 sollte die Stadt Olpe festigen.

Bei der Zustandserfassung 2018 und der damit zusammenhängenden Inventur sowie der Auswertung der Inventurergebnisse haben Tiefbauamt und Amt für Finanzen und Steuern der Stadt Olpe sehr eng zusammengearbeitet. Bereits bei der Auftragsklärung und -beschreibung haben die beiden Ämter gemeinsam die Anforderungen formuliert und die örtlichen Inventurrichtlinien für die Olper Verkehrsflächen konkretisiert. In der Straßendatenbank hat die Stadtverwaltung alle notwendigen Informationen aus der Zustandserfassung hinterlegt, auf deren Basis dann die Inventur durchgeführt wurde. Erfasst sind u.a. die Zustände, Restnutzungsdauern, Zeitwerte und auch die Dokumentation der Inventur. Zusätzlich sind Fotos zu den Straßen und Wirtschaftswegen abgelegt. Buchwerte sind in der Anlagenbuchhaltung hinterlegt. Das Tiefbauamt kann hierauf zugreifen.

In Olpe tauschen sich Tiefbauamt und das Amt für Finanzen und Steuern regelmäßig zu geplanten und durchgeführten Maßnahmen aus. So berücksichtigt die Maßnahmenplanung des Tiefbauamtes nicht nur technische, sondern auch buchhalterische Auswirkungen. Schon bevor es die Straßendatenbank und die Folgeinventur gab, hat die Stadt Olpe jährlich die Daten in der Anlagenbuchhaltung um die planmäßigen Abschreibungen und die durchgeführten Baumaßnahmen an den Anlagegütern fortgeführt. Mit dem neuen System und der neuen Art der Zusammenarbeit hat sich die ganzheitliche Betrachtung der Verkehrsflächen in Olpe verbessert und intensiviert.

Noch sind in der Straßendatenbank nicht die gesamte Maßnahmenplanung oder alle durchgeführten Maßnahmen hinterlegt. Das Tiefbauamt baut diesen Informationsbereich sukzessive auf. Zudem sind bisher nicht so viele Dokumente hinterlegt, als dass die Straßendatenbank als Dokumentationssystem für den Jahresabschluss genutzt werden kann. Jedoch hilft die Datenbank den Fachämtern bereits bei der Erstellung der Jahresabschlüsse. Positionen aus Kostenaufstellungen können durch die vielfältigen Auswertemöglichkeiten in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank leichter als bisher Maßnahmen zugeordnet oder auf Maßnahmen aufgeteilt werden.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Olpe zählt im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den dünner besiedelten Städten. Das vergleichsweise größere Stadtgebiet wirkt tendenziell als belastender Faktor auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Demgegenüber wirken u.a. die gute verkehrliche Anbindung sowie der hohe Anteil von Straßenarten mit geringerer Beanspruchung tendenziell entlastend.

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

Das Stadtgebiet von **Olpe** umfasst eine Fläche von rund 86 qkm. Damit ist das Olper Stadtgebiet größer als in vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. In 50 Prozent der Vergleichskommunen ist das Stadtgebiet größer als 72 qkm. Mit 24.459 Einwohnern in 2018 zählt Olpe zu dem Viertel der kleinsten Kommunen in dieser Prüfungsrunde. Folglich ist das Stadtgebiet in Olpe im interkommunalen Vergleich dünner besiedelt.

Strukturkennzahl Verkehrsflächen 2018

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	288	82	326	503	755	2.151	129

Auf dem Olper Stadtgebiet verteilen sich 35 Ortschaften. Um die zahlreichen Ortschaften und das vergleichsweise größere Stadtgebiet zu erschließen, bedarf es einer entsprechenden Verkehrsfläche. Im gesamten Stadtgebiet unterhält die Stadt Olpe 2018 insgesamt rund 1,5 Mio. qm Verkehrsfläche. Hiervon entfallen rund 1,16 Mio. qm auf Straßen und rund 360.000 qm auf asphaltierte Wirtschaftswege.

Seit der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 sind etwa 67.000 qm Verkehrsfläche in Olpe neu entstanden. Rund 83.000 qm Bankette hat die Stadtverwaltung nacherfasst und in den Flächen 2018 berücksichtigt. 2007 sowie 2018 haben die Straßen einen Anteil von knapp 76 Prozent an den Verkehrsflächen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann zudem die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben in Olpe mit rund 24 Prozent einen eher geringen Anteil an der Verkehrsfläche. Dieser Anteil entlastet die Erhaltung der Verkehrsflächen, wenn auch nur gering.

Als Kreisstadt profitiert die Stadt Olpe von einer guten verkehrlichen Anbindung und Erschließung durch Bundesstraßen und Autobahnen. Dies führt dazu, dass trotz des großen Gemeindegebiets tendenziell weniger Verkehrsfläche von der Stadt Olpe selbst vorgehalten werden muss als es üblicherweise ohne die überkommunalen Straßen nötig wäre. So konzentrieren sich, nach Auskunft der Stadt Olpe, die Straßen auf den zentralen Stadtkern und die besiedelten Gebiete in größeren Ortschaften. Die Wirtschaftswege in Olpe sind in erster Linie dazu bestimmt, die Bewirtschaftung der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke zu ermöglichen. Häufig sind die Wege zusätzlich Verbindungswege zu kleineren Ortschaften. In den letzten Jahren ist die Bedeutung von Radwegen im Raum Olpe gestiegen. Die Stadt Olpe hat festgestellt, dass hierdurch die Wirtschaftswege intensiver genutzt werden. Dies ist unabhängig davon, ob sie in das Fahrradverkehrsnetz eingebunden sind oder nicht. Letztendlich nutzen viele Menschen die Wege als Spazier- und Wanderwege. Diese verstärkte Nutzung ist mitunter ein Grund, warum das Tiefbauamt der Stadt Olpe die Wirtschaftswege seit einiger Zeit stärker bei Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen berücksichtigt.

Ein Faktor, der die Erhaltung der Verkehrsflächen in Olpe entlastet, ist die Aufteilung der Straßenfläche auf die Straßenarten. Rund 44 Prozent der Straßen entfallen in Wohnstraßen und Wohnwege. Sie werden hauptsächlich von Anliegern genutzt und haben hierdurch eine deutlich geringere Belastung als Erschließungsstraßen und Hauptverbindungsstraßen. Zieht man in Olpe die Wohnsammelstraßen und Gewerbeerschließungsstraßen zu den Wohnstraßen hinzu, unterliegen rund 83 Prozent der Straßen in Olpe nicht den stärksten Verkehrsbelastungen. Nur rund acht Prozent der Straßen der Stadt Olpe sind Hauptverbindungsstraßen. Diese Straßenart hat grundsätzlich eine größere Verkehrsbelastung, insbesondere durch den Durchgangsverkehr und den Schwerlastverkehr. Die höhere Belastung erfordert für die Erhaltung der Hauptverbindungsstraßen einen erhöhten Ressourceneinsatz. Der geringe Anteil an dieser Straßenart hat in Olpe eher einen entlastenden Einfluss auf die Erhaltung der gesamten Verkehrsflächen.

Die Topologie des Opler Stadtgebiets mit Hügeln und Tälern am Rande verschiedener Mittelgebirgslagen sowie in der Vergangenheit regelmäßiger Schneefall, zahlreiche Frosttage sowie häufige Wechsel zwischen Frost- und Tauperioden sind hingegen eher eine besondere Belastung für die Verkehrsflächen. Die milden Winter der letzten Jahre führen dazu, dass die zusätzliche Belastung abgeschwächt ist. Insgesamt fallen die topografischen und klimatischen Besonderheiten nicht so stark ins Gewicht, als dass sie die entlastenden Einflussfaktoren aufheben könnten.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen in Olpe gibt es einen stetigen bilanziellen Werteverzehr. Dies bedeutet, dass es der Stadt Olpe im Zeitverlauf nicht geglückt ist, den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht sicherzustellen.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Olpe**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Bilanz zum 31. Dezember 2018 sind die Verkehrsflächen in Olpe mit annähernd 49,5 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen noch rund 120.000 Euro für Anlagen im Bau, welche fast vollständig den Straßen zuzurechnen sind.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen Olpe

Kennzahlen	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	23,0	22,6	22,5	22,2	21,9	21,2	19,4
Straßenquote in Prozent	20,4	20,1	20,2	20,7	20,4	19,9	18,4
Wirtschaftswegequote in Prozent	2,7	2,5	2,3	1,6	1,5	1,2	1,1
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro				34,88	34,04	32,87	32,66

Die Verkehrsflächenquote bzw. die Straßen-/Wirtschaftswegequote zeigt den Anteil des jeweiligen Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Seit der Eröffnungsbilanz 2006 ist in Olpe der Anteil des Straßen- und Wirtschaftswegevermögens an der Bilanzsumme kontinuierlich zurückgegangen. Dabei sinkt der bilanzielle Anteil des Wirtschaftswegevermögens stärker als der Anteil des Straßenvermögens. Ein Grund hierfür ist die kürzere Gesamtnutzungsdauer der Wirtschaftswege, welche in Olpe 30 Jahre beträgt. Bei den Straßen hingegen hat die Stadt Olpe eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Die sinkenden Quoten deuten darauf hin, dass es der Stadt Olpe im Zeitverlauf nicht gelungen ist, das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswege“ bilanziell langfristig zu erhalten.

Die Entwicklung der obigen Quoten ist nicht allein von Erhaltungstätigkeiten im Bereich der Verkehrsflächen abhängig. Grundsätzlich wirken sich Investitionstätigkeiten und Bewertungsmaßstäbe in allen Vermögenspositionen auf die dargestellten Quoten aus. Jedoch zeigt der abnehmende durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche, dass es einen stetigen Werteverzehr bei den Verkehrsflächen gibt. Dieser stetige Werteverzehr wird in der zeitlichen Entwicklung der Bilanzwerte deutlich.

Bilanzwerte (inkl. Anlagen im Bau) Olpe in Mio. Euro jeweils zum Jahresende

	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	57,48	57,41	56,96	52,86	51,60	50,84	49,57
davon Bilanzwert Straßen	50,83	51,09	51,03	49,16	48,17	47,85	46,82
davon Bilanzwert Wirtschaftswege	6,66	6,32	5,92	3,70	3,43	2,99	2,75

Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert der Straßen um rund acht Prozent gesunken. Bei den Wirtschaftswegen ist der Vermögensverlust mit rund 59 Prozent deutlich größer. Hieraus ergibt sich ein höheres bilanzielles Risiko bei den Wirtschaftswegen.

Dem Vermögensverlust kann eine Kommune nur mit regelmäßigen Investitionen entgegenwirken. In Olpe gab es in den Jahren 2015 bis 2018 nicht in jedem Jahr Investitionen bei den Wirtschaftswegen. Die Investitionsquoten sind eher gering. Dahingegen sind insbesondere in den letzten betrachteten Jahren die Investitionen in die Olper Straßen gestiegen. Die im Zeitverlauf höheren Investitionsquoten haben dazu geführt, dass sich der Vermögensverlust verlangsamt hat. In einigen Jahren gleichen die Investitionen in die Straßen die regelmäßigen bilanziellen Abschreibungen fast vollständig aus. Ohne die außerplanmäßigen Abschreibungen im Rahmen der Inventur 2018 hätte es gelingen können, einen nahezu gleichbleibenden Bilanzwert für die Straßen auszuweisen.

Die strukturellen und bilanziellen Gegebenheiten in Olpe erfordern es, bei der Erhaltung sowohl die Straßen als auch die Wirtschaftswege zu berücksichtigen. Während die verkehrliche und flächenmäßige Bedeutung der Straßen überwiegt, fällt bei den Wirtschaftswegen der kritischere Werteverzehr stärker ins Gewicht.

Nachfolgend analysiert die gpaNRW, wodurch die Entwicklung des Vermögens der Olper Verkehrsflächen begründet war.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

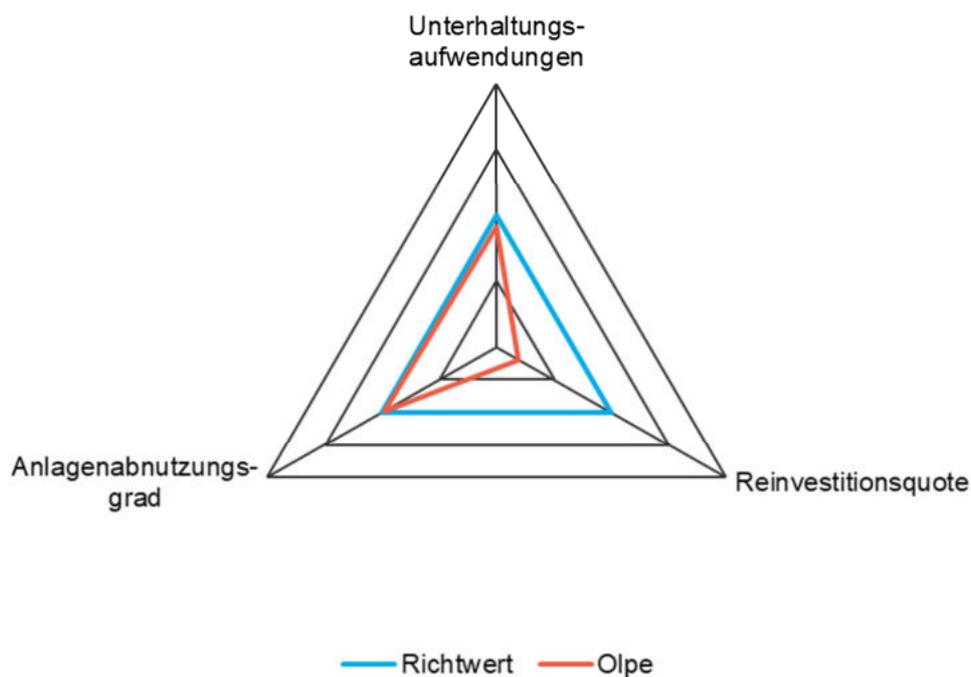
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit ebenso den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Olpe gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Olpe
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,19
Reinvestitionsquote in Prozent	100	19,3
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	49,2

6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

In Olpe deuten weder das Alter noch der Zustand der Straßen auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin. Bei den Wirtschaftswegen lässt die bilanzielle Überalterung einen früheren und größeren Reinvestitionsbedarf erwarten. Dieses bilanzielle Risiko wird jedoch durch die noch angemessenen Zustände der Wirtschaftswege und deren positive Entwicklung gemindert.

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.

Alter

Die **Stadt Olpe** hat für ihre Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren und für ihre befestigten Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2018 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Olper Straßen bei 27 Jahren. Die befestigten Wirtschaftswege weisen zu diesem Stichtag eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von acht Jahren auf. Gewichtet nach den Flächen für die Straßen und Wirtschaftswege ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen in Olpe von 23 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad 2018

Kennzahlen	Olpe
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	49,15
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	45,32
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	74,97

Die bilanzielle Betrachtung zeigt, dass insgesamt bei den Straßen im Olper Stadtgebiet noch keine Überalterung eingetreten ist. Hingegen deutet der Anlagenabnutzungsgrad von rund 75 Prozent auf ein überaltertes Wirtschaftswegevermögen hin. Bei der geringen durchschnittlichen Restnutzungsdauer von acht Jahren wird höchstwahrscheinlich ein Großteil der Wirtschaftswege bereits bilanziell abgeschrieben sein. Das Alter der Wirtschaftswege könnte die nachhaltige Erhaltung dieses Vermögens in Olpe erschweren. Aufgrund der Überalterung der Wirtschaftswege wird ein Investitionsbedarf an diesen Wegen tendenziell früher eintreten als bei den Straßen. Bei den Straßen in Olpe wird es eher einen langfristigen Investitionsbedarf geben.

Neben der bilanziellen Betrachtung des Alters ist es wichtig, den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen. So kann beurteilt werden, ob Unterhaltung und Belastung der Straßen und Wirtschaftswege es ermöglichen, die angesetzte Gesamtnutzungsdauer tatsächlich zu erreichen.

Zustand

Neben dem bilanziellen Alter der Straßen ist der tatsächliche Zustand ein wesentlicher Indikator für die notwendige Erhaltung.

Zustandsklassen sind eine Bewertungsskala für Verkehrsflächen. Sie gruppieren die Verkehrsflächen anhand ihrer Schäden. Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 1 haben einen sehr guten Zustand, also keine bis sehr kleine oder wenige Schäden. Hingegen sind Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 5 in einem sehr schlechten Zustand. Es gibt stark ausgeprägte Schäden und die Nutzung der Verkehrsfläche ist eingeschränkt.

Die **Stadt Olpe** hat für ihre Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege erstmalig ermittelt. Wie im Abschnitt „Datenlage“ ausgeführt, hat die Stadtverwaltung im Rahmen des Aufbaus eines Straßenkatasters und der Folgeinventur die Zustände zum Stichtag 31. Dezember 2018 erneut ermittelt. Die Ergebnisse der beiden Zustandsentwicklungen stellt die gpaNRW in den folgenden Tabellen und Grafiken gegenüber.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt
2006	478.493	415.695	260.913	71.887	132.873	1.359.861
2018	117.407	286.792	562.084	378.695	86.667	1.431.645
2018 inkl. Bankette	121.800	296.934	595.443	412.216	88.145	1.514.538

Anteilige Bankette-Flächen gibt es in jeder Zustandsklasse, so dass die jetzt erfassten Flächen keinen Einfluss auf die Verteilung in den Zustandsklassen haben. Zwischen dem Jahresende 2006 und dem Jahresende 2018 haben sich die Zustände der Verkehrsflächen in Olpe verschlechtert. Einerseits lässt sich die Verschlechterung zum Teil durch die längere Nutzung und somit Abnutzung der Flächen erklären. Andererseits könnte die Bewertung 2006 zu positiv gewesen, so die Stadt Olpe. Verschiebungen kann es zudem gegeben haben, weil die Stadt Olpe die 13 Zustandsklassen aus der Ersterfassung den jetzt fünf Zustandsklassen zuordnen musste. Aus diesen Gründen ist geplant, zeitnah eine erneute Zustandserfassung unter denselben Gesichtspunkten wie 2018 durchzuführen.

- Die gpaNRW unterstützt die geplante neuerliche Zustandserfassung in Olpe. Hierdurch kann die Datenlage verifiziert werden. Zudem kann beurteilt werden, wie sich die durchgeführten Maßnahmen der letzten Jahre ausgewirkt haben.

Trotz der Verschlechterung im Zeitverlauf ist die Verteilung der Verkehrsflächen insgesamt 2018 ausgewogen. Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Straßen und Wirtschaftswege getrennt voneinander. In den Flächen 2018 sind die Bankette entsprechend der Definition „Verkehrsflächen“ in dieser Prüfung enthalten.

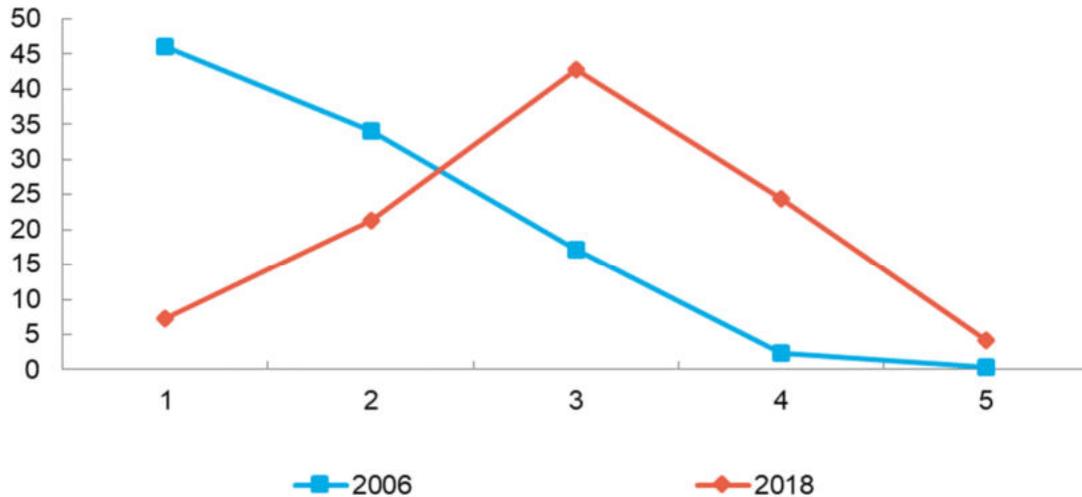
Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenfläche gesamt
2006	478.493	352.936	177.036	25.074	4.455	1.037.994
2018	85.109	247.291	495.351	282.440	48.975	1.159.166

Es ist erkennbar, dass sich die Straßenzustände in Olpe zwischen den Erfassungen verschlechtert haben. Allerdings ist zweifelhaft, ob 2006 nach objektiven Gesichtspunkten tatsächlich rund 46 Prozent der Straßen mängelfrei waren bzw. nur wenige punktuelle Schäden aufwiesen.

2018 liegt mit rund 43 Prozent der Großteil der Straßen in der Zustandsklasse 3. Diese Straßen weisen leichte flächen- oder linienhafte Schäden auf. Die Verteilung der restlichen Straßenflächen in bessere oder schlechtere Zustandsklassen ist ausgewogen. Die Zustände der Straßen entsprechen somit insgesamt dem bilanziellen Alter. Bei den Straßen in Olpe werden überwiegend noch Instandhaltungsmaßnahmen ausreichen, um den Zustand zu erhalten oder zu verbessern. Bei den Straßen in den schlechteren Zustandsklassen werden u.U. großflächige Maßnahmen notwendig sein, um den Zustand zu verbessern. Aus den Straßenzuständen 2018 ergibt sich kein Risiko für die Erhaltung der Straßenflächen in Olpe.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in qm



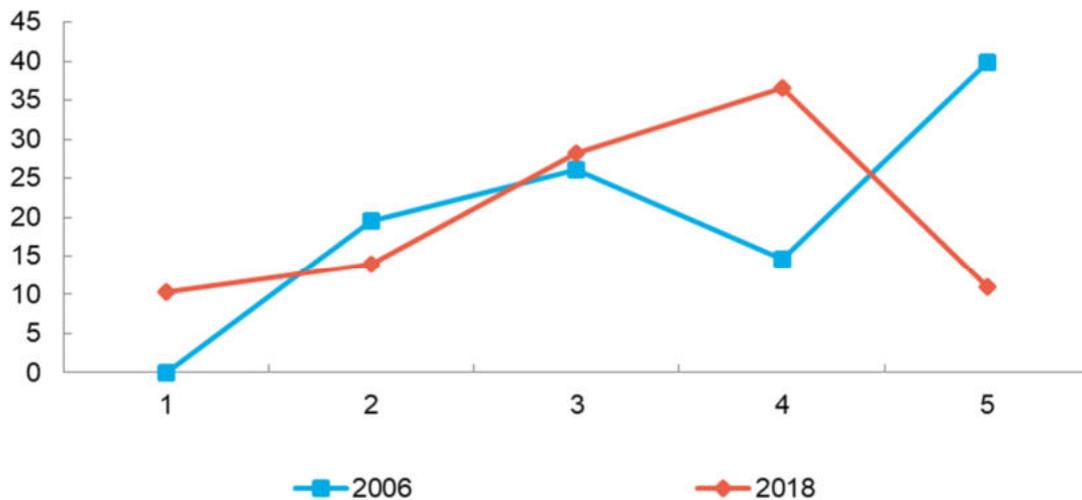
Bei den asphaltierten Wirtschaftswegen in Olpe stellte sich bereits in der Eröffnungsbilanz ein anderes Bild dar. Über die Hälfte der Flächen befand sich in den schlechteren Zustandsklassen. Seit der Eröffnungsbilanz haben sich die Zustände der Wirtschaftswege grundlegend verschoben.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Wirtschaftswegefäche (befestigt) in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenfläche gesamt
2006	0	62.759	83.877	46.813	128.418	321.867
2018	36.690	49.643	100.092	129.776	39.170	355.372

Insgesamt haben sich die Zustände der Olper Wirtschaftswege verbessert. Die objektiven Bewertungsmaßstäbe und die durchgeführten Maßnahmen in den letzten Jahren haben sich positiv ausgewirkt. Mit rund 48 Prozent der gesamten Wirtschaftswegefäche befindet sich zwar immer noch ein großer Anteil in den schlechteren Zustandsklassen. Allerdings hat sich die Verteilung in bessere Zustandsklassen verschoben. Mit den meisten Flächen in den Zustandsklassen 3 und 4 ist die Verteilung für Wirtschaftswege angemessen. Sie ist besser als das fortgeschrittene Alter der Wirtschaftswege vermuten lässt. Bei den Wirtschaftswegen werden häufiger großflächige Maßnahmen als bei den Straßen notwendig werden, um den Zustand zu erhalten oder zu verbessern. Insgesamt deutet die Entwicklung der Zustände und die Verteilung 2018 jedoch auf kein kurz- oder mittelfristiges Risiko bei der Erhaltung der Wirtschaftswege hin.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Wirtschaftswegefäche (befestigt) in qm



6.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

In Olpe sprechen viele Faktoren für eine auskömmliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt.

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.

Aufwendungen Verkehrsflächen in Euro

Aufwandsarten	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen Verwaltung	132.847	122.769	118.090	110.562	167.250
Aufwendungen f. Instandhaltungsrückstellungen	0	0	24.000	3.500	288.000*
Erhaltungsaufwendungen	1.156.988	1.556.495	1.364.544	1.221.656	1.347.207
Unterhaltungsaufwendungen	1.276.147	1.679.264	1.506.633	1.335.718	1.802.457
Abschreibungen	1.764.682	1.808.557	1.797.462	1.745.350	3.122.482**
Verluste aus Anlagenabgängen	126.241	314.194	39.276	3.685	0
Aufwendungen	3.167.070	3.802.015	3.343.371	3.084.753	4.924.939

* als Erkenntnis aus der Inventur zu buchende Zuführung zu den Rückstellungen

** inkl. außerplanmäßiger Abschreibungen in Höhe von 1.328.245 Euro aufgrund der Inventur

In den Personalaufwendungen zeigt sich die bessere personelle Ausstattung des Tiefbauamtes seit dem Jahr 2018. Mit dieser personellen Aufstockung kann das Amt nun die Datenbank aufbauen sowie dauerhaft pflegen und nutzen.

Im Vierjahresdurchschnitt 2015 bis 2018 liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in Olpe bei rund 1,6 Mio. Euro. Die volatilen Unterhaltungsaufwendungen resultieren aus der maßnahmenbezogenen Haushaltsplanung der Stadt Olpe. In den Haushaltsplanberatungen setzt das Tiefbauamt keinen festen Betrag für die Unterhaltung an, sondern plant den benötigten Haushaltsansatz bedarfsgerecht anhand konkreter Maßnahmen. Seine Maßnahmen plant das Amt auf Basis der Zustände der Straßen und Wirtschaftswege. Neuerdings erleichtern die Auswertemöglichkeiten der Straßendatenbank die Planungen. Außerdem ist die Planung mit Hilfe der hinterlegten Informationen in der Datenbank objektiv sowie begründ- und belegbar. Im Fokus stehen zunächst Verkehrsflächen in den Zustandsklassen 4 und 5. Für Flächen in diesen Kategorien plant die Stadt sachgerechte Maßnahmen. Ist bei dieser Maßnahmenplanung bereits davon auszugehen, dass eine Erhaltungsmaßnahme nicht dazu führen wird, dass eine Erneuerung dieser Fläche weitere zehn bis fünfzehn Jahre hinausgezögert werden kann, so wird keine Erhaltungsmaßnahme eingeplant. Stattdessen plant die Verwaltung direkt die Erneuerung der Fläche als Investition ein. Der Ansatz des Tiefbauamtes Olpe hat nach Auskunft der Verwaltung dazu geführt, dass an fast allen Straßen in der Zustandsklasse 5 in den letzten Jahren werterhaltende Maßnahmen durchgeführt worden sind. Im Fokus der Haushaltsplanung 2021 und Folgejahre standen daher Verkehrsflächen in den Zustandsklassen 3 und 4.

Neben der Werterhaltung nimmt die Stadt Olpe bei der Maßnahmenplanung die Nachhaltigkeit ihrer Maßnahmen in den Blick. So kann es sein, dass eine auf Basis des Zustandes sinnvolle Maßnahme nicht eingeplant wird, weil die Maßnahme wegen anderer Gründe nicht wirtschaftlich gewesen wäre. Sind an einer Straße beispielsweise noch viele Baulücken vorhanden, bei denen in den nächsten Jahre Hausanschlüsse gelegt und somit Aufbrüche gemacht werden müssen, so verschiebt Olpe die notwendige Erhaltungsmaßnahme. Zusätzlich berücksichtigt das Tiefbauamt geplante Maßnahmen anderer Vorhabenträger (vgl. „Aufbruchmanagement“).

Die Erhaltungsaufwendungen in Olpe teilen sich wie folgt auf die unterschiedlichen Arten von Erhaltungsmaßnahmen auf:

Erhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro

Aufwandsarten	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen betriebliche Erhaltung	6.696	4.986	13.673	13.012	12.509
Aufwendungen Instandhaltung	1.054.543	1.033.861	1.161.734	1.069.386	1.096.294
Aufwendungen Instandsetzung	95.749	517.647*	189.137	139.258	238.404
Erhaltungsaufwendungen nach Maßnahmen	1.156.988	1.556.495	1.364.544	1.221.656	1.347.207

*inkl. Erneuerung/Ausbau Kreisverkehr an der Westumgehung, die aufgrund des Nichteigentums der Stadt Olpe nicht investiv verbucht werden konnte

Nach Auskunft der Stadt Olpe führt der Baubetriebshof nur die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung durch. Den Großteil der Maßnahmen vergibt

die Stadt Olpe an externe Fachfirmen. Folglich ist der Anteil an Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen sehr gering. Die Arbeiten des Baubetriebshofs beschränken sich auf Maßnahmen ohne nachhaltigen Effekt. Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements ist der geringe Anteil an Eigenleistungen zu befürworten. In der Regel ist die Unterhaltung in dieser Art und Weise wirtschaftlich zu gewährleisten.

Bei ihrer Maßnahmenplanung berücksichtigt die Stadt Olpe neben einer wirtschaftlich sinnvollen Verteilung zwischen Eigen- und Fremdleistungen weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte. Zum Beispiel unterhält sie Deckenüberzüge nur, wenn mit Sicherheit der Unterbau noch in Ordnung ist. Bei Zweifeln zieht die Verwaltung Bohrkerne, um den Unterbau zumindest punktuell mit Gewissheit beurteilen zu können. Darüber hinaus ist das Tiefbauamt der Stadt Olpe bestrebt, den Ressourceneinsatz stets zu optimieren. Nach Auskunft des Amtes hatte man in den letzten Jahren festgestellt, dass Kleinarbeiten wie Kanten- oder Randsteine setzen häufig unattraktiv für Fachfirmen mit eigenem Asphalt-Fuhrpark waren. Diese Firmen gaben keine oder hohe Angebote ab. Aufgrund der technischen Ausstattung und des Fachwissens hätte die Stadtverwaltung sie gerne beauftragt. Aus diesem Grund hat die Stadt Olpe 2020 die Aufgabenverteilung bei Maßnahmen geändert. Im abgelaufenen Jahr hat erstmalig der Jahresunternehmer im Vorfeld einer Maßnahme nur die Kleinarbeiten an beispielsweise Gehwegen, Kanten- und Randsteinen durchgeführt. Ausgeschrieben hat die Stadt Olpe nur die Asphaltarbeiten. In der Regel konnte sie hierfür Fachfirmen gewinnen, die bei dem sonstigen Vorgehen nicht preisgünstig angeboten hätten. Laut Tiefbauamt hat sich dieses Vorgehen positiv auf die Angebotspreise ausgewirkt.

Ob die eingesetzten Aufwendungen in Olpe auskömmlich sind für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege, beurteilt die gpaNRW über die Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro“. 2018 liegt diese Kennzahl in Olpe bei 1,19 Euro und damit nah an dem Richtwert von 1,30 Euro. Unter der Annahme, dass Olpe in den Jahren 2014 bis 2017 dieselbe Verkehrsfläche unterhalten hat wie 2018, liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche zwischen 0,84 Euro und 1,11 Euro.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kommunen unterschiedlich hoch und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. In Olpe sprechen viele Faktoren für einen insgesamt geringeren Finanzbedarf je Quadratmeter Verkehrsfläche. So weisen Alter und Zustand der Straßen und Wirtschaftswege derzeit nicht auf einen hohen Finanzbedarf hin. Mit dem Stand zum Jahresende 2018 würden beide Faktoren möglicherweise sogar vorübergehende geringere Unterhaltungsaufwendungen verzeihen. Weiterhin spricht die Unterhaltungsstrategie mit der langfristigen Planung und dem hohen Anteil an nachhaltigen Maßnahmen für einen geringeren Finanzbedarf. Neue Deckenüberzüge für größere Flächen haben einen nachhaltigen Effekt in der Unterhaltung. Die Kontinuität dieses Vorgehens wirkt sich zusätzlich positiv aus. Letztlich bewirkt sodann der hohe Anteil an Wohnstraßen und Wohnwegen in Olpe einen niedrigeren Bedarf an Unterhaltungsmitteln. Wohnstraßen und -wege unterliegen in der Regel einer weniger starken Verkehrsbelastung als Hauptverbindungsstraßen. Insofern ist der Unterhaltungsbedarf bei den Wohnstraßen und -wegen tendenziell geringer als bei Straßen mit einer hohen Verkehrsbelastung.

Insgesamt sind die momentanen Unterhaltungsaufwendungen in Olpe dazu geeignet, das Verkehrsflächenvermögen langfristig zu erhalten. Es gilt, den eingeschlagenen Weg möglichst langfristig fortzusetzen.

Die gpaNRW kann keine Aussagen dazu treffen, ob die Auskömmlichkeit sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen gegeben ist. Hierzu müssten die Aufwendungen getrennt für beide Arten von Verkehrsflächen vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Erhaltungsmaßnahmen nach Straßen und Wirtschaftswegen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Olpe die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen einsetzt.

6.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

In Olpe stellen die zurzeit geringeren Reinvestitionsquoten kein Risiko für die nachhaltige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswegen dar.

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.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Olpe in Summe rund 4,9 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen investiert. Hiervon entfielen rund 3,1 Mio. Euro auf Reinvestitionen in bestehendes Vermögen. Den Reinvestitionen stehen planmäßige Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in Höhe von etwa 10,7 Mio. Euro gegenüber. 2018 musste Olpe zusätzliche außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von ca. 1,3 Mio. Euro buchen. Insofern konnte sich das Verkehrsflächenvermögen in Olpe in dem betrachteten Zeitraum nur verringern.

Investitionsquoten Stadt Olpe in Prozent

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionsquote Verkehrsflächen	47,2	77,2	30,8	33,3	40,7
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen	32,9	38,3	26,6	33,2	19,3
Investitionsquote Straßen	53,6	90,9	34,2	38,7	41,4
Reinvestitionsquote Straßen	36,4	45,1	29,2	38,5	18,1
Investitionsquote Wirtschaftswegen	15,8	0,0	14,0	0,0	32,3
Reinvestitionsquote Wirtschaftswegen	15,8	0,0	14,0	0,0	32,3

In Olpe variiert die anteilige Verteilung der Investitionsauszahlungen zwischen Neubau und Erneuerung bzw. Um-/Ausbau abhängig von der Maßnahmenplanung. Die detaillierte Maßnahmenplanung der Stadt Olpe zeigt sich beispielsweise darin, dass 2018 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich weniger Auszahlungen für die Erneuerung von Straßen geleistet wurden. Zugleich hat Olpe höhere Beträge in den Um- und Ausbau von Straßen sowie die Erneuerung von Wirtschaftswegen reinvestiert.

Insgesamt wird deutlich, dass ein Großteil der Reinvestitionen in Olpe für die Straßen aufgewendet wird. Abhängig von der Maßnahmenplanung sind sowohl Erneuerungen als auch Um- und Ausbau von bestehenden Straßen jährlich gängige Reinvestitionsarten. Investitionen bei

den Olper Wirtschaftswegen waren in den Jahren 2014 bis 2018 stets Reinvestitionen. Bestehende Wirtschaftswege hat die Stadt Olpe erneuert.

Die Reinvestitionsquoten in Olpe liegen unter dem Richtwert von 100 Prozent. Mit ihren Reinvestitionen ist es der Stadt Olpe bisher nicht gelungen, dem Werteverzehr bei ihren Verkehrsflächen entgegenzuwirken. Bei der Beurteilung, ob die geringeren Reinvestitionsquoten in Olpe dennoch auskömmlich sind, sind vor allem die Faktoren Alter und Zustand heranzuziehen. Bei den Straßen deuten der Anlagenabnutzungsgrad und die Zustände 2018 noch nicht auf einen hohen Reinvestitionsbedarf hin. Reinvestiert die Stadt Olpe weiterhin kontinuierlich in ihre Straßen, so kann es ihr gelingen, das Straßenvermögen über den gesamten Lebenszyklus zu erhalten.

Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Wirtschaftswegen ist höher. Die beginnende Überalterung wird Reinvestitionen in die Wirtschaftswege früher notwendig machen als bei den Straßen. Jedoch führen Zustand und durchgeführte bzw. geplante Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen dazu, dass die Erhaltung der Wirtschaftswege in Olpe durch die geringere Reinvestitionsquote derzeit noch nicht risikobehaftet ist. Die Stadt Olpe plant zudem mittel- bis langfristig ein Wirtschaftswegekonzept. Somit wird sie die Wirtschaftswege weiterhin fokussieren und ist in der Lage, frühzeitig werterhaltende Maßnahmen einzuleiten.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung				
F1	Mit der derzeit vorhandenen Kostenrechnung kann die Stadt Olpe den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht detailliert abbilden.	150	E1 Die Stadt Olpe sollte ihre interne Kostenrechnung so ausbauen, dass Aufwendungen einzelnen Anlagenteilen bzw. Straßenarten zugeordnet werden können.	151
F2	Momentan lässt sich in Olpe der Erfolg der Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.	151	E2.1 Die Stadt Olpe sollte die ihre Strategie des Tiefbauamtes mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben unterstützen. Die Zielvorgaben sollten allgemeine Leitziele wie die Verkehrssicherheit konkretisieren und nach Möglichkeit den Vermögenserhalt aus bilanzieller und technischer Sicht berücksichtigen.	152
			E2.2 Darüber hinaus sollte die Stadt Olpe die operativen Ziele mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.	152
Prozessbetrachtung				
F3	Die Stadt Olpe hat für ihre Situation vor Ort ein gutes und angemessenes Aufbruchmanagement aufgebaut. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem durch die Digitalisierung der Aufbruchverwaltung.	152	E3.1 Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe die Informationen aus dem Koordinierungsgespräch und den unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen.	154
			E3.2 Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Olpe zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen.	154
			E3.3 Zukünftig sollte die Stadt Olpe den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.	155

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Sind die Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Olpe in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der Kontrollen direkt im System pflegen.	156
			Zukünftig sollte das Tiefbauamt der Stadt Olpe, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.	156
			Perspektivisch sollte die Stadt Olpe sicherstellen, dass die Straßenbegeher über die Informationen zu den Aufträgen verfügen. So können sie Schäden am Straßenkörper direkt einem Aufbruch zuordnen und der Prozess bzw. die Prüfung der Meldung kann optimiert werden. Denkbar ist zumindest ein Lesezugriff der Straßenbegeher auf die Straßendatenbank.	156
			Im Rahmen einer vollumfänglichen digitalen Aufbruchverwaltung sollte die Stadt Olpe schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.	157
Erhaltung der Verkehrsflächen				
F4	In Olpe deuten weder das Alter noch der Zustand der Straßen auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin. Bei den Wirtschaftswegen lässt die bilanzielle Überalterung einen früheren und größeren Reinvestitionsbedarf erwarten. Dieses bilanzielle Risiko wird jedoch durch die noch angemessenen Zustände der Wirtschaftswege und deren positive Entwicklung gemindert.	164		
F5	In Olpe sprechen viele Faktoren für eine auskömmliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt.	168	Die Stadt Olpe sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Erhaltungsmaßnahmen nach Straßen und Wirtschaftswegen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Olpe die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen einsetzt.	171
F6	In Olpe stellen die zurzeit geringeren Reinvestitionsquoten kein Risiko für die nachhaltige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege dar.	171		

7. Friedhofswesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olpe 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

Die Aufgaben im Friedhofswesen sind bei der Stadt Olpe auf zwei Bereiche des Fachbereichs 3 aufgeteilt. Die Verwaltung der drei kommunalen Friedhöfe übernimmt das Tiefbauamt. Die operativen Arbeiten auf den Friedhöfen werden durch den Baubetriebshof sichergestellt. Strategische Zielsetzungen hat die Stadt noch nicht schriftlich fixiert. Die Stadt beobachtet die Entwicklung der Bestattungskultur und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Friedhofsflächen. Das in 2013 erstellte Fortentwicklungskonzept trifft noch keine Festlegungen für eine langfristige Friedhofsentwicklung.

Bei der Verwaltung der Friedhöfe wird das Tiefbauamt durch eine Fachsoftware unterstützt. Die Software ist nicht an die Finanzsoftware angebunden. Informationen über Wege- und Grünflächen will die Stadt in 2021 in einem Geo-Informationssystem erfassen.

Die Stadt Olpe stellt auf der städtischen Homepage und über einen Friedhofsratgeber sicher, dass die Nutzungsberechtigten sich über die Möglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen informieren können. Obwohl ein Konkurrenzdruck nicht unmittelbar spürbar ist, kann die Stadt die Öffentlichkeitsarbeit ausbauen, die Informationen aktualisieren und gezielt für ihre Bestattungsangebote werben und die Friedhöfe für andere Lebensbereiche öffnen.

Im Friedhofswesen erreicht Olpe in 2018 die Kostendeckung und kann auch im Folgejahr einen hohen Kostendeckungsgrad erreichen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulation bleiben hohe Gebührensteigerungen aus. Die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten, wie der Ansatz einer angemessenen kalkulatorischen Verzinsung oder die Berücksichtigung von Über- und Unterdeckungen setzt die Stadt Olpe weitestgehend um. Durch die Gewichtung der grabspezifischen Vorteile über Äquivalenzziffern stellt die Stadt sicher, dass die Gebührensätze die jeweiligen wirtschaftlichen Vorteile abbilden.

Bei der Stadt Olpe sind 23,8 Prozent der Gesamtfläche der Friedhöfe mit Gräbern belegt. Durch den Wandel der Bestattungskultur sind viele Erdgräber bereits ohne bestehendes Nutzungsrecht. Zusätzlich werden perspektivisch mehr flächenmäßig größere Erdgräber frei, als durch Neuvergaben benötigt. Die Nachfrage nach den flächenmäßig kleineren Urnengräbern ist angestiegen und höher als die Zahl der durchschnittlich freiwerdenden Gräber. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer. Durch gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die

Stadt die Auslastung der Friedhöfe so, dass langfristig zusammenhängende Flächen entstehen, die für attraktivere Bestattungsarten umgestaltet werden können.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind vergleichsweise gering. Für eine zielorientierte Steuerung der Grün- und Wegepflege fehlt es der Stadt Olpe jedoch aktuell an einer detaillierten Datenlage und festgelegter Pflegestandards.

7.2 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.

7.3 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	Olpe	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	80.758	68.000	89.092	134.861	141.217	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	88,36	43,90	69,08	73,36	87,30	117,37	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,19	1,07	1,61	1,86	2,57	3,48	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	83,59	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Friedhofsfläche in qm je Einwohner	3,30	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

Im Stadtgebiet der Stadt Olpe befinden sich neben den drei kommunalen Friedhöfen weitere zwölf konfessionelle Friedhöfe. Insgesamt stellt die Stadt eine vergleichsweise geringe Friedhofsfläche zur Verfügung. Die Stadt Olpe betreibt einen größeren stadtzentrumsnahen Friedhof, der als Kommunalfriedhof Olpe benannt ist. Dieser Friedhof teilt sich in einen ehemaligen katholischen Friedhofsteil, einen ehemaligen evangelischen Friedhofsteil und eine Erweiterungsfläche auf.

Der Waldfriedhof ist ein Ortsteilfriedhof und befindet sich in dem Ortsteil Sondern. Er dient vorwiegend als Bestattungsfläche für Anwohner der Ortsteile Sondern, Eichhagen und Stade. Auf diesem kleinen Friedhof finden nur wenige Bestattungen pro Jahr statt. Auf den beiden Friedhöfen hat die Stadt nur die Bestattung von Einwohnern der Stadt Olpe und nahen Angehörigen in ihrer Satzung ermöglicht.

In 2012 eröffnete die Stadt Olpe den Bestattungswald. In direkter Anbindung zum Waldfriedhof war dieser zunächst als ein zusätzliches Angebot für Olper Einwohner vorgesehen. Im Jahr 2015 eröffnete die Stadt die Bestattungsmöglichkeit auch für Ortsfremde. Da der Friedhof in direkter Nähe zum Biggensee liegt, wird er unter anderem auch von Touristen mit besonderem Bezug zum Biggensee zur Beisetzung ihrer Angehörigen genutzt. Aber auch Einwohner aus den Städten Attendorn, Finnentrop und Lennestadt werden auf diesem Friedhof beigesetzt. Insgesamt finden in 2019 17,1 Prozent der Bestattungen in dem Bestattungswald statt. Der hohe Anteil der kommunalen Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl erklärt sich durch diese Besonderheit.

Der hohe Anteil der kommunalen Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche findet seine Ursache in der hohen Anzahl der Wahlgräber. Insbesondere auf dem Kommunalfriedhof befinden sich in dem alten Friedhofsteil viele Familiengrabstätten, die durch Nachbelegungen mehrfach genutzt werden. Ein weiterer Grund ist, dass es die Stadt Olpe ermöglicht, bis zu zwei Urnen in einem Erdwahlgrab zusätzlich beizusetzen. Zusätzlich beeinflusst der Bestattungswald mit einem Anteil von 7,1 Prozent der Gesamtfläche bei 17,1 Prozent der Bestattungen den Kennzahlenwert.

Auf dem Kommunalfriedhof hat die Stadt Olpe zusätzlich ein Grabfeld eingerichtet, um die Anforderungen einer Beisetzung nach dem muslimischen Glauben zu ermöglichen.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Anhand dem hohen Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche zeigt sich, dass diese Bedeutung bei der Stadt Olpe jedoch eher als nachrangig bewertet werden kann. Dies verdeutlicht auch die verhältnismäßig geringe Friedhofsfläche in qm je Einwohner.

7.4 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.

7.4.1 Strukturen und Prozesse

- Die Aufgaben des Friedhofswesens sind auf zwei Bereiche innerhalb des Fachbereichs 3 aufgeteilt. Zwischen dem Tiefbauamt und dem Baubetriebshof besteht ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis.

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 – Produkt 13.01.04 – Kommunalfriedhöfe – ist dem Tiefbauamt zugewiesen. Dort erfolgt die Gebührenkalkulation, der Kontakt mit Bürgern und Bestattern, die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen und die Planung der Fortentwicklung der kommunalen Friedhöfe. Die Unterhaltung der insbesondere freien Gräber, die Grün- und Wegepflege und die Baumkontrollen werden von dem Baubetriebshof wahrgenommen. Dort sind zwei Mitarbeiter direkt dem Friedhofswesen zugewiesen und unterstehen der Leitung des Baubetriebshofs. Die entsprechenden Personalkosten sind dem oben genannten Produkt zugeordnet. Beauftragt das Tiefbauamt den Baubetriebshof für besondere Maßnahmen, erfolgt

die Kostenzuordnung über die interne Leistungsverrechnung. Beide Organisationseinheiten gliedern sich unter dem Fachbereich 3 und der Leitung der technischen Beigeordneten.

Die Zuständigkeiten sind damit klar abgegrenzt. Allerdings existierten bei den beiden Akteuren unterschiedliche Auffassungen über die Qualität und Dringlichkeit der Ausführungsarbeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Hierdurch haben sich in der Vergangenheit bereits Reibungsverluste zum Beispiel bei der Abarbeitung von Aufträgen aufgrund von Bürgerbeschwerden ergeben. Zwischenzeitlich werden die Aufträge zügiger abgewickelt und es zeichnet sich eine positive Entwicklung hin zu einem einheitlichen Verständnis von der Pflegequalität und Dringlichkeit der Aufgaben ab. Instrumente zur Kontrolle der Auftrags erledigung hat die Stadt Olpe nicht implementiert.

7.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Olpe hat keine langfristige Strategie für die Ausrichtung ihrer kommunalen Friedhöfe verschriftlicht. Kennzahlen verwendet die Stadt nicht zur Steuerung. Regelmäßige Berichte zur Auslastung und Entwicklung ihrer Friedhöfe fertigt die Stadt nicht.

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 Olpe** erstellte im Jahr 2013 ein Fortentwicklungskonzept zu den kommunalen Friedhöfen. Hierin beschreibt die Stadt den Wandel der Bestattungskultur hin zu den pflegefreien Grabarten und die daraus entstehenden Konsequenzen für die Ausgestaltung der Friedhöfe. Die Stadt überprüfte darin auch, ob die bestehenden Grabstellen für die jeweiligen Bestattungsarten perspektivisch ausreichen oder der Anpassung bedürfen. Bereits darin zeigte sich der zunehmende Wandel der Bestattungskultur hin zu insgesamt pflegeleichteren Grabarten wie zum Beispiel Urnenbestattungen ab. Eine langfristige Strategie zur Ausgestaltung der Kommunalen Friedhöfe wird in dem Konzept nicht festgelegt.

Seit diesem Zeitpunkt hat die Stadt kein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept niedergeschrieben und beschlossen. Eine Bestandsaufnahme hat die Stadt aktuell vorgenommen, jedoch fehlen derzeit langfristige Zielvorgaben für die Friedhöfe aus dem Bereich der Politik oder Verwaltungsführung. Kennzahlen und Indikatoren zur Steuerung werden in Olpe ebenfalls nicht verwendet. Regelmäßige Berichte über die Entwicklung der Bestattungszahlen und Auslastung ihrer Friedhöfe erstellt die Stadt Olpe nicht. Bedingt durch die Nachfrageveränderung sind bereits Flächenüberhänge entstanden und werden sich weiter vergrößern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte die zukünftige Ausgestaltung ihrer Friedhöfe planen. Zusätzlich sollte die Stadt regelmäßig zu den Bestattungszahlen und zur Auslastung der Friedhöfe berichten.

7.4.3 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 Friedhofswesens.

- Eine Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei der Steuerung und Organisation aktiv. In 2021 will die Stadt Olpe die Grünflächendaten detaillierter in einem Geo-Informationssystem erfassen und bei der Friedhofsentwicklungsplanung auf diesen Daten aufbauen.

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.

Die **Stadt Olpe** setzt eine Fachsoftware zur Friedhofsverwaltung ein. Hierüber verwaltet die Stadt die Bestattungsfälle und Grabstellen. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware ist nicht eingerichtet. Die Kostenbescheide werden daher an die Stadtkasse manuell übersandt.

Geo-Daten zu den Grabfeldern, Wegen, Grünflächen, Bäumen und Bepflanzungen hatte die Stadt äußerst grob in der Fachsoftware hinterlegt. In 2021 soll ein neues Geo-Informationssystem eingerichtet werden. Die Stadt Olpe möchte detailliertere Daten über die Grünflächen für die Friedhöfe realisieren, damit diese für die Planung der Fortentwicklung verwendet werden können. Die Stadt hat aktuell das Stadtgebiet durch eine Überfliegung vermessen und will diese Daten für das Friedhofswesen nutzen.

7.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Öffentlichkeitsarbeit ist bei der Stadt Olpe ausbaufähig. Die Stadt nutzt den eigenen Internetauftritt, um über die Bestattungsmöglichkeiten zu informieren. Der ausgelegte Friedhofswegweiser ist bereits veraltet.

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.

Für die Öffentlichkeitsarbeit setzt die **Stadt Olpe** aktuell auf den Internet-Auftritt der Stadt. Ein veralteter Friedhofswegweiser informiert über Bestattungsmöglichkeiten, die kommunalen Friedhöfe und konfessionellen Friedhöfe in Olpe. Aktuelle Broschüren, Flyer, Annoncen und Plakatwerbung setzt die Stadt derzeit nicht ein. Die Stadt Olpe bewertet die eigene Öffentlichkeitsarbeit als ausbaufähig. Insbesondere aktuelle gezielte Informationen für einzelne Bestattungsformen will die Stadt aufbauen. Hierbei sollte die Stadt auch die zusätzliche Auslage von Flyer und Informationsbroschüren in Hospizen und Altenheimen erwägen. Vielfach sind die Bestatter im Todesfall der erste Ansprechpartner der Hinterbliebenen. Daher erscheint es sinnvoll, bereits vorher gezielt die Informationen über das städtische Angebot zur Verfügung zu stellen. Zur Öffentlichkeitsarbeit zählt auch die Beschilderung auf den Friedhöfen, die von der Stadt Olpe aktuell überarbeitet wird.

Ein besonderer Konkurrenzdruck zum Beispiel durch konfessionelle oder private Bestattungsmöglichkeiten existiert jedoch in Olpe noch nicht. Demnach kann die Stadt die Öffentlichkeitsarbeit gezielt nutzen, um über ihre Bestattungsmöglichkeiten zu informieren.

→ **Empfehlung**

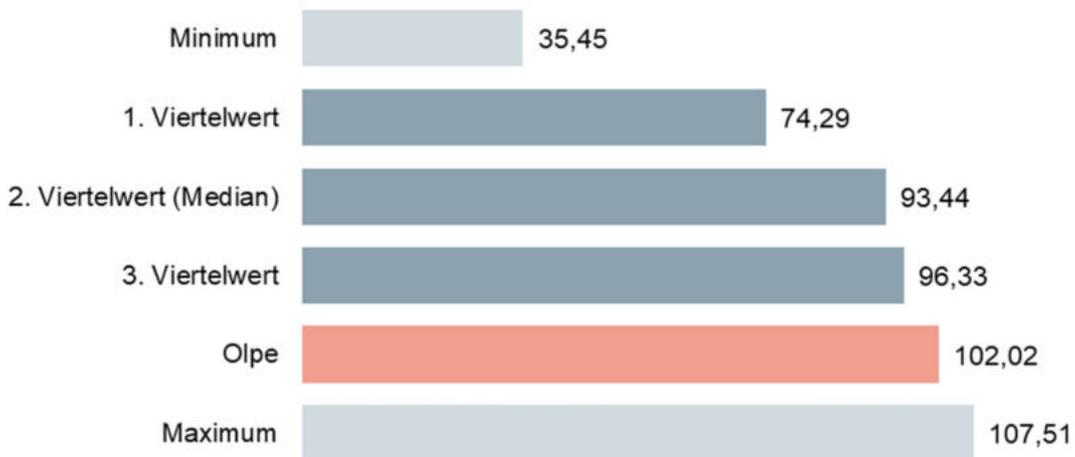
Die Stadt Olpe sollte die eigenen Informationsmaterialien aktualisieren und frühzeitig zur Verfügung stellen. Insbesondere das gezielte Bewerben einzelner Bestattungsformen könnte die Nachfrage hierzu steigern.

7.5 Gebühren

- Die Stadt Olpe erreicht in 2018 einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad und kann mit dem Gesamtgebührenaufkommen die Kosten vollständig decken. Auch im Jahr 2019 ist der Kostendeckungsgrad hoch.

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 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Olpe** gehört zu den wenigen Kommunen im Vergleich, die im Jahr 2018 eine Überdeckung realisieren kann. Im Jahr 2019 beträgt der Kostendeckungsgrad 97,3 Prozent.

Die Kosten für die allgemeinen ökologischen Zwecke und Erholungszwecke der Friedhöfe für alle Einwohner sind aus den Gesamtkosten der Friedhöfe herausgerechnet worden. Sie werden als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Olpe finanziert. Dafür setzt die Stadt einen Anteil von 20 Prozent der Aufwendungen für die Friedhofsunterhaltung an. Diesen Anteil definierte die Stadt Olpe aufgrund einer Flächenberechnung.

7.5.1 Grabnutzungsgebühren

- Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Olpe die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenanpassungen sind aktuelle Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern ordnet die Stadt Olpe den Leistungen entsprechende Kostenanteile zu.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten¹⁹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Olpe** kalkuliert die Gebühren jährlich. Hierdurch kommt es zu regelmäßigen, dafür aber jeweils moderaten Gebührenerhöhungen, die sich vorwiegend aus den realen Preissteigerungen ergeben. Die Gebührenkalkulation wird im Tiefbauamt vorgenommen. Die hierfür notwendigen Informationen liegen dem Amt zeitnah vor.

Die Stadt Olpe berücksichtigt die Gemeinkosten in der Gebührenkalkulation. Hierzu zählen zum Beispiel die Kosten des Gebäudemanagements, der zentralen Dienste, des Personalmanagements und der Kämmerei. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Olpe einen Zinssatz von 3,5 Prozent. Die Abschreibungen berücksichtigt die Stadt auf der Basis der bilanziellen Abschreibungen.

Etwaige Unterdeckungen aus dem Gesamtgebührenaufkommen werden ebenso wie Überdeckungen in den folgenden drei Jahren ausgeglichen.

Die aktuelle Grabnutzungsgebühren kalkuliert die Stadt Olpe anhand von Äquivalenzziffern. Hierdurch drängt die Stadt den bloßen Einfluss der Grabfläche oder Nutzungszeit zurück und schafft eine an den jeweiligen Leistungen verursachungsgerecht orientierte Gebühr. Große Unterschiede zwischen der Grabart Urnenreihengrab und Erdreihengrab bestehen nicht. Dies verhindert die finanziell bedingte Verstärkung des Trends hin zu Urnenbeisetzungen.

Strukturelle Veränderungen in der Gebührenkalkulation hat die Stadt Olpe in 2011 vorgenommen. Erstmals führte die Stadt flächenunabhängige Gebührenbestandteile ein. Diese finden sich in der Teilgebühr 1 für die Kosten der Friedhofsverwaltung wieder. Im Jahr 2014 führte die Stadt für die Teilgebühr 3 grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern ein. Dabei bewertet die Stadt verschiedene Sachverhalte:

- Bei den Urnengräbern wird der Umgestaltungsaufwand von Erdgräber zu Urnengräber berücksichtigt.
- Aufgrund der höheren Belegungsdichte reduziert die Stadt diesen Aufschlag bei den Urnengemeinschaftsgräbern.
- Bei den Grabkammern führen die erforderlichen Bauleistungen zu einem individuellen Aufschlag jeweils für Flach- oder Doppelgrabkammern.
- Bei muslimischen Gräbern berücksichtigt die Stadt die besondere Ausgestaltung dieser Grabart aufgrund der religiös motivierten Anforderungen an die Gräber.

¹⁹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

7.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Bedingt durch die entstehende Konkurrenzsituation durch private Abschiedsräume unterschreitet die Stadt in 2018 die Kostendeckung. Die Nutzungsintensität ist rückläufig und es zeichnet sich ein Investitionsbedarf bei der Trauerhalle ab.

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 Stadt Olpe in Prozent 2018

2018	2019
82,8	80,7

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



Bei der Trauerhallennutzung kommt es im Vergleichsjahr 2018 bei der **Stadt Olpe** zu einer Kostenunterdeckung. Im Folgejahr beträgt der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen 80,7 Prozent und sinkt damit weiter ab. Dabei ist die fehlende Kostendeckung nicht auf eine außergewöhnlich hohe Gebührenhöhe zurückzuführen. Die Stadt Olpe bleibt im Vergleichsjahr 2018 unterhalb des dritten Viertelwertes der Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro. Ebenfalls zeigen sich im Vergleich nicht höhere Kosten, da diese mit 259 Euro pro Trauerhallennutzung den Median von 267 Euro pro Trauerhallennutzung nicht überschreiten.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	62,79	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	215	100	126	158	225	620	12

Die Trauerhalle auf dem Kommunalfriedhof ist nach Angaben der Verantwortlichen in die Jahre gekommen und muss saniert werden. Von der ursprünglichen Nutzungsdauer von 60 Jahren verbleibt in 2018 eine Restnutzungsdauer von noch 18 Jahren. Die Nutzungen insbesondere der Aufbahrungsräume gehen zurück, weil die Gestaltung der Einschätzung der Verantwortlichen nach nicht ansprechend ist. Ein weiterer Grund ist die eingeschränkte zeitliche Erreichbarkeit der Räume. Die Gestaltung, Einrichtung und Medien-Technik entspricht nicht dem aktuellen Stand, sodass die Nutzer mit eigenen Mitteln nachrüsten müssen. Aktuell beschafft die Stadt eine neue Orgel, um für die Trauergesellschaften eine ansprechende musikalische Umrahmung der Trauerfeier zu ermöglichen. Da nur eine Trauerhalle auf den kommunalen Friedhöfen in Olpe existiert, ist es absehbar, dass sie in die Umgestaltung und Renovierung der Trauerhalle mittel- bis langfristig investieren muss.

Die Bestatter bieten in Olpe bereits private Bestattungsräume und Aufbahrungsräume an. Vielfach sind diese ansprechend gestaltet und können zu kundenorientierten Öffnungszeiten besucht werden. Aktuell wird ein neues privates Bestattungshaus gebaut. Da die Bestatter über den Vorteil eines direkten Kundenkontakts verfügen, bewirkt dies eine Verschärfung der Konkurrenzsituation.

Neben der Nutzung für Trauergesellschaften gehen Städte vereinzelt dazu über, die Trauerhallen als Raum für angemessene Veranstaltungen vorzubereiten. Hierdurch ermöglichen die Städte dem Umfeld angemessene Lesungen, Konzerte oder sonstige Veranstaltungen in den Trauerhallen. Sollte die Stadt Olpe Investitionen in die Trauerhalle vornehmen und sie diese Möglichkeiten erwägen, müssten die Investitionen entsprechend ausgerichtet sein.

→ **Empfehlung**

Bei einer etwaigen Sanierung der Trauerhalle sollte die Stadt zukünftig zusätzliche Nutzungen erwägen und die Investitionsmaßnahmen daran ausrichten.

7.6 Flächenmanagement

7.6.1 Ausgangslage

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

Die Einwohnerzahl der Stadt Olpe ist seit 1962 von 19.108 Einwohner auf 24.551 Einwohner in 2019 angestiegen. Einhergehend mit der Zunahme der Einwohner ist auch die Zahl der Sterbefälle in der Stadt Olpe im Zeitablauf moderat angestiegen.

Entwicklung Sterbefälle in der Stadt Olpe in der Zeitreihe von 1957 bis 2019²⁰

1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2019
183	191	208	212	213	235	308	294

Die Bevölkerungsvorausberechnung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen ergibt für die **Stadt Olpe** im Zeitraum 2018 bis 2040 einen Bevölkerungsrückgang von rund 1,2 Prozent. In der Bevölkerungsvorausberechnung wird auch erkennbar, dass sich die Altersstruktur hin zu älteren Menschen verschiebt. Da die Stadt Olpe die Bestattungsmöglichkeit auf dem Kommunalfriedhof und Waldfriedhof nahezu ausschließlich auf Olper Einwohner einschränkt, haben diese Entwicklungen auch Auswirkungen auf die Nutzungsintensität dieser Friedhöfe.

Eine andere Situation ergibt sich bei dem Bestattungswald der, wie im Kapitel „6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens“ beschrieben, auch von den Einwohnern umliegender Städte genutzt wird.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	31,01	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	68,99	21,08	43,87	55,21	64,98	77,30	14
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	0,00	0,00	3,62	4,30	12,28	31,86	12

In der Vorlage zur Fortentwicklung des Friedhofswesens stellt die Stadt Olpe fest, dass in den Jahren 2010 bis 2012 die Zahl der Bestattungen in Erdgräbern rückläufig waren und der Urnengräber deutlich anstieg. Die aktuellen Kennzahlen zeigen, dass ungefähr zwei Drittel der Beisetzungen in Urnengräber erfolgen. Mit dem deutlichen Trend hin zu Urnengräbern entstehen Flächenüberhänge und es wird notwendig, die Friedhofsflächen neu auszurichten. Ebenso befindet sich die Stadt auf dem Weg attraktive alternative Angebote zu unterbreiten.

Zu den weiteren Grabarten zählen Beisetzungen in Urnennischen und Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräbern und Aschestreifelder. Diese Bestattungsmöglichkeiten werden in Olpe in 2018 noch nicht angeboten. In 2019 bietet die Stadt erstmalig Beisetzungen in einem Urnengemeinschaftsgrab an. Dieses wird von einem örtlichen Friedhofsgärtner gestaltet und ermöglicht demnach eine pflegefreie Urnenbeisetzung. Von den dort eingerichteten 40 Grabstellen kann

²⁰ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf 2021

die Stadt in 2019 allerdings erst sechs Stellen veräußern. Üblicherweise besteht an dieser Grabart eine hohe Nachfrage, da bei diesen Grabstätten keine eigenen Pflegearbeiten erforderlich sind. Auch sind diese Grabstätten häufig sehr ansprechend gestaltet.

Wesentlicher Einflussfaktor für die Wahl der Bestattungsform ist der Pflegeaufwand. Aus diesem Grund werden die pflegefreien Grabarten zunehmend stärker nachgefragt. Die Stadt Olpe plant längerfristig Grabfelder zu pflegefreien Sarg- und Urnengräbern umzugestalten, um diesen Trend aufzunehmen.

Einen weiteren Einflussfaktor stellt die Laufzeit der Gräber da. Die Stadt Olpe berücksichtigt auch diese Nachfrage und stellt den Einwohnern die Möglichkeit zur Verfügung, die Beisetzung in einer Grabkammer (Doppelgrabkammer oder Flachgrabkammer) vorzunehmen. Diese Grabkammern haben eine deutlich reduzierte Laufzeit und eine kleinere zu pflegende Fläche. Die höheren baulich bedingten Kosten und die Vorteile für die Nutzer berücksichtigt die Stadt mit angemessenen Äquivalenzziffern in der Gebührenkalkulation.

7.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

- In der Stadt Olpe bestehen auf den kommunalen Friedhöfen innerhalb der Grabfelder bereits viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der Belegungsgrad ist zwar vergleichsweise hoch, beträgt aber nur rund ein Viertel der gesamten Friedhofsfläche.

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.

Anteil belegte Fläche Grabstellen insgesamt an der Gesamtfläche Friedhöfe – Standardfläche 2018



Die gpaNRW hat bei der Bemessung der Standardflächen die üblichen Grabgrößen für die jeweiligen Grabarten berücksichtigt. Auf der Basis der belegten Grabstellen ergibt sich dann die durch Grabstellen belegte Fläche. In Gegenüberstellung zur Gesamtfläche kann die gpaNRW hierüber die Auslastung der Friedhöfe auf der Basis dieser Standardflächen darstellen. Die Stadt Olpe konnte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung ermitteln, wie viele Grabstellen in 2018 mit einem aktiven Nutzungsrecht belegt sind. In der Vergleichsgruppe von 14 Städten ist dies sechs Städten gelungen. Insgesamt verdeutlicht die geringe Auslastung von maximal 28,4 Prozent, dass mit dem Wandel der Bestattungskultur eine geringere Flächenauslastung einhergeht.

Flächenanteile der Grabarten Stadt Olpe in Prozent 2018

Kennzahlen	2018	2018 ohne Bestattungswald
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe	22,59	24,31
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe	1,20	1,06

Nicht berücksichtigt sind die weiteren Grabarten. Hierunter fallen Urnengemeinschaftsgräber, Urnennischen, Kolumbarien und Aschestreifelder. Bei der Stadt Olpe existieren in dieser Gruppierung Urnengemeinschaftsgräber. Aufgrund der individuellen Gestaltung lassen sich diese durch Standardflächen nicht vergleichbar abbilden. Die Stadt Olpe hat insgesamt 40 Grabstellen dieser Art eingerichtet.

Im Vergleich zeigt sich bei allen Städten ein geringer Flächenanteil an belegten Gräbern an der gesamten Friedhofsfläche. Innerhalb der Vergleichsgruppe sind die Anteile bei der Stadt Olpe höher. Gründe hierfür sind die vergleichsweise geringe Fläche der kommunalen Friedhöfe je Einwohner und die geringe Anzahl der kommunalen Friedhöfe. Auf dem Bestattungswald befinden sich ausschließlich Urnengräber an Bäumen. In 2018 sind dort 197 Grabstellen belegt. Hieraus ergibt sich ein Anteil der belegten Gräber an der Fläche von 3,1 Prozent. Durch die weiterhin hohe Nachfrage erhöht sich dieser Anteil im Folgejahr auf 3,9 Prozent. Die gpaNRW hat daher die Flächenanteile ohne den Bestattungswald ermittelt. Insgesamt bewirkt dies durch die geringere Gesamtfläche einen etwas erhöhten Anteil der belegten Flächen.

Dass die Flächenanteile insgesamt niedrig erscheinen, ist vor allem auf die 65 Prozent Grün- und Wegefläche zurückzuführen. Die vielen freien Grabstellen umfassen in 2018 einen Flächenanteil von rund sieben Prozent. Insgesamt sind dies in 2019 1.336 Erdgräber und 478 Urnengräber. Die freien Grabstellen sind hier bei den Flächenanteilen nicht berücksichtigt.

7.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- Durch die Vielzahl der bereits freien und der zukünftig freiwerdenden Erdgräber verringert sich der Flächenbedarf für die Bestattungen. Die Stadt Olpe steuert dieser Entwicklung entgegen, in dem sie zusammenhängende Flächen nach Möglichkeit anderen Bestattungsarten zuführt und teilweise Flächen für Bestattungen sperrt.

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 2019	42
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	228
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2019	148

Bezeichnung	Anzahl
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	41
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2019	6
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	0

Im Jahr 2019 finden 65 Bestattungen in Erdgräbern statt. Da von den 59 Beisetzungen in Erdwahlgräber 23 in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen werden, belegt die Stadt insgesamt 36 freie Grabstellen erneut. In 2019 sind 1.336 Erdgrabstellen frei. Zusätzlich werden im Zeitraum von 2021 bis 2025 weitere 1.139 Grabstellen frei. Dies sind pro Jahr 228 Grabstellen. Damit ist der Bedarf basierend auf den Bestattungen des Jahres 2019 deutlich geringer als die perspektivische Zahl der jährlich freiwerdenden Grabstellen. Die Verlängerungen von Erdwahlgräbern sinken von 2018 mit 200 Verlängerungen auf 173 Verlängerungen in 2020 ab. Die freiwerdenden Grabstellen und die zumindest in den beiden Jahren zurückgehende Nachfrage nach Verlängerungen führen zu weiter ansteigenden Lücken in den bestehenden Grabreihen und Grabfeldern.

Im Jahr 2019 finden 209 Bestattungen in Urnengräbern statt. Von den 77 Beisetzungen in Urnenwahlgräber werden 61 in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen. Noch 478 Urnengrabstellen sind frei. Zusätzlich werden im Zeitraum von 2021 bis 2025 weitere 203 Grabstellen frei. Dies sind pro Jahr 41 Grabstellen. Der Bedarf an Urnengrabstellen basierend auf den Beisetzungen des Jahres 2019 übersteigt die Zahl der freiwerdenden Grabstellen. Von den derzeit freien Gräbern entfallen allerdings 364 freie Grabstellen auf die Urnengräber an Bäumen im Bestattungswald. Insofern zeichnet sich aufgrund der hohen Nachfrage ab, dass die Stadt Olpe sukzessive freiwerdende Erdgrabfelder in Urnenreihen- und -wahlgräber umwandeln sollte.

Urnengräber an Bäumen werden im Zeitraum 2021 bis 2025 praktisch nicht frei. Die freien Grabstellen von 324 im Jahr 2019 können den Bedarf von 48 Grabstellen in 2019 noch einige Jahre decken. Die Stadt Olpe entwickelt sukzessive weitere Urnengräber an Bäumen auf dem Bestattungswald.

Bedingt durch die geringer werdende Nachfrage nach den flächenmäßig größeren Erdgräbern entstehen auf den Friedhöfen zunehmend Lücken in den bestehenden Grabreihen. Diese kleinteiligen Freiflächen verursachen höhere Pflegeaufwendungen. Die Stadt steuert hier gegen, in dem zum Beispiel Wahlgräber nur in bestimmten Flächen vergeben werden. Auf den Friedhöfen kategorisiert die Stadt die Flächen durch farblich gekennzeichnete Holzpflocke. Damit dies bei der Grabwahl frühzeitig berücksichtigt werden kann, stellt die Stadt auch den Bestattern die Planungen zur Verfügung. Teilweise sperrt die Stadt Flächen für die Vergabe von Grabstätten. So verdichtet sie die Grabflächen sukzessive.

7.7 Grünpflege

7.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimm-

men 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.

Grün und Wegeflächen/Bäume auf den Friedhöfen 2018

Kennzahl	2018
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	65,3
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	1

Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind elf Werte eingeflossen. Wie im Kapitel „6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens“ beschrieben, ist der Anteil der Erholungs- und Grünfläche am Stadtgebiet der Stadt Olpe bereits hoch. Auf den Friedhöfen zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Flächenanteil der Grün- und Wegefläche überschreitet den Median der Vergleichsgruppe. Dabei ist der Bestattungswald mit 5.713 qm Fläche vollständig als Grünfläche berücksichtigt, weil die Stadt die Grabflächen der Urnengräber an den Bäumen nicht ermittelte. Berücksichtigt man die Grünflächen des Bestattungswalds nicht, reduziert sich der Flächenanteil auf 62,7 Prozent. Aufgrund der insgesamt geringen kommunalen Friedhofsfläche je Einwohner relativiert sich jedoch die Bedeutung des verhältnismäßig hohen Flächenanteils für die gesamten Grünflächen der Stadt.

Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche 2018

Kennzahl	Olpe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	1	1	5	6	8	14	12

Auf den kommunalen Friedhöfen stehen wenige Bäume. Dies liegt vor allem an dem großen kommunalen Friedhof im Stadtzentrum, auf dem verhältnismäßig wenige Bäume stehen. Tendenziell führt der geringe Baumbesatz zu geringeren Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegefläche. Ein dichter Baumbesatz ergibt sich natürlich auf dem jedoch flächenmäßig kleinen

Bestattungswald. Im Jahr 2019 hat die Stadt dort weitere 25 Bäume für Bestattungen vorgesehen.

7.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Olpe kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vergleichsweise kostengünstig realisieren. Pflegestandards hat die Stadt noch nicht festgelegt und muss hierfür die notwendige Detaillierung der Grünflächendaten aufbauen.

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 in Euro Stadt Olpe 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	1,27

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



Bei der **Stadt Olpe** erfordert die Unterhaltung der Grün- und Wegefläche geringere Kosten als bei dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dabei weist die kleine Vergleichsgruppe eine große Spannweite von 0,29 Euro bis 4,16 Euro Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche auf. Neben der Organisation der Grün- und Wegepflege sind auch die Pflegestandards wesentliche Einflussfaktoren auf die Kosten. Der Bestattungswald ist in diesem Kennzahlenwert enthalten. Die Aufwendungen für die Grünpflege in dem Wald sind jedoch äußerst gering. Aufgrund der kleinen Fläche des Bestattungswaldes erhöht sich der Kennzahlenwert ohne die Fläche geringfügig auf 1,43 Euro je qm Grün- und Wegefläche.

Die regelmäßig notwendigen Unterhaltungsarbeiten und die Pflege der nicht belegten und abgeräumten Gräber werden durch den Bauhof erledigt. Die Vorbereitung der Gräber für Bestattungen, größere Umgestaltungen oder bauliche Aufträge vergibt die Stadt an entsprechende Firmen. Auch die Kontrollen der Grabsteine erfolgen alle zwei Jahre durch ein externes Ingenieurbüro.

Für die Grünpflege hat die Stadt keine Standards definiert. Auch existieren hier noch keine Zielsetzungen für die Pflege der Grünanlagen. Hieraus resultiert kein einheitliches Verständnis von dem notwendigen Pflegezustand und den erforderlichen Arbeiten. Die Stadt Olpe sollte daher für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen Pflegestandards definieren. Diese Pflegestandards sind dann individuell für die Friedhöfe, die Grabfelder und einzelne Bepflanzungsarten zu definieren. In den Standards müsste die Stadt je Bepflanzungsart festlegen, welche Pflegeziele sie anstrebt und mit welcher Art und Anzahl der Pflegearbeiten sie in welchem Zeitrahmen diese Ziele erreichen will. Zusätzlich sind Unterhaltungsarbeiten nach Bedarf zu vereinbaren. Hieraus resultierende Pflegeplanungen können dann die Basis für eine Jahresarbeitsplanung sein. Hiermit würde ein einheitliches Verständnis über den Zustand der Grabfelder, Wege und Grünanlagen erreicht. Bei regelmäßigen Begehungen könnte die Stadt den Pflegezustand abgleichen und die Verkehrssicherheit überprüfen.

Voraussetzung für die Definition von Standards ist eine detaillierte Datenlage über die Grünflächen. Diese will die Stadt im Zuge der Einführung einer Geo-Informationssysteme aufbauen.

Die Stadt Olpe hat bereits Friedhofsflächen umgestaltet, um ein attraktives Angebot zu schaffen. So wurden bereits Flächen, auf denen die Nutzungszeiten von Reihengräber ausgelaufen sind, in Flächen für pflegefreie Rasengräber (Sarg und Urne) umgewandelt. Weitere Maßnahmen will die Stadt im Zuge der weiteren Fortentwicklung planen. Hierzu ist es aber zunächst erforderlich, dass zusammenhängende Friedhofsflächen freigezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olpe sollte aufbauend auf den detaillierteren Grünflächendaten Pflegestandards definieren und vereinbaren.

7.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung und Organisation				
F1	Die Stadt Olpe hat keine langfristige Strategie für die Ausrichtung ihrer kommunalen Friedhöfe verschriftlicht. Kennzahlen verwendet die Stadt nicht zur Steuerung. Regelmäßige Berichte zur Auslastung und Entwicklung ihrer Friedhöfe fertigt die Stadt nicht.	179	E1	180
F2	Die Öffentlichkeitsarbeit ist bei der Stadt Olpe ausbaufähig. Die Stadt nutzt den eigenen Internetauftritt, um über die Bestattungsmöglichkeiten zu informieren. Der ausgelegte Friedhofswegweiser ist bereits veraltet.	180	E2	181
Gebühren				
F3	Bedingt durch die entstehende Konkurrenzsituation durch private Abschiedsräume unterschreitet die Stadt in 2018 die Kostendeckung. Die Nutzungsintensität ist rückläufig und es zeichnet sich ein Investitionsbedarf bei der Trauerhalle ab.	184	E3	185
Grünpflege				
F4	Die Stadt Olpe kann die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vergleichsweise kostengünstig realisieren. Pflegestandards hat die Stadt noch nicht festgelegt und muss hierfür die notwendige Detaillierung der Grünflächendaten aufbauen.	191	E4	192

→ 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