

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Warendorf  
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Warendorf	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Warendorf	20
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
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	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>37</b>
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>77</b>
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	79
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	82
2.4	Beteiligungsmanagement	84
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
<b>3.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>91</b>
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Baugenehmigung	93
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	93
3.3.2	Rechtmäßigkeit	95
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	96
3.3.4	Geschäftsprozesse	98
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	99
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	100
3.3.7	Personaleinsatz	102
3.3.8	Digitalisierung	105
3.3.9	Transparenz	106
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
<b>4.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>111</b>
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	112
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	112
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	113
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	116
4.4	Sponsoring	119
4.5	Bauinvestitionscontrolling	121
4.6	Nachtragswesen	123
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	123
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	125
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	127

<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>130</b>
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.3	Steuerung	132
5.3.1	Datenlage	132
5.3.2	Straßendatenbank	133
5.3.3	Kostenrechnung	134
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	135
5.4	Prozessbetrachtung	137
5.4.1	Aufbruchmanagement	137
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	140
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	143
5.5.1	Strukturen	143
5.5.2	Bilanzkennzahlen	144
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	146
5.6.1	Alter und Zustand	147
5.6.2	Unterhaltung	150
5.6.3	Reinvestitionen	153
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	156
<b>6.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>160</b>
6.1	Managementübersicht	160
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	161
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	162
6.4	Steuerung und Organisation	164
6.4.1	Strukturen und Prozesse	164
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	165
6.4.3	Datenlage/ IT	166
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	167
6.5	Gebühren	167
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	169
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	170
6.6	Flächenmanagement	172
6.6.1	Ausgangslage	172
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	175
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	176
6.7	Grünpflege	178
6.7.1	Ausgangslage	178
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	178
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
	<b>Kontakt</b>	<b>185</b>



# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf

### 0.1.1 Managementübersicht

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Warendorf hat sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Während 2014 und 2015 die Ergebnisrechnungen noch mit Defiziten abschlossen, konnte die Stadt 2016 bis 2019 Überschüsse erzielen. Zum Zeitpunkt der Prüfung zeichnete sich auch für 2020 ein positives Jahresergebnis ab.

Die Jahresergebnisse werden sich jedoch voraussichtlich in den kommenden Jahren verschlechtern. Laut Haushaltsplan 2021 fallen bis 2024 Defizite von insgesamt 7,1 Mio. Euro an. Ohne die – rein buchungstechnischen – außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Covid-19-bedingten Haushaltsbelastungen betragen die Defizite insgesamt 14,6 Mio. Euro.

Trotz der absehbaren negativen Jahresergebnisse wird die Stadt Warendorf nach jetzigem Planungsstand keinen haushaltsrechtlichen Restriktionen unterliegen. Sie profitiert von der guten Eigenkapitalausstattung. Die im Eigenkapital enthaltene Ausgleichsrücklage beträgt rund 11,5 Mio. Euro. Dank dieser Risikovorsorge bleibt die Stadt haushaltswirtschaftlich ohne Einschränkungen handlungsfähig.

Dazu trägt auch die vergleichsweise niedrige Verschuldung bei. So ist die Stadt Warendorf aufgrund der guten Selbstfinanzierungskraft in den letzten Jahren nicht auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen.

Wichtige Gebäudepositionen wie die Schulen und die Sporthallen haben ein hohes Durchschnittsalter. Die Stadt begegnet den Sanierungsbedarfen bereits mit einer gezielten Investitionsstrategie. Durch die dafür notwendigen Kreditaufnahmen wird sich die Verschuldung jedoch erhöhen. Mittel- und langfristig könnten sich weitere Investitions- und Finanzierungsbedarfe durch das ebenfalls hohe Durchschnittsalter der Straßen und Wirtschaftswege ergeben.

Insgesamt ist die Haushaltssituation der Stadt Warendorf gut. Dennoch zeichnet sich ein Konsolidierungsbedarf ab. Das gilt vor allem aufgrund der pandemiebedingten Belastungen, der anstehenden Reinvestitionen beim Gebäudevermögen und Risiken bei den Steuererträgen und Verkehrsflächen.

In den letzten Jahren konnte die Stadt Warendorf die Aufwandssteigerungen durch gleichzeitig gestiegene Steuererträge ausgleichen. Gerade die Steuererträge sind jedoch risikobehaftet. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Warendorf, sich verstärkt mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinanderzusetzen und mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und vorzubereiten. Sollte sich die Haushaltssituation verschlechtern, kann die Stadt schneller und zielgerichteter reagieren.

**Fördermittel** können die Haushaltskonsolidierung erheblich unterstützen. Die Stadt Warendorf nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Wir empfehlen digitale Förderakten beziehungsweise eine zentrale Förderdatenbank einzurichten.

Teil einer zielgerichteten Haushaltssteuerung sind unter anderem realistisch geplante **Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen**. Die Stadt Warendorf überträgt in einem erheblichem Umfang Haushaltsermächtigungen für investive Maßnahmen in die Folgejahre. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch durchschnittlich nur zur Hälfte tatsächlich verausgabt werden. Die Stadt sollte hier ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls weniger Ermächtigungen übertragen.

Die **Beteiligungen** sind für die Stadt Warendorf wirtschaftlich bedeutend. Das erfordert ein effektives Beteiligungsmanagement. Die Stadt sollte zukünftig die Jahresabschlüsse sämtlicher Beteiligungen in digitaler Form anfordern. Dadurch könnte die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten.

Die Stadt Warendorf hat Beteiligungsberichte bis einschließlich 2015 erstellt. Die gpaNRW empfiehlt, die Beteiligungsberichte künftig bis spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und die ausstehenden Beteiligungsberichte ab 2016 zeitnah nachzuholen. Die Stadt Warendorf sollte den städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu ihren Rechten und Pflichten anbieten.

Die **Verkehrsflächen** haben einen erheblichen Anteil am Gesamtvermögen der Stadt Warendorf. Das Durchschnittsalter der Verkehrsflächen ist in Warendorf hoch. Die Straßen sind zu 65 Prozent bilanziell abgeschrieben, die Wirtschaftswege zu 87 Prozent. Aktuelle Informationen über den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen liegen zurzeit nur für die Wirtschaftswege vor. Hier ist in den vergangenen Jahren zwar eine Verschlechterung eingetreten. Insgesamt sind die Wirtschaftswege aber noch in einem durchschnittlichen Zustand.

Die Investitionen in die Straßen lagen in den vergangenen Jahren erheblich unterhalb der bilanziellen Abschreibungen. Bei den Wirtschaftsweegen hat die Stadt gänzlich auf Reinvestitionen verzichtet. Auf längere Sicht könnte sich ein Sanierungsstau bilden.

Ein Risiko könnte sich zudem aus der geringen Unterhaltung der Verkehrsflächen ergeben. Es fehlen zurzeit Informationen zum tatsächlichen Zustand der Straßen und dessen Entwicklung im Zeitverlauf. So bleibt unklar, ob die bisher eingesetzten Mittel für eine nachhaltig wirtschaftliche

Erhaltung ausreichen. Bei den Wirtschaftswegen ist ein zukünftig deutlich höherer Erhaltungs- und Investitionsbedarf jedoch schon absehbar.

Insgesamt ergibt sich durch das hohe Durchschnittsalter sowie die niedrigen Reinvestitionen und Unterhaltungen ein Risiko für den Zustand der Verkehrsflächen und den städtischen Haushalt. Wir empfehlen deshalb ein nachhaltig wirtschaftliches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Die Stadt Warendorf sollte als Grundlage eine aktuelle Zustandserfassung und -bewertung des Straßennetzes durchführen sowie die Finanzdaten stärker differenzieren. Mit der vorhandenen Straßendatenbank hat die Stadt bereits die technische Voraussetzung für die Datenerhaltung und die Steuerung geschaffen.

Im **Friedhofswesen** zeichnet sich wie bei vielen anderen Kommunen ab, dass verstärkt Urnengräber statt Sarggräber gewählt werden. Dies führt dazu, dass zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden und Überkapazitäten entstehen können. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegeärmeren und weniger flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Warendorf bewusst mit neuen Angeboten ab, wie zum Beispiel Urnenbestattungen in Steilen. Hierdurch kann sie die Nachfrage stützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Das sich verändernde Nachfrageverhalten erfordert eine zielgerichtete Steuerung, um Flächenüberhänge und damit einhergehende Belastungen des Gebührenhaushalts zu vermeiden. Die gpaNRW empfiehlt, für die kommunalen Friedhöfe Daten u.a. zu den Grabfeldern sowie den Grün- und Wegeflächen digitalisiert zu erheben. Die Datengrundlage kann die Stadt Warendorf nutzen, um einen Friedhofsentwicklungsplan für ihre Friedhöfe aufzustellen.

Bei den Trauerhallen liegt die Kostendeckung seit Übernahme der ehemals kirchlichen Friedhöfe in Freckenhorst und Milte niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Trauerhallen werden weniger genutzt als früher. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch absehbare Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen. Die gpaNRW empfiehlt deshalb zu planen, welches Angebot an Trauerhallen die Stadt dauerhaft vorhalten möchte. Wir empfehlen zudem, die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen zu ermitteln. Auf Grundlage dieser Daten sollte die Stadt überprüfen, inwieweit sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringen kann. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Warendorf befindet sich noch im Wiederaufbau. Die Stadt Warendorf hatte die Aufgaben als untere Bauaufsichtsbehörde vom 21. Juli 2018 bis 31. Januar 2019 auf den Kreis Warendorf übertragen.

Die Bauaufsicht ist insgesamt zwar schon gut organisiert, bietet jedoch noch einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Stadt Warendorf sollte die Bauanträge zukünftig vollständig elektronisch bearbeiten und auf Papierakten weitgehend verzichten.

Ein höherer Digitalisierungsgrad kann sich unter anderem positiv auf den Personaleinsatz auswirken. Im Jahr 2020 wurden je Vollzeit-Stelle weniger Fälle bearbeitet als bei vielen anderen Kommunen. Die gesetzliche Frist gemäß § 64 Absatz 2 Bauordnung NRW hält die Stadt Warendorf selten ein. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt prüfen, ob an den zurzeit gewährten Fristverlängerungen für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen festgehalten werden soll.

Wir empfehlen der Stadt Warendorf für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren jeweils die Gesamtlaufzeiten zu erheben. Die Stadt sollte zudem quantitative Ziele für die Bauaufsicht definieren und mittels Kennzahlen überprüfen.

Für das **Vergabewesen** hat die Stadt Warendorf seit dem Jahr 2018 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Wir empfehlen der Stadt eine Vergabesoftware installieren. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten und eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.

Die betrachteten Einzelmaßnahmen waren nachvollziehbar dokumentiert. Wir empfehlen der Stadt Warendorf jedoch, die Dokumentationen noch punktuell bei den Vergabevermerken und Abnahmeprotokollen zu optimieren.

Die Stadt Warendorf hat noch kein Nachtragsmanagement eingerichtet. Sie wertet die Nachträge nicht aus. Wir empfehlen der Stadt, unter anderem die Gründe von Nachtragsleistungen und Mengenabweichungen zu dokumentieren.

Die Stadt Warendorf sollte zur Verhütung von Korruption eine regelmäßige Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Wir empfehlen der Stadt zudem, eine eigenständige Dienstanweisung zur „Verhütung und Bekämpfung von Korruption“ zu erstellen. Für das Sponsoring sollte die Stadt Warendorf ebenfalls eine Dienstanweisung erlassen. Diese sollte die Laufzeit von Sponsoringverträgen befristen und die Haftung für die Stadt ausschließen.

Das **Bauinvestitionscontrolling** der Stadt Warendorf beschränkt sich auf die Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Wir empfehlen der Stadt Warendorf, zumindest bei größeren Maßnahmen ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erstellen. Angesichts der geplanten Investitions- und Sanierungsmaßnahmen wird das Bauinvestitionscontrolling zukünftig noch bedeutender werden.

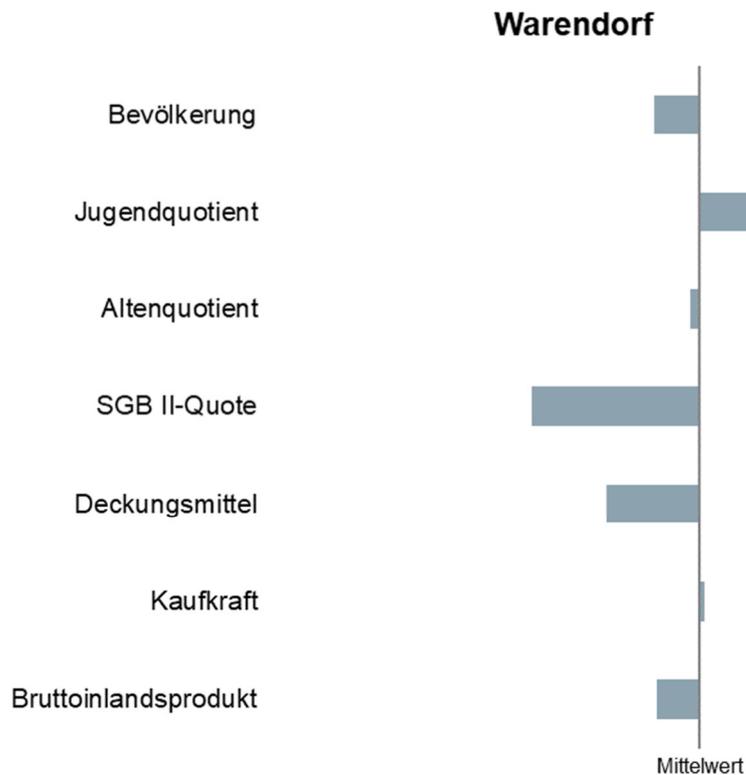
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Warendorf

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

## Strukturmerkmale Stadt Warendorf



Die Stadt Warendorf hat gleichermaßen entlastende und belastende strukturelle Rahmenbedingungen:

Die Einwohnerzahl der Stadt Warendorf ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Nach den derzeitigen Prognosen bis 2040 wird sich diese Tendenz fortsetzen. Zudem wird erwartet, dass sich die Altersstruktur verändert. Der jetzt noch vergleichsweise hohe Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren wird sich verringern, der Anteil der über 65-Jährigen dagegen erhöhen. Damit gehen häufig Veränderungen beim Nachfrageverhalten der Bevölkerung einher. Eine Herausforderung für die Stadt Warendorf wird sein, die vorzuhaltende Infrastruktur und das städtische Leistungsangebot entsprechend weiterzuentwickeln.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft geben ein differenziertes Bild wieder. Während das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen niedriger ist als der Durchschnittswert der Kommunen gleicher Größenklasse, liegt die Kaufkraft etwas höher. Die niedrige SGB II-Quote wirkt sich unter anderem entlastend auf den städtischen Haushalt aus.

Eine Belastung für den Haushalt ist dagegen die unterdurchschnittliche Ertragskraft aus eigenen Steuern und dem Finanzausgleich. Die Erträge der Stadt Warendorf liegen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 um rund 170 Euro je Einwohner niedriger als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Das entspricht rund 6,3 Mio. Euro jährlich.

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

Die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche der Stadt Warendorf haben die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW aus den vergangenen Prüfungen systematisch ausgewertet. Sie haben Entscheidungen zum weiteren Vorgehen getroffen bzw. vorbereitet. Die Stadt Warendorf hat die Stellungnahmen der Verwaltungsbereiche anschließend zusammengeführt. Soweit politische Entscheidungen notwendig waren, haben die zuständigen Gremien hierüber beraten.

## 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 nachfolgend schon einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse.

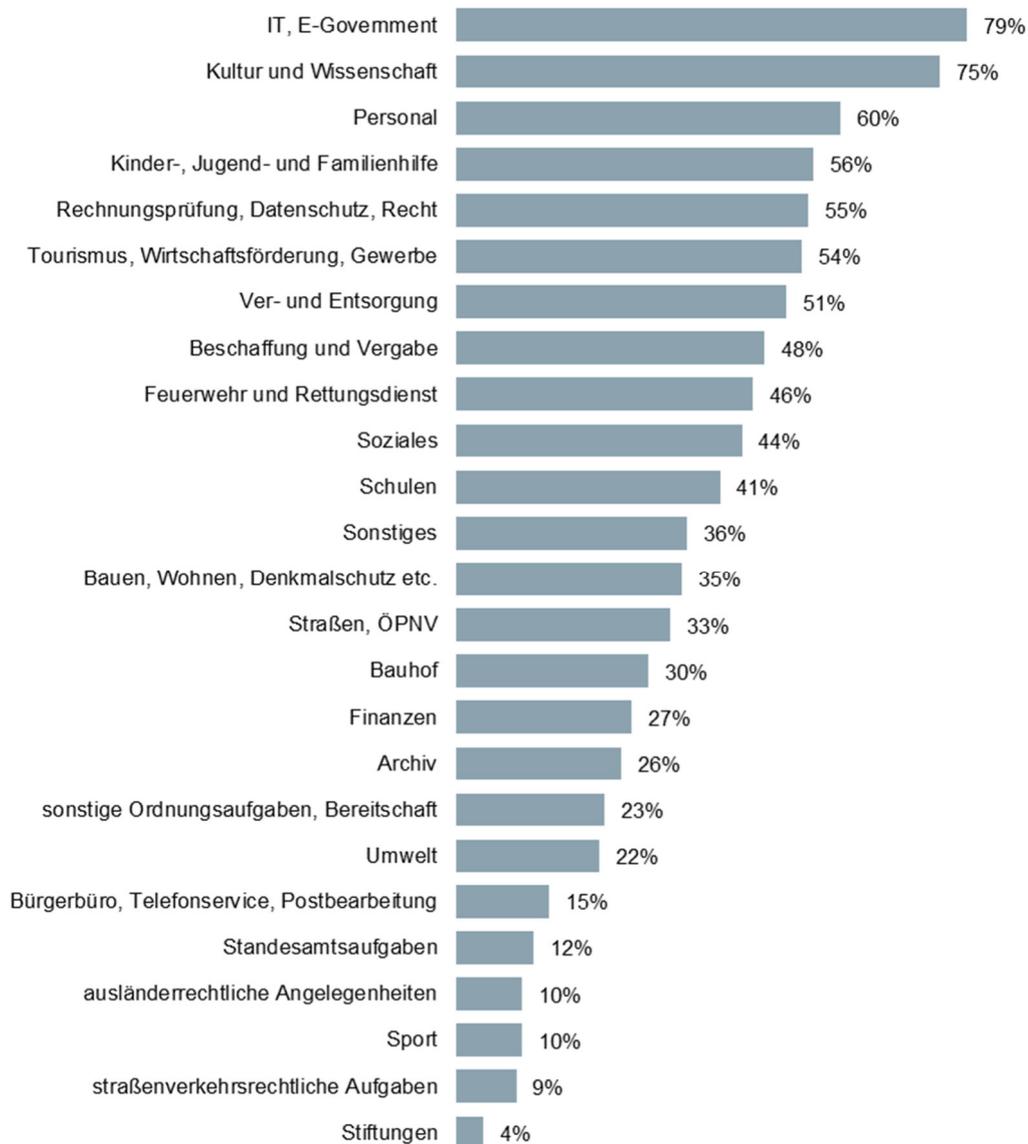
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

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

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

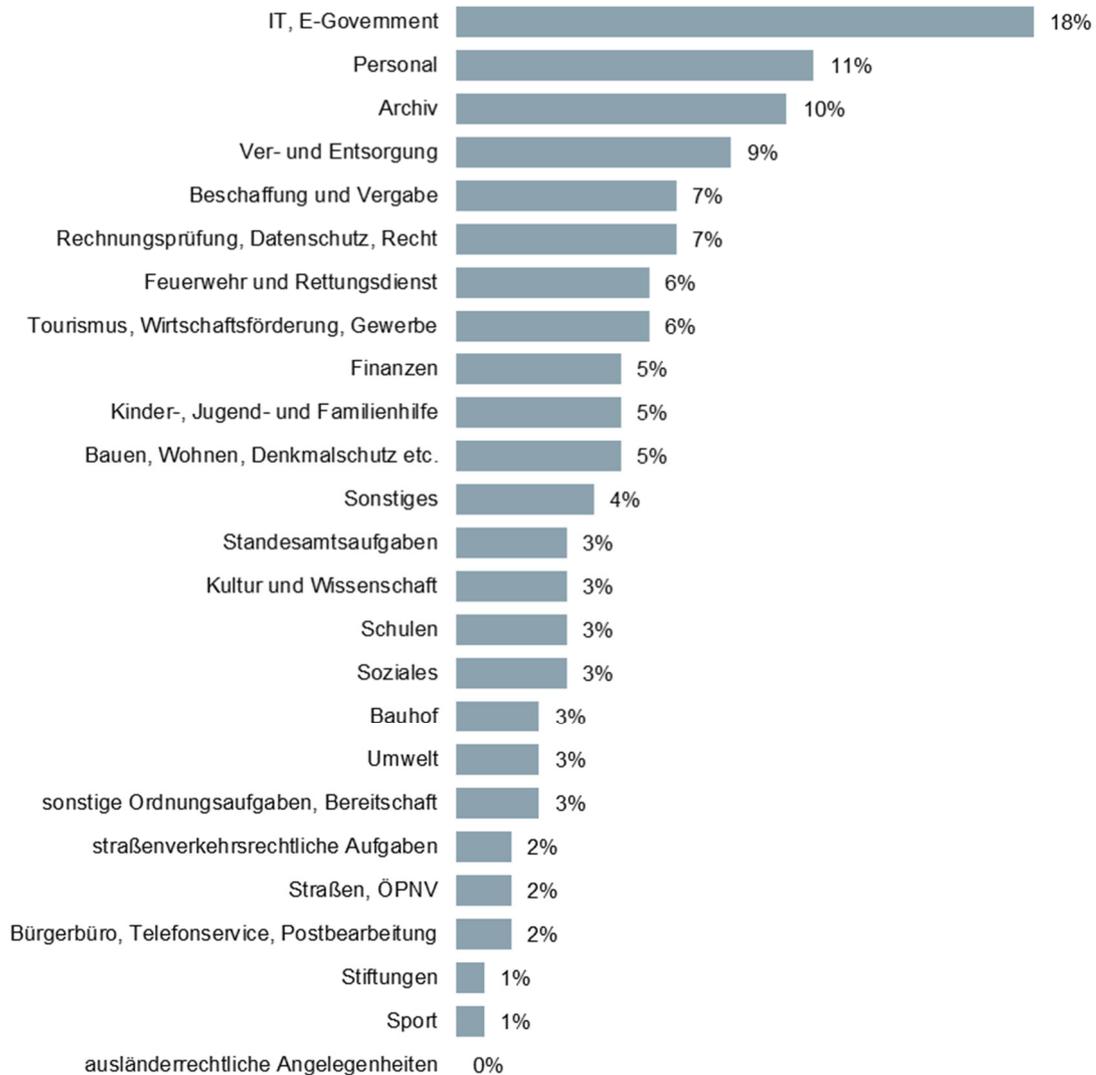


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

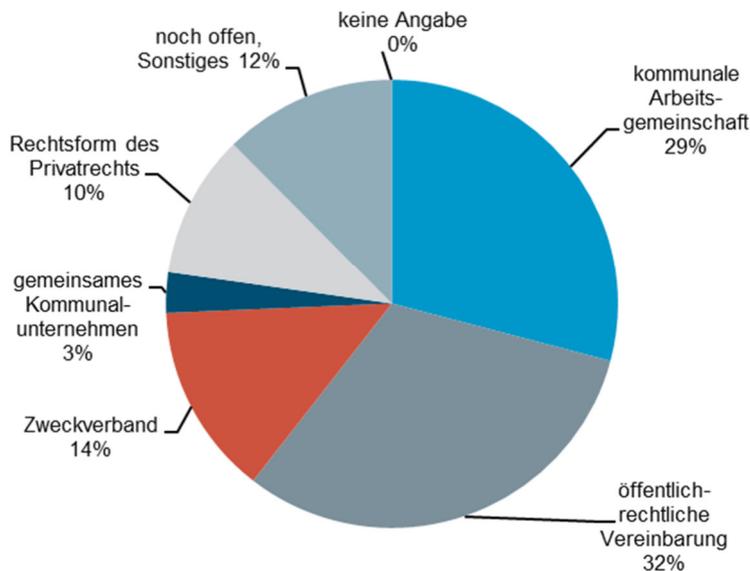


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

### **Rechtsformen IKZ 2020**

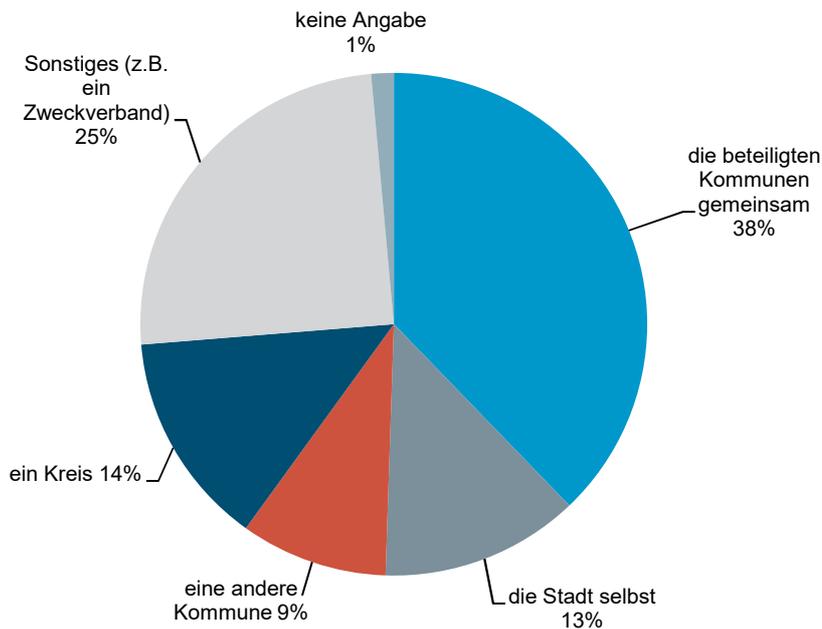


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für knapp ein weiteres Drittel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel 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**

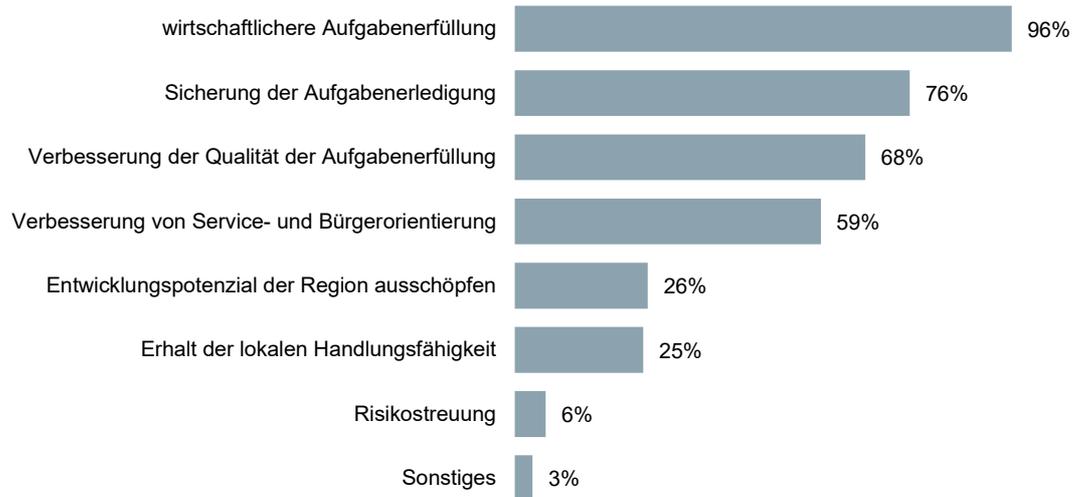


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

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

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

## Ziele IKZ



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

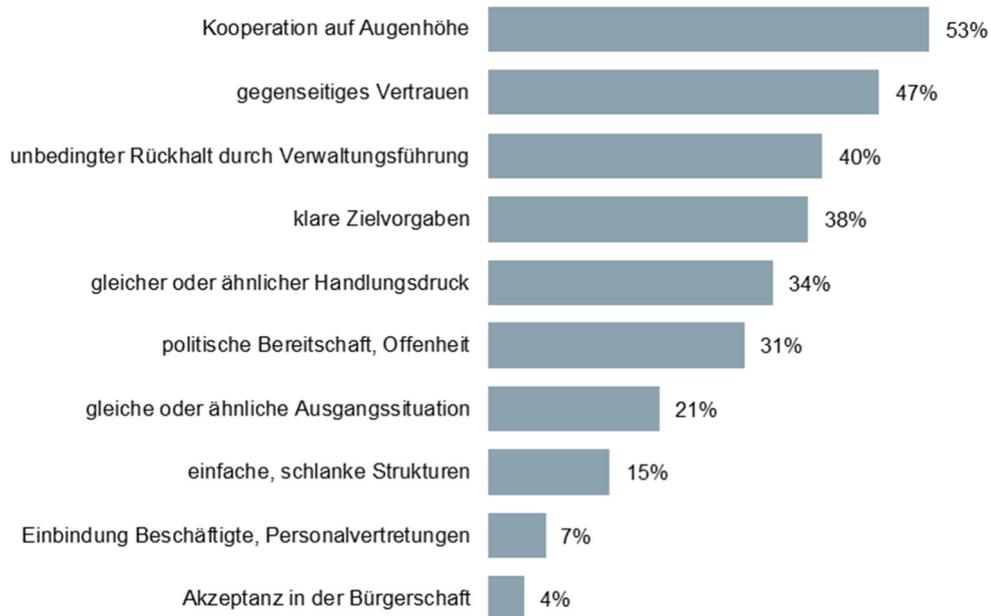
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



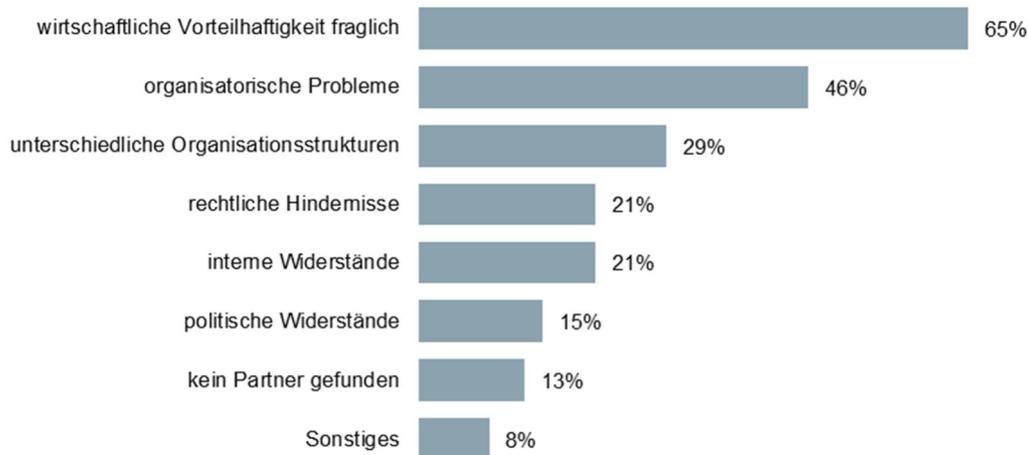
Das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden jeweils von rund der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. 40 Prozent der Städte setzen zudem den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Auffällig ist, dass 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 Warendorf

Für die Stadt Warendorf ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Rechnungsprüfung, Vollstreckungsdienst, Informationstechnik und E-Government, Beihilfeabrechnung und Beihilfeumlagegemeinschaft, Ausbildungsmarketing, Archiv, Baubetriebshof) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Rettungsdienst, Volkshochschule, Musikschule, Abwasserbereich, Gewässerunterhaltung).

Aktuell plant die Stadt Warendorf eine Kooperation mit dem Kreis und anderen Kommunen des Kreises Warendorf bei der Beschaffung von Funkmeldern für den Rettungsdienst.

Aus Sicht der Stadt Warendorf haben sich zum einen die größeren Kooperationen in Form von klassischen Zweckverbänden oder in anderen Unternehmensformen bewährt. Hierzu gehören u.a. der Zweckverband Volkshochschule Warendorf, die Schule für Musik im Kreis Warendorf e.V. und der IT-Dienstleister Citeq.

Zum anderen bewertet die Stadt Warendorf aber auch kleinere Kooperationen positiv. Unter anderem sei die Übernahme des Vollstreckungsinnen- und außendienstes für benachbarte Kommunen für alle Beteiligten von großem Vorteil. Zu nennen sei auch die erfolgreiche Zusammen-

arbeit mit anderen Kommunen und dem Studieninstitut Westfalen-Lippe beim Ausbildungsmarketing („Azubi-kommunal“). Für eine einzelne Kommune in der Größenordnung Warendorfs seien die in der Arbeitsgemeinschaft erzielten Ergebnisse sonst nicht realisierbar.

Nach Auffassung der Stadt Warendorf gibt es unter anderem rechtliche Gründe, die einer vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen. Hierzu gehören auch Unsicherheiten in Steuer- und Haftungsfragen. So sei zum Beispiel zwar denkbar, die Zusammenarbeit mit dem Kreis Warendorf beim Baubetriebshof auszuweiten. Die ggf. eintretende Umsatzsteuerpflicht stelle jedoch einen erheblichen Hinderungsgrund dar.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

### 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. Dieser Prüfungsbericht enthält solche Feststellungen nicht.

### 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 Warendorf wurde von Dezember 2020 bis August 2021 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die vom Rat festgestellten Jahresabschlüsse bis 2019 vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten des Jahres 2019.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Christoph Boxleitner
Beteiligungen	Thomas Malek
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Vergabewesen	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Prüfteam hat dem Verwaltungsvorstand das Prüfungsergebnis am 20. August 2021 vorgestellt.

Herne, den 03. November 2021

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Warendorf hält zwar die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Durch ein unterjähriges Berichtswesen liegen jedoch den kommunalen Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.	E1	Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist weiter anzunähern.
F2	Die Stadt Warendorf konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	E2	Die gpaNRW empfiehlt, sich verstärkt mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinanderzusetzen und mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und vorzubereiten. Bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation kann dadurch schneller und zielgerichteter reagiert werden.
F3	Die Stadt Warendorf überträgt in erheblichem Umfang investive Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch durchschnittlich nur zur Hälfte tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Warendorf sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.
F4	Die Stadt Warendorf hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle geschaffen. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden.	E4	Die Stadt Warendorf sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.
F5	Der Stadt Warendorf ist es bisher gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.	E5.1	Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt Warendorf auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Eine zentrale Datenbank ermöglicht einen personenunabhängigen Informationsaufbau und einen Zugriff aller am Prozess Beteiligter auf sämtliche relevanten Förderdaten.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt sollte regelmäßig den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte darauf hinwirken die Jahresabschlüsse zukünftig auch von den Minderheitsbeteiligungen zu erhalten. Sämtliche Unternehmensdaten sollten perspektivisch möglichst in digitaler Form vorgehalten werden. Dies würde der Stadt die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwenden zu können.
		E1.2	Die Stadt Warendorf sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten beinhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	E2.1	Die Beteiligungsberichte sollten zeitnah nachgeholt und künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.
		E2.2	Die Stadt Warendorf sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.  Für die Implementierung eines standardisierten Berichtswesens fehlt der Stadt Warendorf derzeit das notwendige Personal. Darüber hinaus ist eine entsprechende Einarbeitungszeit in die unterschiedlichen Geschäftsfelder der ausgegliederten Aufgaben notwendig. Erst wenn eine entsprechende Qualifizierung sichergestellt ist, können ein funktionierendes Beteiligungscontrolling betrieben und Prozesse seitens des Beteiligungsmanagement sachgerecht begleitet werden.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	E3.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Warendorf sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
		E3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Warendorf kann die gesetzlichen Vorgaben bezogen auf die Einhaltung der Fristen aktuell aufgrund der Personalsituation nur selten einhalten.	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die gesetzlichen Fristen bei der Genehmigung von Bauanträgen einhalten.
		E1.2	Die Stadt Warendorf sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.
F2	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Warendorf im Jahr 2020 bezogen auf den interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Warendorf zur Baugenehmigung sind noch ausbaufähig.	E2	Die Stadt Warendorf sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.
F3	Die Stadt Warendorf kann die Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	E3	Die Stadt Warendorf sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.
F4	Die Unterschriftenregelung der Stadt dient der Korruptionsprävention. Gleichwohl bietet der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens noch Ansätze für Verbesserungen.	E4	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob das Einräumen einer Fristverlängerung für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen zielführend ist.
F5	Die Stadt Warendorf wertet zurzeit noch nicht die Laufzeiten von Bauanträgen aus.	E5.1	Die Stadt Warendorf sollte die internen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erfassen und auswerten.
		E5.2	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die Zahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres erfassen und auswerten.
F6	Die Stadt Warendorf nutzt bisher nur in geringem Maße die Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	E6.1	Die Stadt Warendorf sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	In der Stadt Warendorf ist seit dem Jahr 2018 eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dies unterstützt grundsätzlich die rechtssichere Bearbeitung bei Vergabeverfahren. Das Vergabeverfahren kann jedoch noch optimiert werden. Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung durch den Kreis Warendorf. Diese ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Es gibt aber Möglichkeiten die Beteiligung der Rechnungsprüfung zu verbessern.	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte in der Dienstanweisung für die Vergabe den Zeitpunkt für die Einreichung der Vergabeunterlagen von der Zentralen Vergabestelle an die Rechnungsprüfung eindeutig festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Warendorf sollte die Beteiligung der Rechnungsprüfung überarbeiten. Hierzu sollte die Stadt die Wertgrenzen für Nachträge senken. Zudem sollte die Rechnungsprüfung an allen Nachträgen ab der festgelegten Wertgrenze beteiligt werden.
		E1.3	Die Stadt Warendorf sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten und eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.
F2	Die Stadt Warendorf hat keine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt.	E2.1	Die Stadt Warendorf sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte ein Verbot für die Annahme von Bargeld bestehen.
		E2.2	Die Stadt Warendorf sollte die bislang in verschiedenen Dienstanweisungen bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenführen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.
		E2.3	Die Stadt Warendorf sollte zur Korruptionsprävention eine regelmäßige Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten beteiligen.
		E2.4	Die Stadt Warendorf sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.
F3	Die Stadt Warendorf hat noch keine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeitet.	E3.1	Die Stadt Warendorf sollte eine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeiten und in Kraft setzen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich auf zwei Jahre befristet und mögliche Haftungsrisiko ausgeschlossen werden.
		E3.2	Die Stadt Warendorf sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch das Sachgebiet Finanzen erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Warendorf die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.
F4	Die Stadt Warendorf betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung ist nicht vorhanden.	E4	Die Stadt Warendorf sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Warendorf hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	E5	Die Stadt Warendorf sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Warendorf waren übersichtlich aufgebaut und nachvollziehbar dokumentiert. Es bestehen noch einzelne Optimierungsmöglichkeiten.	E6.1	Die Stadt Warendorf sollte die unterlegenen Bieter gemäß der Dienstanweisung für die Vergabe informieren und die Eignung der Bieter im Vergabevermerk dokumentieren.
		E6.2	Die Stadt Warendorf sollte ein Abnahmeprotokoll fertigen sowie eventuelle Mängel und deren Beseitigung dokumentieren.
		E6.3	Die Stadt Warendorf sollte vor der Vergabe die Maßnahmen detaillierter planen, um Überschreitung der Auftragswerte zu minimieren.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Stadt Warendorf hat in der eingesetzten Straßendatenbank grundlegende Informationen hinterlegt. Sie nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristig und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung.	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine erneute Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen.
		E1.2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt Warendorf sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen die Daten aus regelmäßig durchzuführenden Zustandserfassung und auch die Aufbaudaten.
F2	Die Stadt Warendorf führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen der Stadt notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	E2	Die Stadt Warendorf sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungsteuerung.
F3	Die Stadt Warendorf hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	E3.1	Die Stadt Warendorf sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F4	Die Stadt Warendorf kann das Aufbruchmanagement in einzelnen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer weiteren Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	E4.1	Wie bereits geplant sollte die Stadt Warendorf das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem kann die Stadt in der Straßendatenbank so weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle bündeln.
		E4.2	Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vor-Druck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig können auch diese Prozessschritte über die Digitalisierung in der Straßendatenbank erleichtert werden.
		E4.3	Die Stadt Warendorf sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.
		E4.4	Die Stadt Warendorf sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.
F5	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Warendorf gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	E5	Den jetzt initiierten Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sollte die Stadt Warendorf zukünftig regelmäßig im Rahmen der Buch- und Beleginventur im Jahresabschluss durchführen.
F6	Die Stadt Warendorf wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	E6	Die Stadt Warendorf sollte kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen. Diese sollte so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden kann. Für die Wirtschaftswege kann die Stadt ggf. noch die Zustandserfassung aus dem Wirtschaftswegekonzept als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert aus bilanzieller Sicht ein Risiko für die Verkehrsflächenenerhaltung und lässt zukünftig einen entsprechenden Reinvestitionsbedarf erwarten. Der tatsächliche Zustand zeigt bei den Wirtschaftswegen ein deutlich positiveres Bild. Aufgrund einer fehlenden Zustandserfassung für die Straßen kann aktuell keine Aussage dazu getroffen werden, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand dieses bilanzielle Risiko bestätigt.	E7.1	Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres gesamten Straßennetzes durchführen.
		E7.2	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen in Warendorf auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nur zu etwa 40 Prozent ab. Für die Straßen zeigt sich im Zeitverlauf mit einem steigenden Ressourceneinsatz ein positiver Trend. Demgegenüber ist der Mitteleinsatz für die Wirtschaftswege deutlich geringer.	E8.1	Die Stadt Warendorf sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E8.2	Die Stadt Warendorf sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
F9	Die finanziellen Mittel für die Reinvestitionen sind in den letzten Jahren in Warendorf ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 30 Prozent. Bei den Straßen indiziert die Entwicklung der Vermögenswerte keinen deutlich erhöhten Reinvestitionsbedarf. Allerdings fehlen Informationen zu den aktuellen Zustandsdaten und deren Entwicklung im Zeitverlauf. Für die Wirtschaftswege indizieren der hohe Anlagenabnutzungsgrad, der deutliche bilanzielle Werteverlust wie auch die Verschlechterung des tatsächlichen Zustands einen zukünftig deutlichen höheren Investitionsbedarf.	E9.1	Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung für das Straßennetz sollte die Stadt Warendorf den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.2	Ausgehend von der aktuellen Zustandserfassung und dem Wirtschaftswegekonzept sollte die Stadt die Reinvestitionen für die Wirtschaftswege angemessen erhöhen.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Stadt Warendorf hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	E1	Die Stadt Warendorf sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.
F2	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung gut unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem und die Datenlage zu den Gräbern auf den Friedhöfen.	E2.1	Die Stadt Warendorf sollte die steuerungrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So hat sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.
		E2.2	Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheit zu unterstützen, sollte die Warendorf die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware prüfen.
F3	Die Stadt Warendorf hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3	Die Stadt Warendorf sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.
F4	Die Stadt Warendorf hat in den vergangenen Jahren überwiegend einen hohen Kostendeckungsgrad erreicht. Im Jahr 2018 liegt die Kostendeckung jedoch wesentlich niedriger.	E4	Ziel der Stadt Warendorf sollte sein, dass die Erlöse die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe möglichst decken.
F5	Die Stadt Warendorf kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.	E5	Die Stadt Warendorf sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu sichern.
F6	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist im Betrachtungsjahr 2018 vergleichsweise niedrig. Die stark rückläufige Tendenz in Warendorf zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	E6	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Das gilt besonders angesichts der seit 2018 zusätzlich vorhandenen Trauerhallen und der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.
F7	In der Stadt Warendorf bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und	E7.1	Die Stadt Warendorf sollte die durch Wahlgräber belegten Grabstellen erfassen, um eine fundierte Kenntnis der Auslastung der Friedhöfe zu schaffen. Mit dem Wissen

Feststellung		Empfehlung	
	die fehlenden Auslastungen wirken sich belastend auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe aus.		über die tatsächlich durch Gräber belegte Friedhofsfläche schafft sie eine steuerungsrelevante Datengrundlage.
		E7.2	Die Stadt Warendorf sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.
F8	Die Stadt Warendorf analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch eine Erfassung der Friedhofsdaten könnte sie eine weitere Informationsquelle aufbauen, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.	E8.1	Die Stadt Warendorf sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.
		E8.2	Die Stadt Warendorf sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.
		E8.3	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Warendorf die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.
		E8.4	Die Stadt Warendorf sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.
F9	Die Stadt Warendorf kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.	E9.1	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E9.2	Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt Warendorf ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
		E9.3	Die Stadt Warendorf sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.4	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf 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 **Stadt Warendorf** kann im Zeitraum 2013 bis 2019 **ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte** vorlegen und unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. 2019 beträgt der Überschuss in der Ergebnisrechnung 2,4 Mio. Euro. Neben den Steigerungen bei den Steuererträgen (vor allem Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern) hat die Stadt von höheren Schlüsselzuweisungen vom Land profitiert.

Die Stadt verfügt mit 39 Prozent über eine vergleichsweise gute **Eigenkapitalausstattung**. Die Ausgleichsrücklage beträgt Ende 2019 rund 11,5 Mio. Euro und kann damit zumindest für einen begrenzten Zeitraum ihrer Funktion als Risikovorsorge nachkommen. Ein weiterer positiver Aspekt bei der Betrachtung der Haushaltssituation ist die **Verschuldung** der Stadt Warendorf. Diese ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene vergleichsweise gering. Aufgrund einer guten Selbstfinanzierungskraft in den letzten Jahren ist Warendorf auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen. Wichtige Gebäudepositionen wie die Schulen und Sporthallen sowie die Verkehrsflächen weisen jedoch bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade aus. Die Stadt begegnet den voraussichtlich steigenden **Reinvestitionsbedarfen** bereits mit einer gezielten Investitionsstrategie. Durch die damit verbundene Kreditaufnahme wird sich die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen.

Der **Haushaltsplan 2021** sieht bis 2024 ein kumuliertes Defizit von 7,1 Mio. Euro vor. Dieses Defizit kann die Stadt Warendorf durch die vorhandene Ausgleichsrücklage abdecken. Ohne die – rein buchungstechnischen – außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Covid-19-bedingten Haushaltsbelastungen beträgt das kumulierte Defizit 14,6 Mio. Euro. Aufgrund der momentan guten Eigenkapitalausstattung und dem niedrigen Schuldenstand hat die Stadt Warendorf jedoch eine vergleichsweise gute Ausgangsbasis zur Bewältigung der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen.

Insgesamt ist der **Handlungsbedarf** der Stadt Warendorf, die Haushaltssituation zu verbessern, nicht so hoch wie in vielen anderen Kommunen. Dennoch besteht auch bei der Stadt Warendorf

aufgrund der pandemiebedingten Belastungen, der anstehenden Reinvestitionen beim Gebäudevermögen und des steigenden Finanzierungsbedarfes noch Handlungsbedarf.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Warendorf liegen alle wesentlichen **Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Grundlage dafür ist ein unterjähriges Finanzberichtswesen zu den Stichtagen 15. Juni und 30. September eines jeden Jahres. Die Kämmerei erstellt aus den Meldungen der Sachgebiete einen Gesamtbericht mit einer Prognose des Ergebnisplanes bis zum Jahresende. Ebenfalls wird über die Entwicklung des Finanzplanes berichtet und den Stand von wichtigen Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Die Berichte werden dem Verwaltungsvorstand und dem Rat vorgelegt, so dass die kommunalen Entscheidungsträger die Möglichkeit haben, bei Bedarf steuernd einzugreifen. Um jederzeit die aktuellen Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung zur Verfügung zu haben, empfiehlt die gpaNRW, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses weiter der gesetzlichen Frist anzunähern.

Die **Wirkung der Haushaltssteuerung** zeigt sich durch den Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse. Hier wird deutlich, dass die Stadt Warendorf die Jahresergebnisse nur in geringem Maße durch Konsolidierungsmaßnahmen beeinflussen konnte. Aufwandssteigerungen der letzten Jahre konnten im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgeglichen werden. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann jedoch nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW empfiehlt daher, sich verstärkt mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinanderzusetzen und mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und vorzubereiten. Bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation kann dadurch schneller und zielgerichteter reagiert werden.

Die Stadt Warendorf überträgt in einem erheblichem Umfang **Haushaltsermächtigungen** für investive Maßnahmen in die Folgejahre. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch durchschnittlich nur zur Hälfte tatsächlich verausgabt werden. Die Stadt sollte hier ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Dadurch wird gewährleistet, dass der Haushaltsplan ein realistisches Bild der Investitionstätigkeit widerspiegelt.

Im Bereich des **Fördermittelmanagements** hat sich die Stadt Warendorf neu organisiert und eine zentrale Stelle geschaffen. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Die Stadt sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise und konkrete Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln formulieren. Auch sollte die Stadt Warendorf im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Eine zentrale Datenbank ermöglicht einen personenunabhängigen Informationsaufbau und einen Zugriff aller am Prozess Beteiligten auf sämtliche relevanten Förderdaten.

## 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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Warendorf 2013 bis 2021

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war das Jahr 2012. Die aktuelle überörtliche Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2013. Der Haushaltsplan 2021 ist in der Sitzung des Rates der Stadt Warendorf am 06. Mai 2021 beschlossen worden und in die Analysen mit einbezogen worden. Die mittelfristige Planung der Jahre 2022 bis 2024 wird ebenfalls mit einbezogen.

Die Stadt Warendorf ist nach § 116 der Gemeindeordnung für das Land NRW (GO NRW) seit 2010 zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses verpflichtet. Bisher liegen die bestätigten Gesamtab schlüsse bis 2015 vor.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Warendorf kann im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 jeweils zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte vorlegen. Sie unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

*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 Warendorf 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X			X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X					X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									

Bis 2019 bezieht sich der Haushaltsstatus auf die jeweiligen Jahresabschlüsse

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Warendorf 2013 bis 2019 (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro *	488	-3.162	-2.096	1.207	205	413	2.434
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.510	9.348	7.252	8.459	8.664	9.078	11.512
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	86.395	86.322	86.795	86.752	86.818	86.430	86.493
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	488	-3.162	-2.096	1.207	205	413	2.434
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	160	-73	473	-43	45	50	63
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	20	-438	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	3,2	2,2	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>

\* Der Verwendungsbeschluss wird vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zugeordnet.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Warendorf in Tausend Euro 2020 bis 2024 (Plan)

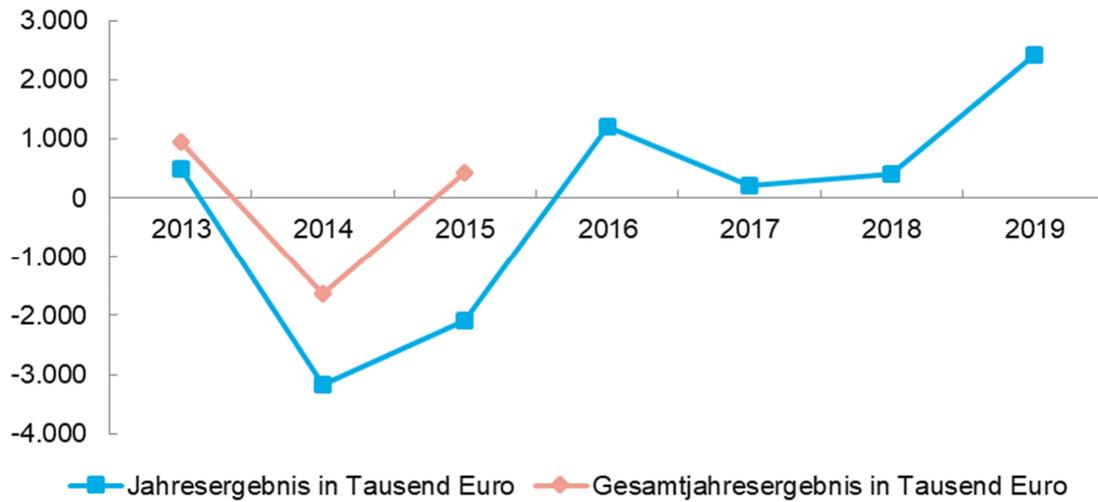
Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	-62	-8.198	-6.488	-457	541
Außerordentliche Erträge (Haushaltsbelastungen durch COVID-19-Pandemie) in Tausend Euro	0	4.777	1.889	809	0
Jahresergebnis in Tausend Euro	<b>-62</b>	<b>-3.421</b>	<b>-4.599</b>	352	541
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.450	8.029	3.430	3.782	4.324
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	86.493	86.493	86.493	86.493	86.493
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-62	-3.421	-4.599	352	541
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>0,1</b>	<b>3,5</b>	<b>4,9</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 können nur in 2014 und 2015 die erzielten Erträge die Aufwendungen nicht decken. Ansonsten werden in den Ergebnisrechnungen Überschüsse ausgewiesen. Vor allem in 2019 hat Warendorf dabei von hohen Steigerungen bei den risikobehafteten Steuererträgen profitiert.

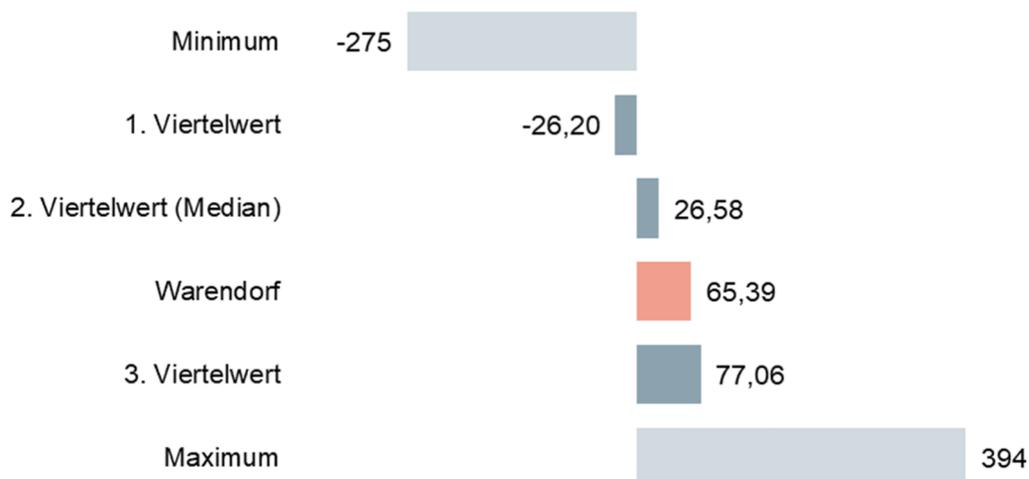
*Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019 (IST)**

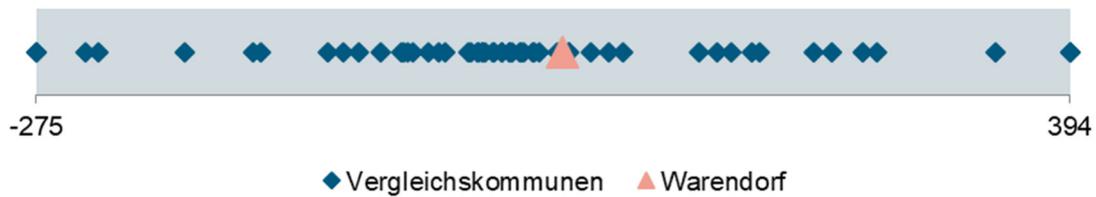


Seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zum 01. Januar 2008 sind die Jahresergebnisse der Stadt Warendorf schwankend. Drei der ersten fünf NKF-Haushaltsjahre schlossen mit einem Defizit ab. Auch ab 2013 konnten nicht durchgehend positive Jahresergebnisse erzielt werden. In der Zeitreihe 2013 bis 2019 beträgt das summierte Jahresergebnis minus 0,5 Mio. Euro. Die positiven Ergebnisse ab 2016 sind im Wesentlichen auf Steigerungen bei der Gewerbesteuer (+ 6,7 Mio. Euro von 2015 nach 2019) und bei den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer (+ 5,2 Mio. Euro von 2015 nach 2019) zurückzuführen. Für 2019 sah die Planung noch einen geringen Überschuss von 0,5 Mio. Euro vor. Im Ergebnis wurde ein positives Jahresergebnis von 2,4 Mio. Euro erzielt, was eine Verbesserung von 1,9 Mio. Euro gegenüber der Planung bedeutet. Neben den Steigerungen bei den Steuererträgen hat die Stadt Warendorf in 2019 von höheren Schlüsselzuweisungen (+ 1,3 Mio. Euro ggü. dem Vorjahr) profitiert.

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019**



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



Aufgrund des guten Jahresergebnisses 2019 kann sich die Stadt Warendorf in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den besseren Werten einordnen. In den Jahren 2017 und 2018 hat Warendorf zwar jeweils geringe Jahresüberschüsse erzielt, gehört damit aber im interkommunalen Vergleich zur Hälfte mit den niedrigeren Jahresergebnissen je Einwohner.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte 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 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

**Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“**

Stadt Warendorf	
Jahresergebnis	2.434
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-34.570
Bereinigungen Sondereffekte	+1.200
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-30.936</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+28.720
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-2.216</b>

Das modellhaft errechnete strukturelle Ergebnis 2019 ist rund 4,7 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis 2019. Dies liegt im Wesentlichen an den Bereinigungen bei den Steuererträgen und dem kommunalen Finanzausgleich. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer, der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2015 bis 2019 rund 6,9 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen in 2019. Als

Sondereffekt wurde eine Rückstellungszuführung für eine erwartbare Mehrbelastung aus der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage in Höhe von 1,2 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Stadt Warendorf konnte 2019 von außergewöhnlich hohen Erträgen bei den Steuern und beim Finanzausgleich profitieren. Eine Kommune kann sich in außergewöhnlich ertragsreichen Jahren nicht darauf verlassen, dass die gute wirtschaftliche Situation weiter anhält. Hätte die Stadt Warendorf im Jahr 2019 lediglich die Durchschnittswerte bei den Steuererträgen und beim Finanzausgleich erreicht, wäre das Jahresergebnis wesentlich schlechter ausgefallen. Die von der gpaNRW vorgenommene modellhafte Berechnung gibt zwar nur eine Tendenz wieder. Sie zeigt jedoch das Risiko, dass die Überschüsse nur vorübergehend sind und sich nicht nachhaltig festigen.

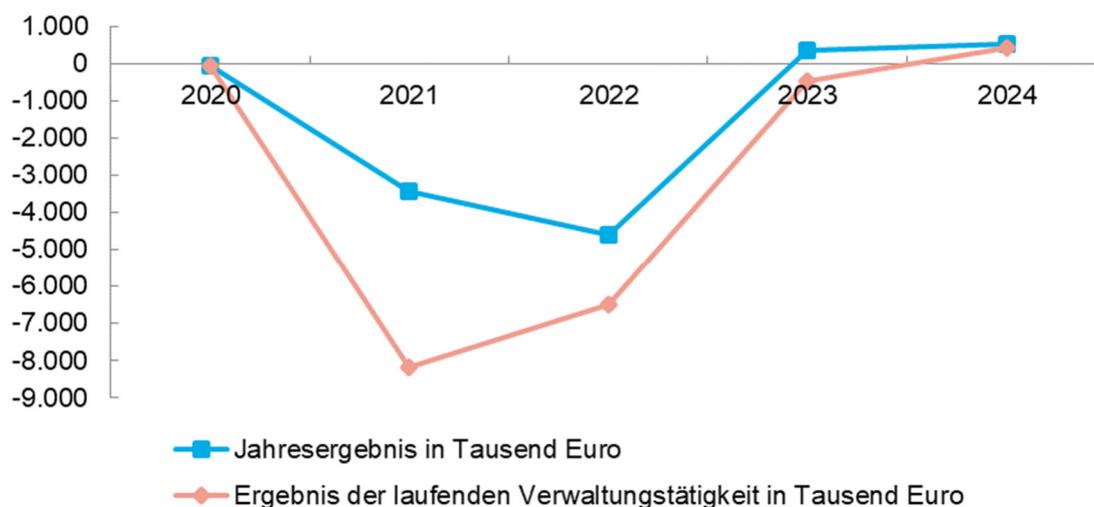
Aktuell ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie der Phase hoher Steuererträge ein Ende setzen. Die Ausgangssituation der Stadt Warendorf, die aktuelle Krise zu bewältigen, ist dennoch gut. Für das Jahr 2020 rechnet die Stadt Warendorf nach den ersten Einschätzungen mit einem positiven Jahresergebnis.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Von 2021 bis 2024 ergibt sich ein kumuliertes Defizit im Ergebnisplan von 7,1 Mio. Euro. Ohne die – rein buchungstechnischen – außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Covid-19-bedingten Haushaltsbelastungen beträgt das kumulierte Defizit 14,6 Mio. Euro. Die Planung wichtiger Ertrags- und Aufwandspositionen ist dabei plausibel und nachvollziehbar dargestellt.

*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 Warendorf in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)**



Das Jahresergebnis berücksichtigt im Gegensatz zum Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit zusätzlich den außerordentlichen Ertrag, den die Stadt nach dem NKF-CIG zu veranschlagen hat.

Die Stadt Warendorf plant nach dem aktuellen Haushaltsplan für 2021 und 2022 mit Defiziten von 3,4 und 4,6 Mio. Euro und für 2023 und 2024 mit Überschüssen von 0,4 und 0,5 Mio. Euro. Dabei werden nach den haushaltsrechtlichen Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes<sup>3</sup> die pandemiebedingten Belastungen als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufgenommen. Ohne diese Buchungshilfe des Gesetzgebers fallen die Defizite in 2021 mit 8,2 Mio. Euro und in 2022 mit 6,4 Mio. Euro deutlich schlechter aus. Die Bilanzierungshilfe, die die Stadt Warendorf im Zusammenhang mit dem außerordentlichen Ertrag zu aktivieren hat, ist ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abzuschreiben. Damit werden die zukünftigen Haushalte belastet.

Die mittelfristige Planung einer Kommune unterliegt naturgemäß Chancen und Risiken. 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. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 plant die Stadt Warendorf für 2024 einen Überschuss von 0,5 Mio. Euro. Im Vergleich zum strukturellen Ergebnis 2019 von -2,2 Mio. Euro bedeutet dies eine Verbesserung von 2,7 Mio. Euro.

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

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer *	22.442	28.000	5.558	4,5
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer *	17.201	21.800	4.599	4,9
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer *	2.484	3.250	766	5,5
Schlüsselzuweisungen *	5.258	5.466	208	0,8
Übrige Erträge	48.001	40.213	-7.788	-3,5
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	19.076	21.282	2.206	2,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	22.634	23.649	1.015	0,9
Allgemeine Kreisumlage *	17.395	19.028	1.633	1,8
Sonstige Transferaufwendungen	17.524	19.780	2.256	2,5
Übrige Aufwendungen	16.323	14.449	-1.874	-2,4

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

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW den Ist-Wert 2019 durch den Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 ersetzt.

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Die **Gewerbsteuer** der Stadt Warendorf ist von 16,7 Mio. Euro in 2013 auf 25,2 Mio. Euro in 2019 gestiegen und beträgt damit mehr als ein Viertel der ordentlichen Erträge. Auch hat die Steigerung bei der Gewerbsteuer erheblich zur positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre beigetragen. Für 2020 rechnet die Stadt mit einem Rückgang der Gewerbesteuererträge auf 22,1 Mio. Euro. Im aktuellen Haushaltsplanentwurf plant Warendorf daher auch realistisch für 2021 mit einem Ansatz von lediglich 22,5 Mio. Euro. Die Orientierungsdaten des Landes<sup>4</sup> gehen dagegen für 2021 von einem erheblichen Zuwachs bei der Gewerbsteuer von 17,9 Prozent aus und danach von Steigerungen von 4,1 bis 6,1 Prozent. Die Stadt Warendorf geht stattdessen von einer relativ konstanten Steigerung bis 2024 aus. Spätestens 2023 soll wieder das Niveau von 2019 erreicht werden. Der Hebesatz bleibt dabei konstant bei 427 Prozent. Die Planung erfolgt aufgrund der örtlichen Gegebenheiten ist aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar und plausibel.

Die **Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer** sind für die Stadt Warendorf nach der Gewerbesteuer die wichtigste Ertragsposition und stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Für den Planwert 2021 wird die Verteilmasse aus dem Orientierungsdatenerlass mit der entsprechenden Schlüsselzahl der Stadt Warendorf multipliziert. Um der aktuellen unsicheren Entwicklung Rechnung zu tragen, hat die Stadt auf diesen Planwert einen Abschlag von rund einer Mio. Euro vorgenommen. Für den mittelfristigen Planungszeitraum sind die Steigerungsraten wieder den Orientierungsdaten angepasst. Bei dem **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** legt die Stadt Warendorf die gleichen Planungsparameter zugrunde. Die Planung der Gemeinschaftssteuern basiert daher auf nachvollziehbaren Kriterien und ist eher als vorsichtig zu bewerten. Zusätzliche Planungsrisiken sind hier nicht zu erkennen.

Die Stadt Warendorf hat im betrachteten Prüfungszeitraum ab 2013 jedes Jahr **Schlüsselzuweisungen** vom Land erhalten und zwar in relativ konstanter Größe. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2019 beträgt 5,3 Mio. Euro. Für 2021 hat die Stadt die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 (GFG) aus Dezember 2020 zugrunde gelegt und Schlüsselzuweisungen von 5,3 Mio. Euro eingeplant. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung zum GFG sieht gegenüber der Modellrechnung nur eine leichte Abweichung von rund 2.000 Euro vor. Bis 2024

<sup>4</sup> Orientierungsdaten 2021 – 2024, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 30. Oktober 2020, Az. 304-46.05.01-264/20

steigert die Stadt entsprechend den Orientierungsdaten des Landes. Wie sich die aktuellen Entwicklungen auf die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts und damit auf die zur Verfügung stehende Verteilmasse auswirken bleibt abzuwarten. Insofern bestehen bei dieser Ertragsposition hohe allgemeine haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinausgehende zusätzliche Risiken werden jedoch nicht gesehen.

Bei der Planung der **Personalaufwendungen** für 2021 berücksichtigt die Verwaltung die bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen. Hinzu kommt es zu einer Ausweitung des Stellenplanes (+ 15,33 Stellen gegenüber 2020). Die Personalaufwendungen erhöhen sich daher von 2020 nach 2021 um 8,2 Prozent. Ab 2022 plant Warendorf bei den Beamten und den Tarifbeschäftigten grundsätzlich eine jährliche Steigerungsrate von zwei Prozent ein. Zusätzlich werden hier jedoch auch erwartete Aufwandseinsparungen mit eingeplant, wie z. B. Fluktuationen und verspätete Stellennachbesetzungen. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 waren bis auf 2016 die Personalaufwendungen im IST jeweils höher als ursprünglich geplant. Dies lag jedoch nicht an den relativ sicher planbaren reinen Gehaltsaufwendungen, sondern im Wesentlichen an den Rückstellungszuführungen (Altersteilzeit, Überstunden, nicht genommenen Urlaub, Pensionen und Beihilfe). Die Stadt Warendorf muss daher auch zukünftig damit rechnen, dass die auskömmlich geplanten Gehaltsaufwendungen die möglichen Steigerungen bei den Rückstellungszuführungen nicht in volle Höhe abdecken können.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind geprägt von den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen des Sachanlagevermögens. Die Maßnahmen der Bauunterhaltung sind dabei nicht pauschal, sondern maßnahmenscharf geplant. Bei den Bewirtschaftungsaufwendungen versucht die Stadt, durch eine auskömmliche Planung Risiken zu minimieren. Hier sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken ersichtlich.

Die an den Kreis Warendorf zu zahlende **allgemeinen Kreisumlage** stellt mit 20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen eine wesentliche Aufwandsposition dar. Bei der Planung hat die Stadt Warendorf die Umlagegrundlagen zum GFG 2021 und den Entwurf des Haushaltsplanes 2021 des Kreises Warendorf zugrunde gelegt. Der Kreis plant für 2021 unter anderem aufgrund einer Entnahme aus der Ausgleichsrücklage eine Senkung des Hebesatzes zur Kreisumlage von 32,6 Prozent auf 29,7 Prozent. Mit der Senkung des Hebesatzes ist auch eine um 10,5 Mio. Euro geringere Zahllast verbunden. Für die Stadt Warendorf bedeutet dies für 2021 eine gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Mio. Euro geringere Kreisumlage. Danach plant die Stadt bis 2024 mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung der Zahllast von rund vier Prozent. Die Höhe der Kreisumlage ist nicht nur von dem Umlagebedarf des Kreises abhängig, sondern auch von der Entwicklung der eigenen Steuerkraft und der Entwicklung der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreis Warendorf. Gerade letzteres ist nur schwer zu prognostizieren, so dass die Planung grundsätzlich Unsicherheiten unterliegt. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsraten der Stadt Warendorf sind jedoch keine zusätzlichen Risiken erkennbar.

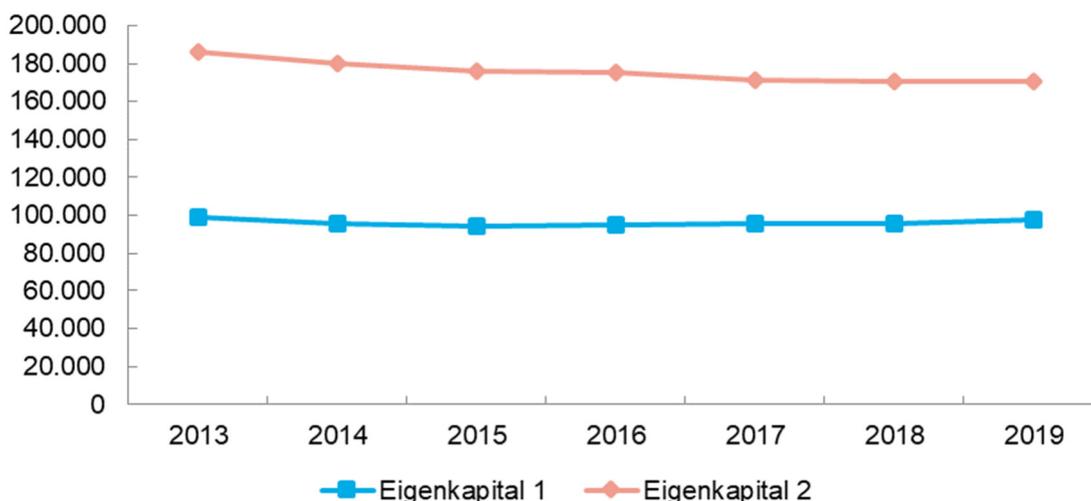
Bei den **sonstigen Transferaufwendungen** sind im Wesentlichen die Jugendamtsumlage, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen und dem offenen Ganztage veranschlagt. Bei der Jugendamtsumlage legt die Stadt Warendorf für 2021 ebenfalls den Haushaltsplanentwurf des Kreises Warendorf zugrunde. Danach erhöht sich der Hebesatz für die Jugendamtsumlage von 17,3 Prozent auf 19,4 Prozent. Für die Stadt Warendorf bedeutet dies eine um 1,5 Mio. Euro höhere zu zahlende Jugendamtsumlage gegenüber 2020. Die Steigerungsraten bis 2024 liegen über den Steigerungsraten des Kreises Warendorf.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Warendorf kann im Zeitraum 2013 bis 2019 einen Eigenkapitalverzehr nahezu vermeiden. Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung und ist von einer bilanziellen Überschuldung momentan weit entfernt.

*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 Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019**

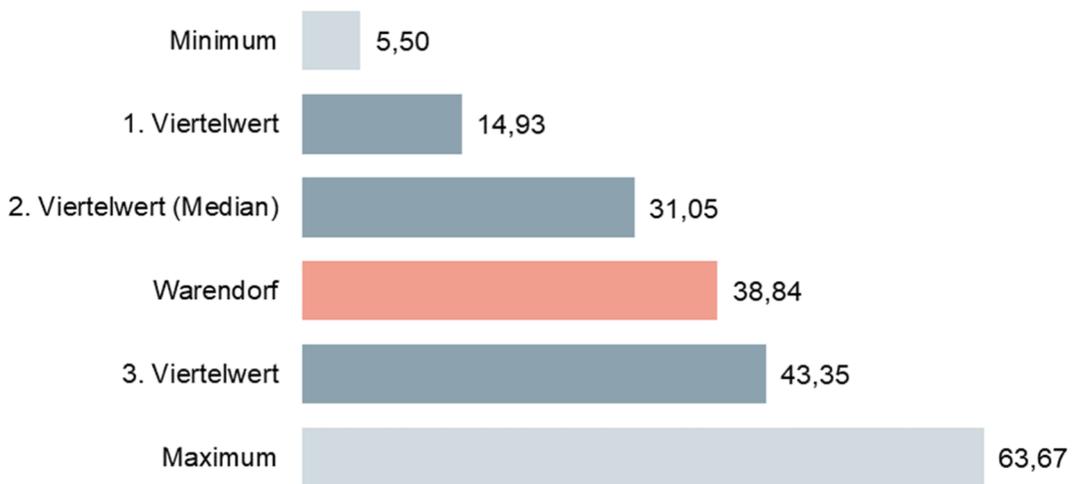


Das Eigenkapital der Stadt Warendorf hat sich im Betrachtungszeitraum um 0,9 Mio. Euro auf 98 Mio. Euro verringert. Das zur Eröffnungsbilanz 2008 bilanzierte Eigenkapital betrug 100,9 Mio. Euro. Der Stadt ist es daher nicht komplett gelungen, einen Eigenkapitalverzehr zu vermeiden. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 11,5 Mio. Euro und kann damit zumindest für einen begrenzten Zeitraum ihrer Funktion zum Ausgleich von Fehlbeträgen nachkommen. Die Ergebnisplanung 2020 bis 2024 sieht Fehlbeträge von in Summe 6,2 Mio. Euro vor, die entsprechend eigenkapitalmindernd wirken. Treten diese ein, verringert sich die Ausgleichsrücklage auf 5,3 Mio. Euro. Aufgrund der momentan noch guten Eigenkapitalausstattung ist die Stadt Warendorf von einer bilanziellen Überschuldung zurzeit weit entfernt.

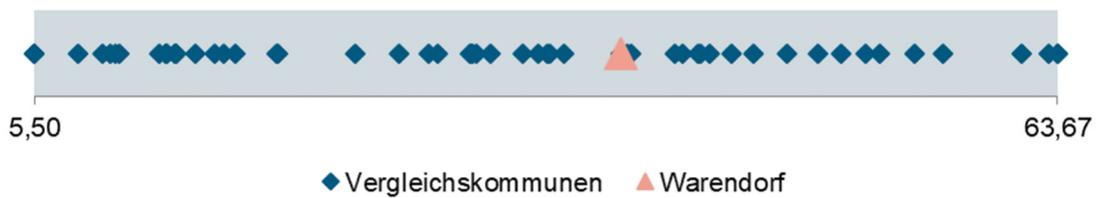
Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapital 2), ergibt sich eine Verringerung von 2013 nach 2019 um 15,9 Mio. Euro. Mit diesen bilanzierten Sonderposten wird abgebildet, in welcher Höhe das städtische Vermögen durch Zuwendungen und Beiträge Dritter finanziert werden konnte.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Warendorf gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den besseren Eigenkapitalquoten. Mit dieser soliden Eigenkapitalausstattung besteht eine gute Ausgangsposition für die anstehenden finanziellen Unsicherheiten und möglichen Ertragsausfällen durch die Corona-Pandemie.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
67,51	17,20	46,82	58,26	68,43	86,86	54

Auch bei der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich Warendorf in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den besseren Werten mit einer Tendenz zum 3. Viertelwert.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verschuldung der Stadt Warendorf ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzern-ebene vergleichsweise gering. Aufgrund einer guten Selbstfinanzierungskraft in den letzten Jahren ist Warendorf auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen. Mittelfristig sind umfangreiche Investitionen geplant wodurch sich durch die damit verbundene Kreditaufnahme die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen wird.
- Wichtige Gebäudepositionen wie die Schulen und die Sporthallen weisen bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade auf. Die Stadt begegnet den erwarteten steigenden Reinvestitionsbedarfen bereits mit einer gezielten Investitionsstrategie. Zudem haben die Verkehrsflächen ein hohes Durchschnittsalter erreicht.

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

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein. Da der letzte vorliegende Gesamtabschluss der Stadt Warendorf aus 2015 ist, verzichten wir auf die Darstellung der Gesamtschulden. Im nachfolgenden Kapitel „Verbindlichkeiten“ werden die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen dagegen einbezogen.

Die Schulden des Kernhaushalts der Stadt Warendorf haben sich wie folgt entwickelt:

#### Schulden Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.224	11.430	11.466	10.624	10.737	9.888	10.235
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	1.000	2.200	200	350	1.000	962
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	64	50	37	21	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.458	1.247	2.401	2.240	2.307	2.468	3.428
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	66	136	243	1.454	1.679	1.817	1.795
Sonstige Verbindlichkeiten	569	358	504	362	487	476	494
Erhaltene Anzahlungen	1.808	1.708	1.635	3.252	8.578	11.251	14.922
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>16.189</b>	<b>15.927</b>	<b>18.486</b>	<b>18.152</b>	<b>24.138</b>	<b>26.899</b>	<b>31.836</b>
Rückstellungen	33.354	32.904	33.381	33.577	34.063	35.895	38.681
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	452	390	372	451	555	701	1.324

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden gesamt	49.996	49.221	52.240	52.180	58.756	63.496	71.841

Die Schulden der Stadt Warendorf haben sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 um 21,8 Mio. Euro auf 71,8 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Zunahme von 44 Prozent. Der Schuldenanstieg ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Verbindlichkeiten zurückzuführen (+15,6 Mio. Euro).

Die größte Position bei den Verbindlichkeiten sind die erhaltenen Anzahlungen. Diese haben sich von 1,8 Mio. Euro auf 14,9 Mio. Euro erhöht. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um noch nicht verwendete Zuwendungen aus der Investitions-, Bildungs-, Sport- und Feuerschutzpauschale. Bei einer zweckentsprechenden Verwendung werden diese als Sonderposten umgebucht und damit Bestandteil des wirtschaftlichen Eigenkapitals. Ein Teil der erhaltenen Zuwendungen ist bereits verausgabt. Die hiermit erstellten Anlagegüter bilanziert die Stadt wegen fehlender Fertigstellung als Anlagen in Bau, so dass die Zuwendungen noch als erhaltene Anzahlungen auszuweisen sind. Dieser Teil der erhaltenen Anzahlungen stellt inhaltlich keine Verbindlichkeiten dar. Einen weiteren Teil der erhaltenen Anzahlungen hat die Stadt mit entsprechender Liquidität hinterlegt. Die liquiden Mittel betragen zum 31. Dezember 2019 rund 6,7 Mio. Euro. In der Netto-Betrachtung sind die erhaltenden Anzahlungen und damit die Verbindlichkeiten insgesamt etwas geringer als in der Bilanz ausgewiesen.

Die Kreditverbindlichkeiten der Stadt Warendorf haben sich insgesamt um eine Mio. Euro reduziert. Bei den ausgewiesenen Krediten zur Liquiditätssicherung handelt es sich um Verbindlichkeiten aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Das Land NRW übernimmt in vollständiger Höhe den Kapitaldienst. Die Stadt Warendorf ist damit faktisch auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen. Auch die im Kernhaushalt bilanzierten Investitionskredite sind vergleichsweise gering.

#### Investitionskredite je Einwohner in Euro 2019

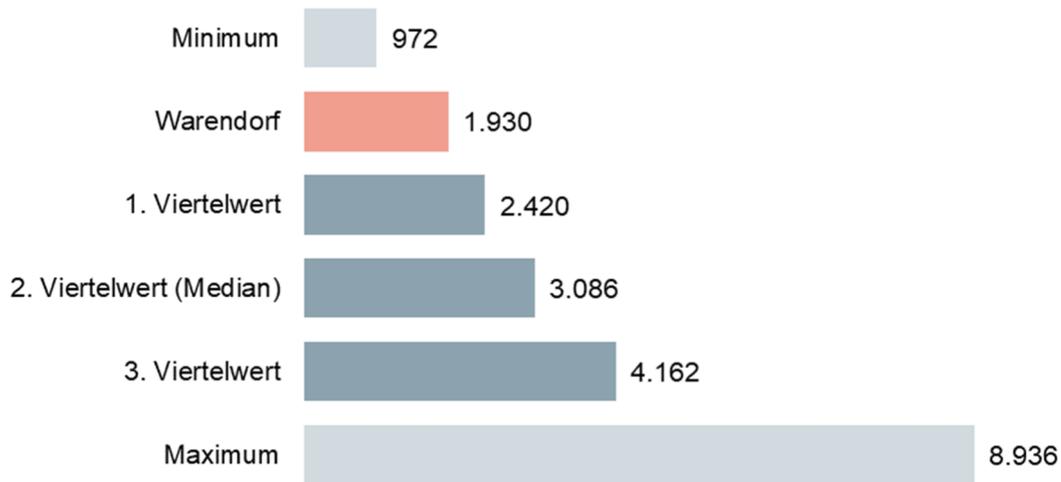
Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
275	22,20	405	1.075	1.405	3.646	54

Die Stadt gehört hier durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Beträgen je Einwohner. Bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ist jedoch zu berücksichtigen, dass der anlage- und damit auch investitionsintensive Abwasserbereich ausgegliedert ist in den Abwasserbetrieb der Stadt Warendorf. Die dort bilanzierten Verbindlichkeiten werden im nachfolgenden Kapitel bei den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune einbezogen.

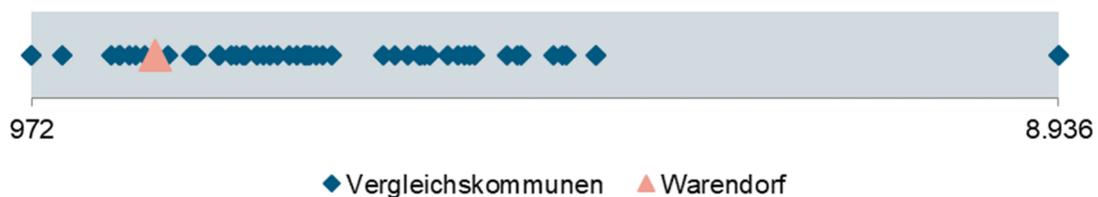
Neben den Verbindlichkeiten gehören die Rückstellungen sowie die Sonderposten für den Gebührenaussgleich zu den Schulden. Bei den Rückstellungen stellen die Pensionsrückstellungen mit einem Anteil von 76 Prozent die maßgebliche Position dar. Die Pensionsverpflichtungen haben sich im betrachteten Zeitraum von 24,9 Mio. Euro in 2013 auf 29,5 Mio. Euro in 2019 erhöht. Durch die regelmäßige Einzahlung in einen Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe hinterlegt die Stadt Warendorf ihre künftigen Pensionsverpflichtungen zumindest zu einem geringen Teil mit tatsächlicher Liquidität.

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich für Warendorf eine Verschuldung von 1.930 Euro. Damit reiht sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

### Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

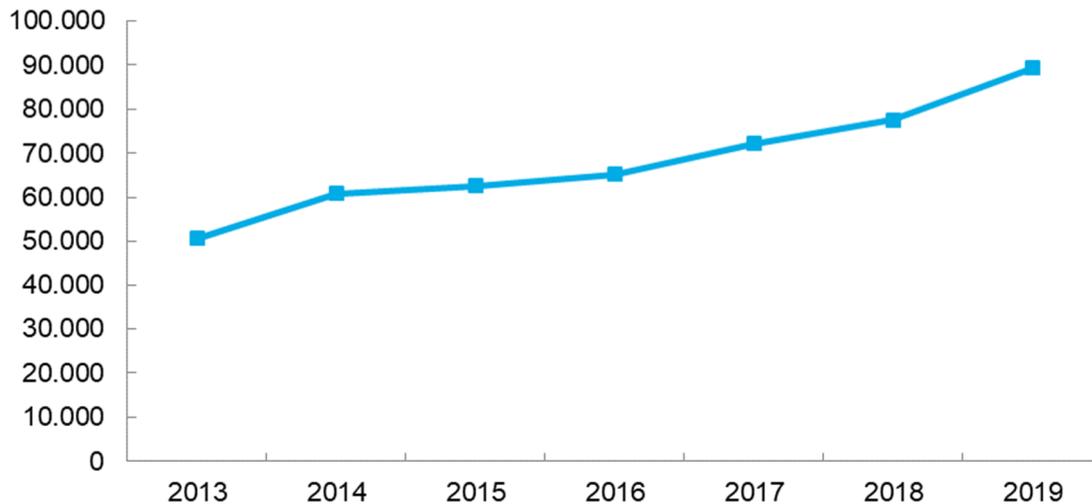


Die Verschuldung im Kernhaushalt ist vergleichsweise niedrig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt aus als die Stadt Warendorf. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander herzustellen, werden im nachfolgenden Kapitel auch die Mehrheitsbeteiligungen mit einbezogen.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten der Stadt Warendorf unter Einbeziehung der Mehrheitsbeteiligungen entwickeln sich wie folgt:

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019**

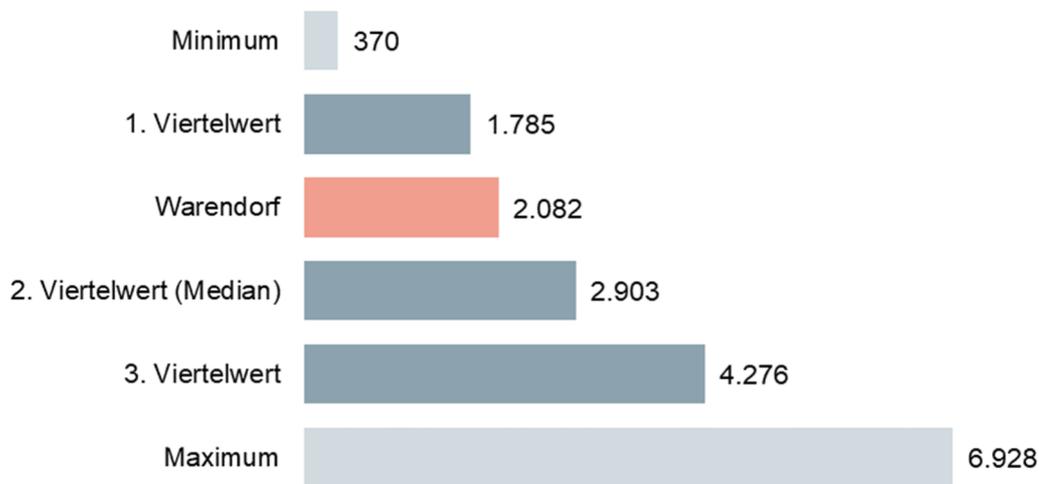


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen der Stadt Warendorf verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen (Abwasserbetrieb der Stadt Warendorf, Stadtwerke Warendorf GmbH und Warendorfer Energieversorgung GmbH) unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbind- lichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Kon- zerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezo- gen.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Warendorf auf Konzernebene haben sich im Eckjahresvergleich von 50,6 Mio. Euro um 38,7 Mio. Euro auf 89,3 Mio. Euro erhöht. Von den 38,7 Mio. Euro ent- fallen 15,6 Mio. Euro auf den Kernhaushalt (hier vor allem die gestiegenen erhaltenen Anzah- lungen - siehe vorheriges Kapitel). Daneben sind die gestiegenen Verbindlichkeiten des Abwas- serbetriebes und der Warendorfer Energieversorgung GmbH ursächlich.

Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten stehen in der Tabelle 5 als Anlage die- ses Teilberichts. Für 2019 liegen der gpaNRW noch nicht ausreichend Werte andere Kommu- nen vor. Daher wird als interkommunales Vergleichsjahr das Jahr 2018 herangezogen.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Die Stadt Warendorf gehört auch auf Konzernebene zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten pro Einwohner. Wie im vorherigen Kapitel „Schulden“ beschrieben, gehören zu den bilanzierten Verbindlichkeiten auch die erhaltenen Anzahlungen. Werden diese bei zweckentsprechender Verwendung zum Sonderposten und damit zum wirtschaftlichen Eigenkapital umgebucht, verringern sich entsprechend die Verbindlichkeiten. Auch hat die Stadt Warendorf liquide Mittel bilanziert, die sie theoretisch zur Schuldenablösung einsetzen kann. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren verringern sich die Gesamtverbindlichkeiten zwar. Die Stadt Warendorf positioniert sich jedoch auch unter Berücksichtigung der liquiden Mittel und nach Abzug der erhaltenen Anzahlungen ohne Verbindlichkeitscharakter etwas oberhalb des ersten Mittelwertes.

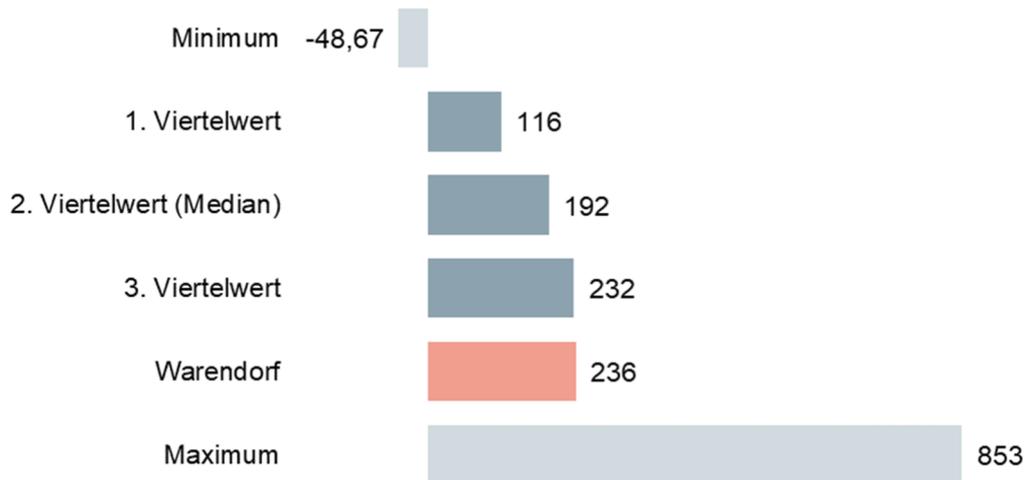
Die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten wird von dem künftigen Finanzierungsbedarf bestimmt. Dieser ist wesentlich von der städtischen Selbstfinanzierungskraft und der Investitionsplanung abhängig. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

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

Die Stadt Warendorf hat von 2013 bis 2019 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 22 Mio. Euro und einen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit von 16,1 Mio. Euro erwirtschaftet. Das ergibt saldiert einen Finanzmittelüberschuss von 5,9 Mio. Euro. Die Stadt konnte daher in den vergangenen Jahren mit den erzielten Überschüssen aus dem laufenden

Geschäft Investitionen mitfinanzieren und so die Kreditaufnahme begrenzen. Alleine in 2019 beträgt der Überschuss aus dem laufenden Geschäft 8,8 Mio. Euro bzw. 236 Euro je Einwohner. Damit reiht sich die Stadt Warendorf im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen. Die solide Selbstfinanzierungskraft der Stadt Warendorf wird jedoch in den nächsten Jahren zurückgehen.

**Salden der Finanzrechnung Warendorf in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)**

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	733	-7.140	-5.626	83	1.325
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.882	-3.012	-14.090	-14.863	-7.433
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	-5.149	-10.152	-19.716	-14.780	-6.108
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.233	1.885	12.787	13.100	5.190
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	84	-8.267	-6.929	-1.680	-918

Bei den geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2021 und 2022 werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar. Die im Ergebnisplan als außerordentlicher Ertrag dargestellte Haushaltsbelastung durch die COVID-19-Pandemie führt dort zwar zu einer Ergebnisverbesserung. In der Finanzrechnung spiegelt sich dies jedoch nicht in gleicher Weise wider, da bei dieser Buchungs- und Bilanzierungshilfe keine tatsächliche Liquidität fließt. Treten die geplanten negativen Salden aus dem laufenden Geschäft im IST ein, sind diese über entsprechende Liquiditätskredite zu finanzieren.

Da aus dem laufenden Geschäft keine bzw. nur geringe Überschüsse erwirtschaftet werden, können diese nicht zur Mitfinanzierung von geplanten Investitionen dienen. Diese Investitionen

sind daher neben Zuwendungen Dritter vor allem über neue Investitionskredite zu finanzieren. Die Stadt plant bis 2024 mit einer Kreditaufnahme von insgesamt rund 40 Mio. Euro, wodurch sich die Verschuldung der Stadt mittelfristig signifikant erhöhen wird.

Welche größeren Investitionen die Stadt Warendorf plant, stellen wir im nachfolgenden Kapitel näher dar.

### **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. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

## Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND Warendorf	./ RND Warendorf 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2019 in Euro
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	63	16	74	6.496.474
Verwaltungsgebäude	40	80	70	8	89	577.670
Sonstige Gebäude (Sozialgebäude, Bauhof, Bürgerhaus)	40	80	48	10	80	2.225.905
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	56	31	44	3.946.199
Schulen	40	80	67	15	78	20.950.363
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	39	36	2.307.560
Sporthallen	40	60	45	0	100	89.120
Straßen und Wirtschaftswege**)	30	60	50	12	76	47.826.533

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

\* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

\*\* ) Restnutzungsdauer und Anlagenabnutzungsgrad zum 31.12.2018

Die Stadt Warendorf hat sich im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeiten für überwiegend mittlere Gesamtnutzungsdauern entschieden. Dadurch ist das Risiko geringer, bereits vor Ablauf der geplanten Nutzungsdauer den Vermögensgegenstand ersetzen zu müssen. Niedrigere Gesamtnutzungsdauern führen aber auch zu einem höheren jährlichen Abschreibungsaufwand, da sich der Anschaffungswert des Vermögensgegenstandes auf eine kürzere Gesamtnutzungsdauer verteilt. Mit einem Anteil der Abschreibungen von 7,9 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen gehört die Stadt Warendorf zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der höchsten Abschreibungsintensität.

Das Gebäudevermögen der Stadt Warendorf weist bis auf die Kindertageseinrichtungen und die Gebäude der Feuerwehr bereits deutlich fortgeschrittene Abnutzungsgrade auf. Die Sporthallen besitzen eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von null Jahren und sind damit bei einer rein bilanziellen Betrachtung bereits zu 100 Prozent abgenutzt.

Der Bilanzwert des städtischen Gebäudebestandes ist im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 um 2,1 Mio. Euro gesunken. Der durch Abschreibungen und Abgänge bedingte Werteverzehr beträgt im gleichen Zeitraum 23,2 Mio. Euro. Die Stadt konnte daher einen großen Teil des Werteverzehrs durch neue Investitionen ausgleichen. Wichtige Investitionen in den letzten Jahren waren das Feuerwehrgerätehaus Hoetmar und Investitionen im Schulbereich. Ein weiterer Schwerpunkt waren die Wohngebäude (hauptsächlich Asylbewerberunterkünfte) mit rund 6,0 Mio. Euro. Die ermittelten Abnutzungsgrade sind dennoch hoch. Im Schulbereich haben laut der Anlagenbuchhaltung 15 Gebäude oder Gebäudeteile lediglich eine Restnutzungsdauer von zehn Jahren und weniger. Bei den Sporthallen weist nur noch eine Halle eine Nutzungsdauer bis Ende 2021 auf. Die anderen Hallen haben rein bilanziell das Ende ihrer geplanten Nutzung

erreicht. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Stadt in den vergangenen Jahren ihren Investitionsschwerpunkt im Sport- und Freizeitbereich bei den Freiluftanlagen (Kunstrasenplätze) hatte. Nach Angaben der Verwaltung sind die Sporthallen aufgrund einer regelmäßigen Unterhaltung in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand. Dennoch muss die Stadt aufgrund der Altersstruktur mit steigenden Reinvestitionsbedarfen in diesem Bereich rechnen.

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung in 2014 wurde auf die teilweise hohen Abnutzungsgrade beim Gebäudeportfolio hingewiesen mit dem verbundenen Risiko von kurz- bis mittelfristigen Refinanzierungsbedarfen. Dieses Risiko besteht nach wie vor.

Die Stadt Warendorf hat mit dem Haushaltsplan 2021 bereits umfangreiche Investitionsmaßnahmen im Gebäudebereich eingeplant. Von 2021 bis 2024 sind Auszahlungen für Baumaßnahmen von 72 Mio. Euro vorgesehen. Wichtige Vorhaben sind der Neubau des Feuerwehrstandortes mit Rettungswache „Am Holzbach“ mit insgesamt über 13 Mio. Euro, der Bau von Kindertageseinrichtungen und Investitionen im Schulbereich (Neubau Sporthalle Freckenhorst, Erweiterung Mariengymnasium, Everwordsschule). Diese Investitionen werden sich positiv auf die Altersstruktur und die Abnutzungsgrade auswirken.

Die Verkehrsflächen der Stadt Warendorf weisen mit 76 Prozent einen bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrad auf. Nähere Ausführungen zur Unterhaltungs- und Investitionsstrategie der Stadt Warendorf für die Straßen und Wirtschaftswege finden sich im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hält zwar die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Durch ein unterjähriges Berichtswesen liegen jedoch den kommunalen Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.

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

*Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend*

*sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.*

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

Die Haushalte der **Stadt Warendorf** werden regelmäßig im Oktober des Vorjahres in den Rat eingebracht und im Dezember verabschiedet. Damit kann die Stadt die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW (ein Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) nicht ganz einhalten. Sie unterliegt jedoch bis zur Bekanntmachung der Haushaltssatzung nur wenige Tage der vorläufigen Haushaltsführung.

Der Entwurf der Haushaltssatzung 2021 ist dem Rat der Stadt Warendorf in der Sitzung am 18. Februar 2021 zugeleitet worden und in der Sitzung am 06. Mai 2021 beschlossen worden. Der Gesetzgeber hat den Kommunen in NRW durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) die Möglichkeit eingeräumt, die Aufstellung der Haushaltssatzung 2021 zeitlich zu strecken. Nach § 4 Abs. 6 NKF-CIG darf die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 spätestens bis zum 01. März 2021 erfolgen. Die Stadt hält damit die gesetzliche Frist nicht ein.

Auch bei der Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat hält die Stadt die gesetzlichen Fristen nicht ein. Nach § 95 Abs. 5 GO NRW hat die Aufstellung und Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zu erfolgen. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 wurde dem Rat im Juni 2020 zugeleitet. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt dagegen jeweils fristgerecht bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist weiter anzunähern.

Die Stadt Warendorf ist nach § 116 GO NRW seit 2010 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Bisher liegen die bestätigten Gesamtabchlüsse bis 2015 vor. Die Stadt plant, die Möglichkeiten des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse zu nutzen. Demnach muss nur noch der Gesamtabchluss 2018 geprüft werden. Die Abschlüsse 2016 und 2017 kann sie dem Gesamtabchluss 2018 ungeprüft beifügen. Aktuell hat die Stadt noch keinen der ausstehenden Gesamtabchlüsse aufgestellt.

Trotz der nicht ganz fristgerechten Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung des Jahresabschlusses verfügt die Stadt Warendorf über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Durch die Aufstellung des Jahresabschlusses im Sommer liegt der Stadt Warendorf zum Zeitpunkt des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens das Ergebnis des Vorjahres vor und kann im Haushaltsplan entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben ausgewiesen werden. Unterjährig überwacht die Stadt Warendorf die Haushaltsausführung durch ein Finanzberichtswesen. Aufgrund der Leitlinien zur Ausführung des NKF-Produkthaushalte erstellen die Sachgebiete zu den Stichtagen 15. Juni und 30. September jeden Jahres einen Bericht über die Aus-

führung ihres Sachgebietsbudgets. Abweichungen von der Planung oder sonstige negative Entwicklungen sind eingehend zu erläutern und Gegensteuerungsmaßnahmen aufzuzeigen. Die Kämmerei erstellt daraus einen Gesamtbericht mit einer Prognose des Ergebnisplanes bis zum Jahresende. Ebenfalls wird über die Entwicklung des Finanzplanes berichtet und den Stand von wichtigen Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Die Berichte werden dem Verwaltungsvorstand und dem Rat vorgelegt, so dass die kommunalen Entscheidungsträger die Möglichkeit haben, bei Bedarf steuernd einzugreifen.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Warendorf konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

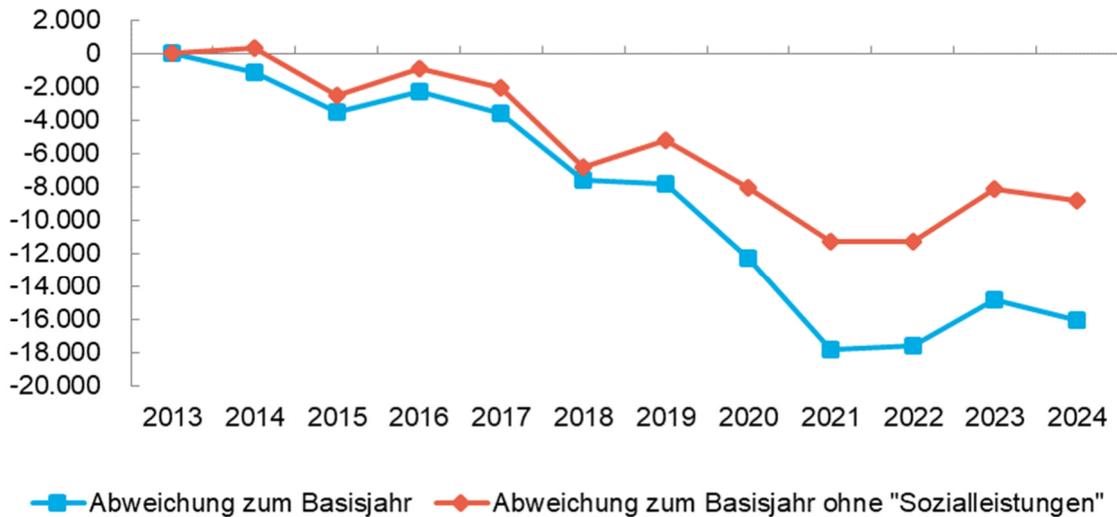
*Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen.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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Desweiteren haben wir ab 2021 die außerordentlichen Erträge (Mehrbelastung COVID-19-Pandemie) nahezu komplett bereinigt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

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



2013 bis 2019 Ist-Werte, ab 2020 Plan-Werte

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Warendorf ist negativ. Das bereinigte Jahresergebnis 2019 ist um 7,9 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2013. Es zeigt sich, dass die positive Entwicklung der letzten Jahre bei den tatsächlichen Jahresergebnissen wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten zurückzuführen ist. Das sind insbesondere die Gewerbesteuer und die Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Diese Erträge sind jedoch stark konjunkturabhängig und daher grundsätzlich risikobehaftet. Auch unvorhersehbare Entwicklungen wie die Corona-Pandemie können zu Einbrüchen bei den Steuererträgen führen.

Neben den normalen Inflationseffekten haben vor allem die Personalaufwendungen in den letzten Jahren wesentlich zur Aufwandssteigerung bei der Stadt Warendorf beigetragen. Die Personalaufwendungen haben sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 um 4,5 Mio. Euro erhöht. Der Kurvenverlauf zeigt, dass die Stadt Aufwandssteigerungen durch Inflationseffekte und vor allem bei den Personalaufwendungen nicht durch Einsparungen bei anderen Aufwandspositionen und durch Ertragssteigerungen außerhalb der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs kompensieren konnte.

Ein weiterer Faktor für Aufwandssteigerungen sind die Sozialleistungen. Gegenüber dem Basisjahr 2013 ergibt sich bis 2019 eine Erhöhung um 2,7 Mio. Euro und bis 2024 um insgesamt 7,3 Mio. Euro. Hier ist es vor allem die an den Kreis zu zahlende Jugendamtsumlage, die von Jahr zu Jahr eine höhere Haushaltsbelastung darstellt.

Ab 2019 sinkt die Trendkurve deutlich nach unten. Hier zeigt sich ein typischer Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser ausgefallen als die Ergebnisplanung. Auch das Jahr 2020 wird voraussichtlich besser ausfallen als ursprünglich geplant. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt Warendorf.

Auf Haushaltskonsolidierungsrunden mit entsprechenden Maßnahmen konnte die Stadt Warendorf aufgrund des positiven Verlaufs der Jahresergebnisse in den letzten Jahren verzichten. Konjunkturelle Schwankungen sowie die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie stellen jedoch haushaltswirtschaftliche Risiken dar.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, sich verstärkt mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinanderzusetzen und mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und vorzubereiten. Bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation kann dadurch schneller und zielgerichteter reagiert werden.

**1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die Stadt Warendorf hat im Betrachtungszeitraum ab 2013 zuletzt in 2017 ihre Hebesätze wie folgt angepasst:

- Grundsteuer A um 29 Prozentpunkte auf 308 v.H. und
- Grundsteuer B um 47 Prozentpunkte auf 480 v.H.

Durch die Anpassung in 2017 konnte die Stadt ihre Steuererträge bei der Grundsteuer um 0,6 Mio. Euro steigern und dadurch den Haushalt positiv beeinflussen. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer liegt seit 2011 unverändert bei 427 v.H. Der Entwurf der Haushaltssatzung 2021 sieht keine weitere Erhöhung der Hebesätze vor.

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

**Hebesätze 30.06.2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)**

	Stadt Warendorf	Fiktiver Hebesatz	Kreis Warendorf	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	308	223	258	285	298
Grundsteuer B	480	443	484	578	548
Gewerbesteuer	427	418	425	448	413

Die Stadt Warendorf hat ihre Hebesätze oberhalb der fiktiven Hebesätze des Landes festgelegt. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden bei der Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs und der Kreisumlage nicht mit angerechnet. Sie verbleiben vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf überträgt in erheblichem Umfang investive Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch durchschnittlich nur zur Hälfte tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

- Die Stadt hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt.

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

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

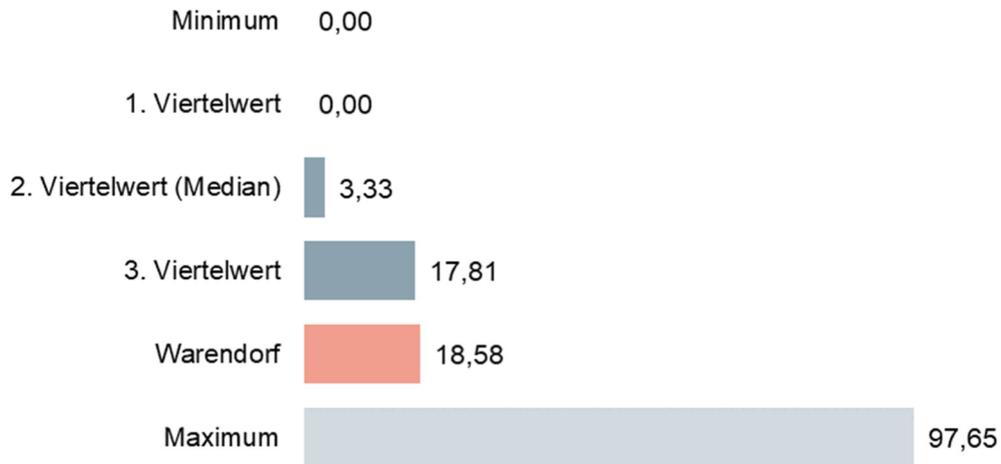
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die **Stadt Warendorf** bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat.

**Ordentliche Aufwendungen Warendorf 2014 bis 2019**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	67.443	70.202	87.011	83.836	84.457	89.573
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	642	1.330	1.229	1.410	798	692
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	68.085	71.532	88.240	85.246	85.255	90.265
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	68.144	75.617	82.776	78.812	81.582	92.693
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>100,1</b>	<b>105,7</b>	<b>93,8</b>	<b>92,5</b>	<b>95,7</b>	<b>102,7</b>

Die Stadt Warendorf überträgt regelmäßig nicht in Anspruch genommene Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Im Betrachtungszeitraum betragen die durchschnittlich vorgenommenen Übertragungen eine Mio. Euro. In den Jahren 2014, 2015 und 2019 hat die Stadt mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte.

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



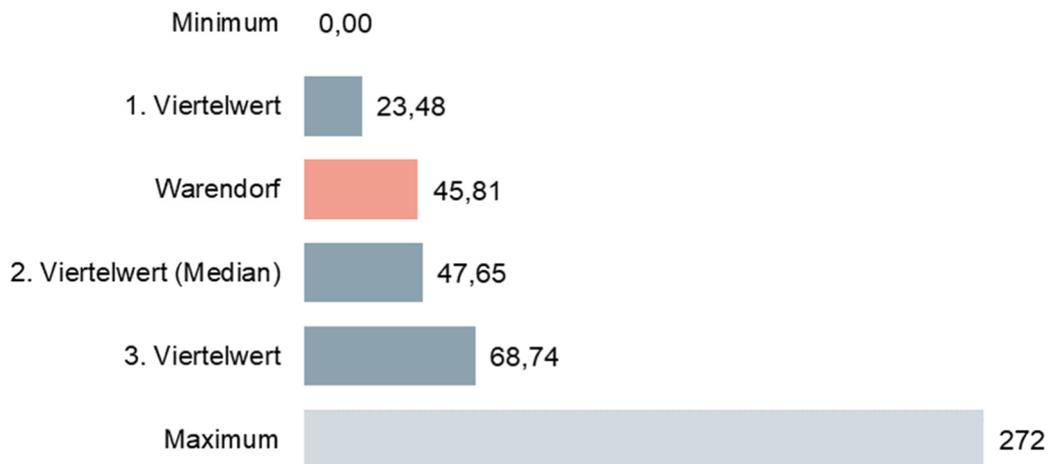
In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen. Davon haben 17 Vergleichskommunen von 2018 nach 2019 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Die Stadt Warendorf gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Übertragungen je Einwohner.

### Investive Auszahlungen Warendorf 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.621	7.141	11.592	9.084	14.100	19.704
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.981	4.373	5.424	7.309	6.249	9.026
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>26,0</b>	<b>61,2</b>	<b>46,8</b>	<b>80,5</b>	<b>44,3</b>	<b>45,8</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.602	11.515	17.015	16.393	20.349	28.730
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>20,6</b>	<b>38,0</b>	<b>31,9</b>	<b>44,6</b>	<b>30,7</b>	<b>31,4</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.595	5.569	8.874	8.342	12.086	11.992
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>47,9</b>	<b>48,4</b>	<b>52,2</b>	<b>50,9</b>	<b>59,4</b>	<b>41,7</b>

Wie viele andere Kommunen auch überträgt Warendorf im investiven Bereich deutlich mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als im konsumtiven Bereich. Die Ermächtigungsübertragungen haben sich dabei von 2,0 Mio. in 2014 auf 9,0 Mio. Euro in 2019 mehr als vervierfacht. Der Originalansatz 2019 wird durch die Ermächtigungsübertragung aus 2018 um 45,8 Prozent erhöht. Mit diesem Ansatzerhöhungsgrad reiht sich die Stadt Warendorf im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt ein:

### Ansatzerhöhungsgrad in Prozent 2019

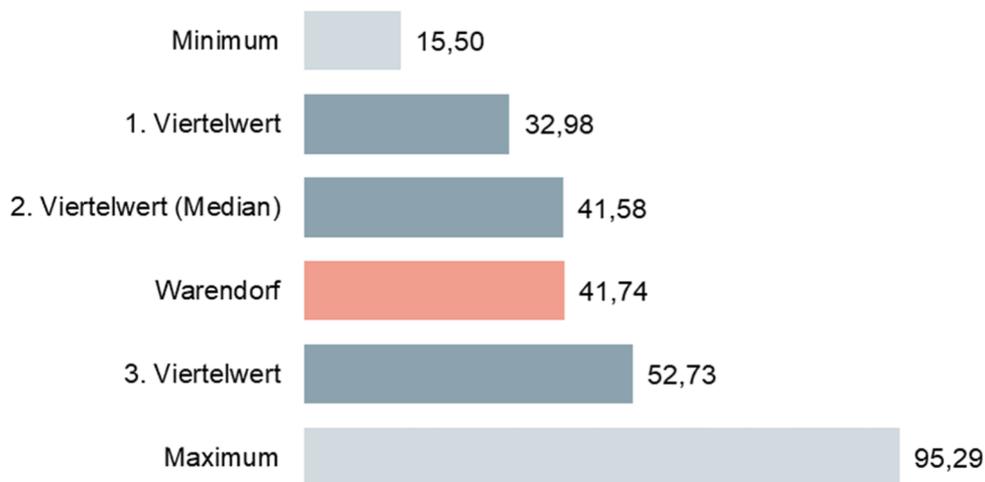


In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen. Im Betrachtungszeitraum zeigt sich ein gemischtes Bild. In 2015 und 2017 gehört Warendorf zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Ansatzerhöhungsgrad. In 2019 dagegen reiht sich die Stadt in der unteren Hälfte ein.

Je höher der Ansatzerhöhungsgrad desto mehr verliert das Haushaltsplanverfahren an Transparenz. Durch die Beteiligung der politischen Mandatsträger am Haushaltsplanungsverfahren können diese die künftigen Haushaltsbelastungen abschätzen und beeinflussen. Aufgrund der lediglich im Rahmen des Jahresabschlusses zur Kenntnis gegebenen Ermächtigungsübertragungen ist diese Transparenz nicht im vollen Umfang gewährleistet.

Die insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung (Originalansatz plus Ermächtigungsübertragungen) kann zu durchschnittlich 50 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dabei wird in 2019 der niedrigste Grad der Inanspruchnahme mit 41,74 Prozent erreicht.

### Grad der Inanspruchnahme in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen. Ab 2016 kann sich die Stadt Warendorf in der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Grad der Inanspruchnahme positionieren. Im Vergleichsjahr 2019 reiht sich Warendorf jedoch nur knapp oberhalb des Medianwertes ein. Die Verwaltung begründet Verzögerungen bei Baumaßnahmen im Wesentlichen mit eigenen begrenzten personellen Kapazitäten im Baubereich. Hinzu kommt die nach wie vor gute Auftragslage in der Baubranche, die es oft erschwert, Unternehmen zeitgerecht für Bauprojekte zu gewinnen.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben aus § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen jedoch nur Investitionen im Finanzplan veranschlagt werden, bei denen unter anderem die Gesamtkosten sowie die Zeitplanung vorliegt. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Haushaltsplan ein realistisches Bild der Investitionstätigkeit einer Kommune widerspiegelt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.

Bei den Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich ist zudem die Auswirkung auf die Kreditermächtigung zu berücksichtigen. Diese kann nur für maximal zwei Jahre übertragen werden. Bei Verzögerungen von Baumaßnahmen sollte daher eine Neuveranschlagung und damit auch eine Neufinanzierung überprüft werden.

Die Stadt Warendorf hat Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Diese Regelungen werden jedes Jahr im Haushaltsplan unter den Budgetleitlinien abgebildet. Danach sind die Ermächtigungsübertragungen für konsumtive und investive Sachverhalte schriftlich zu beantragen und zu begründen. Bei der Begründung muss das beantragende Sachgebiet darlegen, ob und in welcher Höhe die Übertragung zwingend erforderlich ist. Auch gibt es aus Gründen der wirtschaftlichen Haushaltsführung eine Geringfügigkeitsgrenze von 1.000 Euro. Die gpaNRW hält die getroffenen Regelungen für geeignet, auch

bei zukünftig schlechteren finanziellen Rahmenbedingungen mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragung restriktiv umzugehen.

## 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 Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → Feststellung

Die Stadt Warendorf hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle geschaffen. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden.

*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 Warendorf** hat sich durch die Einstellung einer Fördermittelmanagerin im Februar 2021 in diesem Bereich organisatorisch neu aufgestellt. Die Stelle ist dem Sachgebiet 65 „Gebäudewirtschaft und Tiefbau“ angegliedert. Durch die neu geschaffene Stelle soll zukünftig eine zentrale Bearbeitung und Fördermittelrecherche erfolgen. Eine zentrale Organisation bietet Vorteile im Hinblick auf den Aufbau eines gezielten Fachwissens, eines Gesamtüberblicks über alle Fördermaßnahmen und der Möglichkeit einer Abstimmung und Koordinierung verschiedener Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung.

Strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise sowie konkrete Regelungen sind jedoch bei der Stadt Warendorf nicht vorhanden und derzeit auch nicht geplant.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Durch strategische Zielvorgaben und Regelungen auf operativer Ebene wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung beigemessen und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Auch wird darauf aufbauend durch eine Regelung von standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung das Rückforderungsrisiko reduziert.

Die Stadt nutzt bereits verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche wie die Förderdatenbanken des Bundes und der NRW.Bank sowie Newsletter des Städte- und Gemeindebundes. Auch greift die Stadt auf externe Beratungsmöglichkeiten zurück. Dadurch hat sie nach eigenen Angaben bereits einen guten Überblick über die verschiedenen Förderprogramme und Fördermöglichkeiten. Als problematisch betrachtet die Stadt bei manchen Förderprogrammen die zu kurzen Antragsfristen für die Erstellung und Einreichung der Antragsunterlagen. Die Zeit der Bewilligung ist dagegen verhältnismäßig lang, so dass trotz der fristgerecht eingereichten Unterlagen das Vorhaben nicht begonnen werden kann und es zu vermehrten Nachfragen aus der Bürgerschaft und der Politik kommt. Insgesamt wird vor allem die Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung bei allen Förderprogrammen des Landes als gut und konstruktiv angesehen.

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

##### **→ Feststellung**

Der Stadt Warendorf ist es bisher gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.

*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.*

Durch die neue zentrale Fördermittelstelle werden bei der Stadt Warendorf alle wichtigen Förderunterlagen (von der Antragsstellung bis zum Verwendungsnachweis) in zentralen Förderakten abgelegt. Das zentrale Fördermittelmanagement stellt sicher, dass alle Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides eingehalten werden, die Mittelabrufe rechtzeitig erfolgen und die Verwendungsnachweise fristgerecht erstellt werden. Eine Digitalisierung mit entsprechenden digitalen Förderakten ist bisher noch nicht realisiert worden. Die Stadt plant aber Schritt für Schritt die Einführung eines Dokumenten-Management-Systems in weiten Teilen der Verwaltung.

##### **→ Empfehlung**

Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt Warendorf auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Eine zentrale Datenbank ermöglicht einen personenunabhängigen Informationsaufbau und einen Zugriff aller am Prozess Beteiligten auf sämtliche relevanten Förderdaten.

Ein gezieltes Fördercontrolling mit einem Berichtswesen gibt es bisher nicht. Mit einem Fördercontrolling ist die Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von wichtigen Fördermitteldaten gemeint. Damit können unter anderem Entscheidungen vorbereitet werden, Prozesse standardisiert werden und es bildet die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen. Durch die neue Stelle der zentralen Fördermittelmanagerin ist dafür bereits eine wichtige Voraussetzung geschaffen worden.

##### **→ Empfehlung**

Die Stadt sollte regelmäßig den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Warendorf hält zwar die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Durch ein unterjähriges Berichtswesen liegen jedoch den kommunalen Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.	59	E1	Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist weiter anzunähern.	60
F2	Die Stadt Warendorf konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	61	E2	Die gpaNRW empfiehlt, sich verstärkt mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinanderzusetzen und mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und vorzubereiten. Bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation kann dadurch schneller und zielgerichteter reagiert werden.	63
F3	Die Stadt Warendorf überträgt in erheblichem Umfang investive Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch durchschnittlich nur zur Hälfte tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	64	E3	Die Stadt Warendorf sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.	67
F4	Die Stadt Warendorf hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle geschaffen. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden.	68	E4	Die Stadt Warendorf sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Stadt Warendorf ist es bisher gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten.	69	E5.1	Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt Warendorf auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Eine zentrale Datenbank ermöglicht einen personenunabhängigen Informationsaufbau und einen Zugriff aller am Prozess Beteiligten auf sämtliche relevanten Förderdaten.	69
			E5.2	Die Stadt sollte regelmäßig den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	69

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

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	102	90,57	98,59	101	103	115	55
Eigenkapitalquote 1	38,84	5,50	15,73	31,46	43,39	63,67	54
Eigenkapitalquote 2	67,51	17,20	47,90	59,36	68,73	86,86	54
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	31,59	0,00	27,92	32,98	38,43	51,29	54
Abschreibungsintensität	7,86	1,13	6,02	7,40	8,34	12,78	53
Drittfinanzierungsquote	69,14	12,32	47,80	54,92	66,64	97,20	52
Investitionsquote	172	29,41	84,99	116	150	327	53
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	86,96	51,33	81,49	90,02	97,98	120	53

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	44,48	8,64	28,72	81,14	187	1.228	53
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7,18	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,88	1,59	3,32	6,59	11,47	32,00	53
Zinslastquote	0,28	0,00	0,53	1,12	1,92	7,32	55
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	58,22	32,39	47,79	54,12	59,32	72,86	53
Zuwendungsquote	16,90	7,81	15,46	20,31	25,53	37,39	55
Personalintensität	20,58	13,13	17,47	20,89	23,43	31,24	55
Sach- und Dienstleistungsintensität	24,42	9,04	12,73	16,73	19,33	31,64	55
Transferaufwandsquote	38,78	37,05	40,93	45,01	48,95	59,46	55

Die Fehlbetragsquote wird nur berechnet, 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 aus.

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

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	18.564	22.730	22.509	23.160	25.245	22.442
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	15.614	15.929	16.799	18.418	19.242	17.201
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.807	1.843	2.331	3.061	3.378	2.484
Ausgleichsleistungen	1.546	1.575	1.654	1.751	1.815	1.668

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen	5.313	5.005	4.561	5.035	6.376	5.258
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	380	453	549	866	879	625
<b>Summe der Erträge</b>	<b>43.225</b>	<b>47.535</b>	<b>48.403</b>	<b>52.291</b>	<b>56.934</b>	<b>49.678</b>
Steuerbeteiligungen	3.070	3.460	3.667	3.670	3.946	3.563
Allgemeine Kreisumlagen	15.664	17.480	17.889	17.525	18.418	17.395
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>18.734</b>	<b>20.940</b>	<b>21.556</b>	<b>21.195</b>	<b>22.364</b>	<b>20.958</b>
<b>Saldo</b>	<b>24.491</b>	<b>26.594</b>	<b>26.847</b>	<b>31.096</b>	<b>34.570</b>	<b>28.720</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	98.905	95.670	94.047	95.211	95.482	95.508	98.005
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>98.905</b>	<b>95.670</b>	<b>94.047</b>	<b>95.211</b>	<b>95.482</b>	<b>95.508</b>	<b>98.005</b>
Sonderposten für Zuwendungen	62.705	60.834	58.702	57.650	54.410	54.532	53.051
Sonderposten für Beiträge	24.673	23.777	23.149	22.148	21.136	20.320	19.313
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>186.283</b>	<b>180.281</b>	<b>175.898</b>	<b>175.010</b>	<b>171.028</b>	<b>170.359</b>	<b>170.369</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>241.955</b>	<b>235.572</b>	<b>234.633</b>	<b>233.800</b>	<b>236.485</b>	<b>241.738</b>	<b>252.345</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>							
Verbindlichkeiten Kernhaushalt				18.152	24.138	26.899	31.836
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen				0	0	0	0
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen				0	0	0	0
./. Ausleihungen an verbundene Unternehmen				0	0	1.200	1.200
./. Ausleihungen an Sondervermögen				0	0	0	0
./. Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen				73	103	336	61
./. Forderungen gegenüber Sondervermögen				51	55	71	224
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>							
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen				50.489	54.291	55.423	61.036
./. Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander				3.302	6.124	3.189	2.117
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune (2013 bis 2015 aus Gesamtabchluss)</b>	<b>50.614</b>	<b>60.787</b>	<b>62.628</b>	<b>65.215</b>	<b>72.148</b>	<b>77.527</b>	<b>89.270</b>

\* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen: Abwasserbetrieb der Stadt Warendorf, Stadtwerke Warendorf GmbH und Warendorfer Energieversorgung GmbH.

**Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2024**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Jahresergebnis</b>	<b>488</b>	<b>-3.162</b>	<b>-2.096</b>	<b>1.207</b>	<b>205</b>	<b>413</b>	<b>2.434</b>	<b>-62</b>	<b>-2.845</b>	<b>-4.178</b>	<b>300</b>	<b>579</b>
Gewerbesteuer	16.724	15.602	18.564	22.730	22.509	23.160	25.245	24.501	22.500	24.000	26.500	28.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	13.961	14.428	15.614	15.929	16.799	18.418	19.242	19.800	17.800	19.000	20.500	21.800
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.442	1.481	1.807	1.843	2.331	3.061	3.378	3.606	3.350	3.100	3.200	3.250
Ausgleichsleistungen	1.514	1.498	1.546	1.575	1.654	1.751	1.815	1.869	1.863	0	0	0
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.673	5.739	5.313	5.005	4.561	5.035	6.376	4.717	5.256	4.915	5.166	5.466
Erstattung Abrechnung Solidarbeitrag	381	259	380	453	549	866	879	850	1.033	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>40.694</b>	<b>39.007</b>	<b>43.225</b>	<b>47.535</b>	<b>48.403</b>	<b>52.291</b>	<b>56.934</b>	<b>55.343</b>	<b>51.803</b>	<b>53.315</b>	<b>57.716</b>	<b>60.966</b>
Steuerbeteiligungen	2.741	2.957	3.070	3.460	3.667	3.670	3.946	2.008	1.844	1.967	2.172	2.295
Allgemeine Kreisumlage	14.386	14.976	15.664	17.480	17.889	17.525	18.418	18.031	16.837	17.151	18.092	19.028
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>17.127</b>	<b>17.933</b>	<b>18.734</b>	<b>20.940</b>	<b>21.556</b>	<b>21.195</b>	<b>22.364</b>	<b>20.039</b>	<b>18.681</b>	<b>19.118</b>	<b>20.264</b>	<b>21.323</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>23.567</b>	<b>21.074</b>	<b>24.491</b>	<b>26.594</b>	<b>26.847</b>	<b>31.096</b>	<b>34.570</b>	<b>35.305</b>	<b>33.122</b>	<b>34.197</b>	<b>37.452</b>	<b>39.643</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	-1.200	0	4.346	1.865	784	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-23.079</b>	<b>-24.236</b>	<b>-26.587</b>	<b>-25.388</b>	<b>-26.642</b>	<b>-30.683</b>	<b>-30.936</b>	<b>-35.366</b>	<b>-40.888</b>	<b>-40.661</b>	<b>-37.884</b>	<b>-39.102</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.157	-3.507	-2.308	-3.562	-7.603	-7.857	-12.287	-17.809	-17.582	-14.805	-16.022

Bis 2019 Ist-Werte, ab 2020 Plan-Werte

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Warendorf in Tausend Euro 2013 bis 2024**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-23.079</b>	<b>-24.236</b>	<b>-26.587</b>	<b>-25.388</b>	<b>-26.642</b>	<b>-30.683</b>	<b>-30.936</b>	<b>-35.366</b>	<b>-40.888</b>	<b>-40.661</b>	<b>-37.884</b>	<b>-39.102</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.142	-1.601	-1.024	-1.304	-1.096	-111	-550	-1.639	-1.896	-1.897	-1.898	-1.928
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-915	-1.048	-1.083	-1.026	-998	-1.276	-1.691	-1.722	-2.256	-1.839	-1.554	-1.471
Jugendamtsumlage	-6.606	-7.529	-7.573	-7.774	-8.068	-8.069	-9.103	-9.568	-11.055	-11.261	-11.878	-12.493
<b>Ergebnis „Sozialleistungen“</b>	<b>-8.663</b>	<b>-10.178</b>	<b>-9.681</b>	<b>-10.104</b>	<b>-10.163</b>	<b>-9.457</b>	<b>-11.343</b>	<b>-12.930</b>	<b>-15.207</b>	<b>-14.997</b>	<b>-15.330</b>	<b>-15.893</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-14.416</b>	<b>-14.058</b>	<b>-16.906</b>	<b>-15.284</b>	<b>-16.479</b>	<b>-21.226</b>	<b>-19.593</b>	<b>-22.437</b>	<b>-25.681</b>	<b>-25.664</b>	<b>-22.554</b>	<b>-23.209</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	358	-2.490	-868	-2.063	-6.810	-5.177	-8.021	-11.265	-11.248	-8.138	-8.793

Bis 2019 Ist-Werte, ab 2020 Plan-Werte

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Warendorf kann auf vier Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss ausüben. Davon befindet sich ein Unternehmen in Liquidation. Darüber hinaus ist die Stadt an elf weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Mit Ausnahme der Warendorfer Energieversorgung GmbH - Tochter der Stadtwerke Warendorf GmbH - befinden sich alle Unternehmen auf der ersten Beteiligungsebene.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist auf einem mittleren Niveau. Die Beteiligungen halten in etwa halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt im Kernhaushalt und erwirtschaften halb so viel Erträge wie die Stadt. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind dagegen nahezu doppelt so hoch wie im städtischen Haushalt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind niedrig. Die Stadt Warendorf erwirtschaftet im Jahr 2019 Erträge aus Beteiligungen von 2,8 Mio. Euro. Dem stehen Aufwendungen in Höhe von 2,2 Mio. Euro gegenüber. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsentlastung von 0,6 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen werden durch die Stadt Warendorf nur ansatzweise erfüllt.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die Jahresabschlüsse sämtlicher Beteiligungen in digitaler Form anfordern. Dadurch könnte die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten.

Die Stadt Warendorf hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2015 erstellt. Neben dem Beteiligungsbericht legt die Stadt Warendorf keine regelmäßigen Berichte zur Information der Vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung vor. Lediglich die Beteiligungen selbst berichten in ihren eigenen Gremien auch unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und die ausstehenden Beteiligungsberichte ab 2016 zeitnah nachzuholen.

Die Stadt Warendorf bietet aktuell keine Schulungen für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter an. Diese werden auch nicht vom Beteiligungsmanagement durch Stellungnahmen in ihrer Arbeit unterstützt. Die Stadt Warendorf sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Das Beteiligungsmanagement sollte zu bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 haben sich nicht ergeben.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

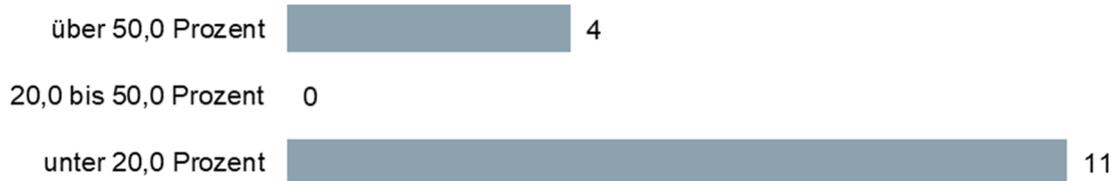
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 15 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von vier Beteiligungen ist die Stadt zu mehr als 50 Prozent beteiligt. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist insgesamt niedrig.

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

Die **Stadt Warendorf** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 15 Unternehmungen beteiligt. Die Beteiligungen sind auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt und werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei sind die GmbH, der Zweckverband und die eingetragene Genossenschaft mit jeweils vier Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsformen.

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

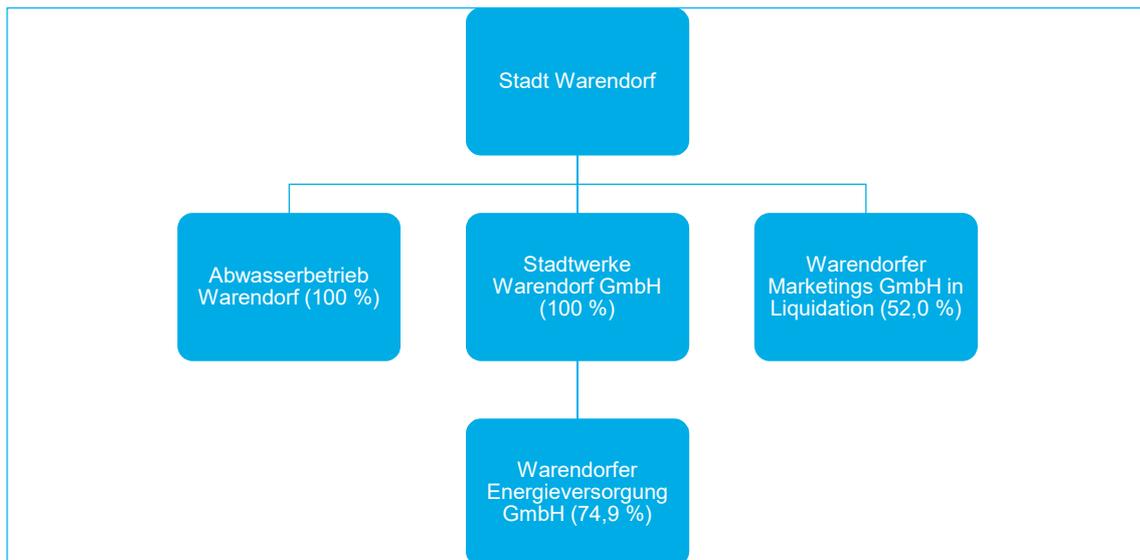
### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

Bei der Stadt Warendorf handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

### Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>5</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Die Stadt Warendorf hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich überwiegend auf den Bereich der Ver- und Entsorgung. Zum 01. Januar 2020 hat die Stadtwerke Warendorf GmbH von dem bisherigen Anteilseigner (RWE AG) die Anteile an der Warendorfer Energie Versorgung GmbH von 25,1 Prozent erworben und ist nunmehr zu 100 Prozent an der Gesellschaft beteiligt.

<sup>5</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

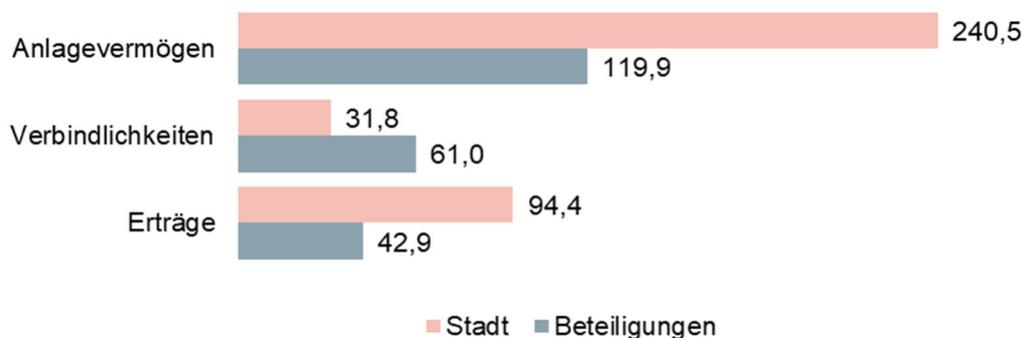
### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Warendorf halten bedeutendes Anlagevermögen, hohe Verbindlichkeiten und generieren etwa die Hälfte der Erträge im Vergleich zum Kernhaushalt. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf mittlerem Niveau. Von besonderer Bedeutung sind der Abwasserbetrieb Warendorf, die Stadtwerke Warendorf GmbH und die Warendorfer Energieversorgung GmbH.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der Stadt Warendorf wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse Münsterland Ost und den Sparkassenzweckverband Münsterland Ost 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.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2019 mit 119,9 Mio. Euro etwa halb so viel Anlagevermögen. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf den Abwasserbetrieb Warendorf (2019: 62,1 Mio. Euro), die Stadtwerke Warendorf GmbH (2019: 31,6 Mio. Euro) sowie die Warendorfer Energieversorgung GmbH (2019: 26,2 Mio. Euro).

Die Verbindlichkeiten sind bei den Beteiligungen dagegen höher als im Kernhaushalt. Im Wesentlichen entfallen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen auf den Abwasserbetrieb Warendorf (2019: 23,0 Mio. Euro), die Stadtwerke Warendorf GmbH und die Warendorfer Energieversorgung GmbH mit jeweils rund 19,0 Mio. Euro. Im Vergleich zu 2017 sind sowohl die Verbindlichkeiten der Stadt (+ 7,7 Mio. Euro) als auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen (+ 6,7 Mio. Euro) gestiegen.

Die Beteiligungen generieren etwas weniger als die Hälfte der Erträge der Kernverwaltung. Den überwiegenden Anteil (2019: 28,7 Mio. Euro) erwirtschaftet dabei die Warendorfer Energieversorgung GmbH.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Warendorf wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 mit 0,6 Mio. entlastet. Die durchschnittliche jährliche Haushaltsentlastung liegt seit 2017 ebenfalls bei 0,6 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Warendorf haben damit niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	21	16	53
Steuererträge	213	177	21
Konzessionsabgaben	1.714	1.799	1.708
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.076	845	925
Sonstige Erträge	365	350	63
<b>Summe</b>	<b>3.388</b>	<b>3.187</b>	<b>2.770</b>

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 2,9 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen niedrigen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 2,8 Mio. Euro und 3,4 Mio. Euro. Im Wesentlichen entfallen die Erträge aus Beteiligungen auf Konzessionsabgaben der Stadtwerke Warendorf GmbH und der Warendorfer Energieversorgung GmbH. Zudem erhält die Stadt jährlich eine Eigenkapitalverzinsung des Abwasserbetriebs (2019: 553.000) sowie eine Gewinnausschüttung des Sparkassenzweckverbands (2019: 372.000 Euro).

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.241	1.782	1.904
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	241	133	119
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	428	411	154
<b>Summe</b>	<b>2.910</b>	<b>2.326</b>	<b>2.217</b>

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 2,4 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen niedrigen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 2,2 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro.

Der überwiegende Anteil entfällt dabei auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Die Stadt leistet unter anderem Zahlungen an die Stadtwerke GmbH für die Nutzung der Bäder. Die Aufwendungen für die Warendorfer Energieversorgung GmbH (WEV) entfallen für die Lieferung von Gas und Wärme an die Stadt. Hierfür lag der Aufwand im Jahr 2019 bei 0,9 Mio. Euro. Daneben zahlt die Stadt eine jährliche Verbandsumlage an den Volkshochschulzweckverband. Zudem musste die Stadt 2017 Zuschüsse in Höhe von rund 0,2 Mio. Euro an die Warendorf Marketing GmbH i. L. leisten.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere Gewinne, die nicht an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern zum Verlustausgleich anderer Beteiligungen eingesetzt werden. Die Stadtwerke Warendorf GmbH hat einen Gewinnabführungsvertrag mit der WEV abgeschlossen. 2019 lag die Ausschüttung der WEV an die Stadtwerke Warendorf GmbH bei 0,9 Mio. Euro.

Mit der Übernahme von Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

#### Sonstige Auswirkungen in Tausend Euro

Art der sonstigen Auswirkung	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	0	200	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	1.200	1.200

Art der sonstigen Auswirkung	2017	2018	2019
Bürgschaften (Stand 31.12.)	10.251	10.130	9.364
<b>Summe</b>	<b>10.251</b>	<b>11.530</b>	<b>10.564</b>

Im Jahr 2018 wurde eine Zuführung zur Kapitalrücklage der Stadtwerke Warendorf GmbH von 0,2 Mio. Euro geleistet.

Daneben hat die Stadt Warendorf Bürgschaften für die Stadtwerke Warendorf GmbH (Stand 2019: 9,2 Mio. Euro) und die WEV übernommen (Stand 2019: 0,2 Mio. Euro). Mit der Übernahme von Bürgschaften sind Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt im Falle der Inanspruchnahme belasten. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

Darüber hinaus hat die Stadt der Stadtwerke Warendorf GmbH im Jahr 2018 Gesellschafterdarlehen in Höhe von 1,2 Mio. Euro gewährt.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf 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.*

Organisatorisch ist die Beteiligungsverwaltung der **Stadt Warendorf** in der Kämmerei im Sachgebiet Finanzen angesiedelt. Dort werden die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vorgehalten. Einladungen zu Gremiensitzungen, Beschlussvorlagen und Niederschriften erhält die Kämmerei zur Kenntnis. Die Unterlagen werden auf Nachfrage, teils auch unaufgefordert bereitgestellt. Ebenso liegen die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen vor.

Die Aktualisierung dieser Daten erfolgt durch Rücksprache mit den Beteiligungen nach Ablauf des Geschäftsjahres. Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent werden dagegen nicht vorgehalten.

Persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien werden vom Sachgebiet Innere Verwaltung vorgehalten und aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte darauf hinwirken die Jahresabschlüsse zukünftig auch von den Minderheitsbeteiligungen zu erhalten. Sämtliche Unternehmensdaten sollten perspektivisch möglichst in digitaler Form vorgehalten werden. Dies würde der Stadt die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwenden zu können.

Der Informationsfluss von den Beteiligungen an die Stadt wird dadurch sichergestellt, dass die Gremien (z. B. die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat) der wesentlichen städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands besetzt sind. Der für das Beteiligungsmanagement zuständige Sachgebietsleiter nimmt an regelmäßigen Gesprächen mit der Betriebsleitung des Abwasserbetriebs und dem Geschäftsführer der Stadtwerke Warendorf GmbH teil. Die Gremiensitzungen werden vorbesprochen, sodass die städtischen Interessen und der Informationsfluss sichergestellt sind. Nach Ansicht der gpaNRW ist es sinnvoll, verbindliche Standards festzulegen. Diese können zum Beispiel regeln, wer, wann, wem, welche Informationen bereitzustellen hat. Diese klaren Strukturen und Standards ermöglichen dem Beteiligungsmanagement einen schnellen und umfassenden Überblick über sämtliche Beteiligungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten beinhalten.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.

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

Die **Stadt Warendorf** hat letztmalig zum Stichtag 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss erstellt. Diesem wurde der Beteiligungsbericht beigelegt. Die Beteiligungsberichte ab 2016 wurden noch nicht erstellt. Damit verfügen Rat und Verwaltung nicht über die notwendigen Informationen zur weiteren Entwicklung in den Beteiligungen.

### → Empfehlung

Die Beteiligungsberichte sollten zeitnah nachgeholt und künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Warendorf keine weiteren unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Aufgrund der Beteiligungsstruktur der Stadt Warendorf sowie der Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, in regelmäßigen Abständen (quartalsweise oder zumindest halbjährlich) einen Bericht für die Verwaltungsführung, den Rat und die Gremienmitglieder zu erstellen. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden. Nach Angaben der Verwaltung wird in den Gremien der Unternehmen unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens berichtet. Demnach sind zumindest die städtischen Vertreter der entsprechenden Gremien über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Unternehmen informiert.

Bei dem Abwasserbetrieb Warendorf werden Quartalsberichte gemäß § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW erstellt und dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes.

### → Empfehlung

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

Für die Implementierung eines standardisierten Berichtswesens fehlt der Stadt Warendorf derzeit das notwendige Personal. Darüber hinaus ist eine entsprechende Einarbeitungszeit in die unterschiedlichen Geschäftsfelder der ausgegliederten Aufgaben notwendig. Erst wenn eine entsprechende Qualifizierung sichergestellt ist, können ein funktionierendes Beteiligungscontrolling betrieben und Prozesse seitens des Beteiligungsmanagement sachgerecht begleitet werden.

## 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

### → Feststellung

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

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

Die **Stadt Warendorf** hat in der Vergangenheit keine Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll mindestens je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten. Nach Auskunft der Verwaltung nehmen politische Vertreter teilweise über ihre Parteizugehörigkeit an entsprechenden Seminaren und Schulungen je nach Funktion teil.

### → Empfehlung

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Warendorf** verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es notwendig den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Die Gremien der städtischen Beteiligungen sind durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands und Ratsmitglieder besetzt. In den meisten Gremien ist der Bürgermeister oder Stadtkämmerer als Vertreter entsendet. In nahezu jedem Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt. Auch die Ratsmitglieder, die ein Mandat in den Gremien der Beteiligungen ausüben, sollten neben den Interessen der Beteiligungen die jeweiligen Interessen der Stadt kennen. Dadurch können sie ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligung und denen der Stadt treffen.

Bei der Stadt Warendorf finden regelmäßige Sitzungen des Verwaltungsvorstandes teil, an denen auch der Betriebsleiter der Abwasserbeseitigung Warendorf und der Geschäftsführer der Stadtwerke GmbH teilnehmen. Die städtischen Verwaltungsvertreter sind somit jederzeit über Vorgänge von besonderer Bedeutung oder Planabweichungen informiert.

Für die Zukunft sollte die Stadt ein standardisiertes Vorgehen prüfen, um auch die Gremienvertreter hinreichend mit Informationen versorgen zu können. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen zu wichtigen Tagesordnungspunkten kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreterin und der Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennt und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

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

Um die dargestellten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement zu erfüllen, ist eine entsprechende Personalausstattung notwendig. Hierbei sind nicht nur die regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben zu beachten, sondern auch einmalige Aufgaben wie Umstrukturierungen bzw. Veränderungen im Beteiligungsportfolio.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	84	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte darauf hinwirken die Jahresabschlüsse zukünftig auch von den Minderheitsbeteiligungen zu erhalten. Sämtliche Unternehmensdaten sollten perspektivisch möglichst in digitaler Form vorgehalten werden. Dies würde der Stadt die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwenden zu können.	85
			E1.2	Die Stadt Warendorf sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten beinhalten.	85
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	86	E2.1	Die Beteiligungsberichte sollten zeitnah nachgeholt und künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.	86
			E2.2	Die Stadt Warendorf sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.  Für die Implementierung eines standardisierten Berichtswesens fehlt der Stadt Warendorf derzeit das notwendige Personal. Darüber hinaus ist eine entsprechende Einarbeitungszeit in die unterschiedlichen Geschäftsfelder der ausgegliederten Aufgaben notwendig. Erst wenn eine entsprechende Qualifizierung sichergestellt ist, können ein funktionierendes Beteiligungscontrolling betrieben und Prozesse seitens des Beteiligungsmanagement sachgerecht begleitet werden.	86

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warendorf ergeben.	87	E3.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Warendorf sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	87
			E3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	88

## 3. Bauaufsicht

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf 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 Warendorf hatte die Aufgaben als untere Bauaufsichtsbehörde vom 21. Juli 2018 bis 31. Januar 2019 auf den Kreis Warendorf übertragen. Zurzeit befindet sich die Bauaufsicht der Stadt Warendorf in einem Prozess des Wiederaufbaus. Deshalb liegen der Stadt keine validen Daten für das Jahr 2019 vor. Aus diesem Grund bildet die gpaNRW den interkommunalen Vergleich 2019 ohne die Werte der Stadt Warendorf ab. Die gpaNRW hat die Kennzahlen für die Stadt Warendorf für das Jahr 2020 ermittelt. Für einen interkommunalen Vergleich 2020 liegen nicht ausreichend Werte anderer Kommunen vor. Die interkommunalen Vergleichswerte 2019 sind jedoch für die Stadt Warendorf als Orientierung geeignet.

Bezogen auf den interkommunalen Vergleich 2019 ist das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner in Warendorf im Jahr 2020 hoch. Die gesetzliche Frist gemäß § 64 Absatz 2 Bauordnung NRW hält die Stadt Warendorf zurzeit selten ein. Die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag und die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres wertet die Stadt zurzeit nicht aus.

Die Bauaufsicht der Stadt Warendorf ist insgesamt gut organisiert, bietet jedoch noch einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen. Den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen hat Warendorf noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Warendorf eine fachspezifische Software ein. Allerdings kann die Stadt Warendorf zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. Im Wesentlichen arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Bauanträge kann die Stadt nicht elektronisch bearbeiten, bei Stellungnahmen ist dies möglich. Deshalb sollte Warendorf die Digitalisierung forcieren.

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ für das Jahr 2020 ist bezogen auf das Vergleichsjahr 2019 niedrig. Die Stadt Warendorf erhebt für das einfache und normale Genehmigungsverfahren keine Gesamtlaufzeiten in Kalendertagen. Die Notwendigkeit einer Fristverlängerung für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen sollte Warendorf prüfen. Außerdem sollte die Stadt einen Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht ermitteln.

Die Stadt Warendorf hat keine quantitativen Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch erarbeiten und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen.

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 2020 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.

Die gpaNRW erfasst für die Prüfung der Bauaufsicht Daten aus den Jahren 2018 und 2019. Für das Jahr 2019 berechnet sie Kennzahlen und stellt diese in den interkommunalen Vergleich. Bis zum Ende des Jahres 2019 liegen in der Stadt Warendorf keine validen Daten für die Bauaufsicht vor. Der Grund hierfür liegt in einem Personalengpass der Stadt Warendorf in der Bauaufsicht. Deshalb hat Warendorf die Aufgabe als untere Bauaufsichtsbehörde befristet vom 21. Juli 2018 bis 31. Januar 2019 auf den Kreis Warendorf übertragen. In Abstimmung mit der gpaNRW

hat die Stadt Warendorf Daten der Bauaufsicht für das Jahr 2020 ermittelt. Für den interkommunalen Vergleich 2020 sind noch nicht ausreichend Werte anderer Kommunen vorhanden. Gleichwohl können die interkommunalen Vergleichswerte des Jahres 2019 der Stadt Warendorf zur Orientierung dienen.

### 3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

#### 3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Stadt Warendorf ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 37.226 Einwohnern eine überdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche von ca. 177 qkm ist im Vergleich ebenfalls groß.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	k.A.	31	55	66	76	171	84
Fälle je qkm	k.A.	1	2	3	4	15	84
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	1,78	6,29	8,96	13,17	40,94	56
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,33	85,23	89,80	96,77	56
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	0,00	1,61	4,61	9,66	25,61	84

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen 2020 hat die gpaNRW 290 Fälle für die Stadt Warendorf ermittelt. Diese resultieren aus 38 Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 27 Anträge im normalen und 225 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Die Stadt Warendorf weist 78 Fälle je 10.000 Einwohner im Jahr 2020 aus. Bezogen auf den interkommunalen Vergleich 2019 ist dieser Wert hoch. Dagegen ist die Fallzahl in Relation zur Fläche mit ca. zwei Fälle je Quadratkilometer unterdurchschnittlich. Hier wirkt sich die Fläche der Stadt Warendorf aus, die mit ca. 177 qkm größer ist als die Stadtfläche der meisten 129 mittleren Vergleichskommen.

Von den in Warendorf eingehenden Bauanträgen im Jahr 2020 haben die im einfachen Genehmigungsverfahren mit 78 Prozent den größten Anteil. Der Anteil im normalen Genehmigungsverfahren beträgt neun Prozent, auf das Freistellungsverfahren entfallen 13 Prozent.

Im Jahr 2020 gab es in Warendorf nach Auskunft der Stadt viele komplexe Bauvorhaben. Hierzu zählten unter anderem Maßnahmen an den Schulen, die aufgrund von neuen Brandschutzkonzepten hohe Anforderungen an die Sachbearbeitung stellten. Für das Jahr 2021 plant bzw. erwartet die Stadt unter anderem folgende Maßnahmen:

- „In de Brinke“, (1. Bauabschnitt)
- Neubauten Kindergärten.

Außerdem erwartet die Stadt Warendorf aufgrund des bis zum 31. März 2021 befristeten Baukindergeldes mehr Bauanträge.

**Fallzahlen für Warendorf**

Grundzahlen	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	38
<b>Bauanträge</b>	<b>252</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	225
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	27

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. In Warendorf betrachtet die Verwaltung der Stadt die Altstadt als Besonderheit. Diese steht nach Aussage der Verwaltung in weiten Teilen unter Denkmalschutz und umfasst 287 eingetragene Baudenkmäler. Unter anderem aufgrund von Brandschutz führt dies zu einem höheren Prüfungsaufwand der Bauanträge.

Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,26	1,27	1,62	2,53	6,31	51
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,14	0,54	0,76	1,21	2,44	52
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	0,85	1,87	2,48	3,99	6,89	61

Die Stadt Warendorf konnte für das Jahr 2020 nicht auswerten, wie häufig interne und externe Stellen beteiligt wurden. Nach Aussage der Stadt holt diese nur die in dem notwendigen Umfang erforderlichen Stellungnahmen ein. Um den Nutzen von Verbesserungen im Beteiligungsverfahren beurteilen zu können, ist es wichtig, die Anteile an intern und extern eingeholten Stellungnahmen zu kennen. Idealerweise sollten sich die Stellungnahmen im System auswerten lassen. Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die Anzahl der eingeholten internen und externen Stellungnahmen auswerten.

### 3.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Warendorf kann die gesetzlichen Vorgaben bezogen auf die Einhaltung der Fristen aktuell aufgrund der Personalsituation nur selten einhalten.

*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.*

Seit dem 01. Februar 2019 nimmt die **Stadt Warendorf** die Aufgaben der Bauaufsicht wieder selbst wahr (siehe Kapitel: „Inhalte, Ziele, Methodik“). Nach Aussage der Verwaltung werden neue Mitarbeiter noch eingearbeitet. Deshalb hält die Stadt die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit selten ein.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die **Stadt Warendorf** nur selten ein. Als Grund führt die Stadt ebenfalls die aktuelle Personalsituation an. Im Ergebnis nimmt Warendorf die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW regelmäßig in Anspruch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die gesetzlichen Fristen bei der Genehmigung von Bauanträgen einhalten.

Die Stadt Warendorf plant das Stadtgebiet für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge in Bezirke aufzuteilen. Dies führt in der Regel dazu, dass der Bauherr im Vorfeld des Bauantrages darüber informiert ist, wer seinen Antrag bearbeitet. Zur Korruptionsprävention sollte Warendorf das Vier-Augen-Prinzip auch nach der Einführung der Bezirke sicherstellen.

Die Stadt Warendorf führt wöchentliche Besprechungen durch. In dieser thematisiert die Stadt eingereichten Bauanträge. Das Ergebnis des „jour fix“ dokumentiert Warendorf elektronisch. Über eine Stichwortsuche kann die Sachbearbeitung unter anderem auf Ermessensentscheidungen, wie zum Beispiel „Wann kann eine Baugrenze überschritten werden?“, zugreifen. Zudem plant die Stadt mittelfristig ein Handbuch für die Bauaufsicht zu erarbeiten. Im Ergebnis sorgt die Vorgehensweise der Stadt für eine Gleichbehandlung der Bauanträge und für Rechtssicherheit bei der Genehmigung. Die wöchentliche Besprechung der Bauanträge mit der Sachgebietsleitung und den Sachbearbeitern dient auch der Korruptionsprävention.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Warendorf – soweit es die Zahl der Ausfertigungen zulässt - immer gleichzeitig ein. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt Warendorf gem. § 72 BauO NRW immer bei Befreiungen und Abweichungen. Um Gebühren zu vermeiden, möchte Warendorf dies zukünftig auf die Bauherren übertragen. Die Stadt überwacht den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW immer, wenn eine Baubeginnanzeige vorliegt um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten.

Für fehlende Unterlagen/Nachweise, bei Baubeginn oder bei der abschließenden Abnahme, erhebt die Stadt Warendorf eine Gebühr. Allerdings schöpft die Stadt aus „Kundenorientierung“ den Gebührenrahmen nicht aus. Auch einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt die Stadt Warendorf nicht. Um Besonderheiten zu erkennen, kann es jedoch sinnvoll sein, diesen im Haushaltsplan zu dokumentieren und jährlich fortzuschreiben (siehe Kapitel: „Transparenz“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.

### 3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Warendorf im Jahr 2020 bezogen auf den interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Warendorf zur Baugenehmigung sind noch ausbaufähig.

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

### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k.A.	0,00	0,00	0,00	1,24	17,54	73
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k.A.	0,00	2,46	4,35	6,73	20,00	78

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen entfallen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

In der Stadt Warendorf sind sieben Bauanträge im Jahr 2020 zurückgenommen worden. Dies entspricht einem Anteil von ca. 2,8 Prozent. Bezogen auf den interkommunalen Vergleich 2019 ist dieser Wert unterdurchschnittlich.

Die vorgenannten Kennzahlen können ein Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge sein. Durch gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung lässt sich gegebenenfalls die Qualität der Bauanträge steigern. Gleichwohl stellt dies eine freiwillige Leistung der Kommunen dar. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass eine gute Information der Bauwilligen nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in den Bauberatungen von Kommunen abhängt. Die gpaNRW konnte keine Korrelation zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Als günstige und wichtige Informationsquelle können daher Beratungsbroschüren oder das Internet dienen.

Auf der Homepage veröffentlicht die Stadt Warendorf Informationen zum Thema „Planen, Bauen und Wohnen“. Zudem bietet die Stadt auch eine Bauberatung an. Neben dem Download von Antragsformularen sind die Bebauungspläne auf der Internetseite einsehbar. Weiterreichende Information über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens, welche Unterlagen für den Bauantrag benötigt werden, ist auf der Internetseite der Stadt nicht ersichtlich. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweis zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

### 3.3.4 Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warendorf kann die Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.

*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 maßgebliche Bauakte führt die **Stadt Warendorf** in Papierform. Zur Unterstützung der Sachbearbeiter setzt Warendorf seit dem Jahr 2003 eine fachspezifische Software ein. Das Update aus Oktober 2019 lässt seitdem eine grundsätzlich digitale Bearbeitung von Bauanträgen zu. Jedoch ist die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages in Warendorf zurzeit nicht möglich.

Die Bauanträge gehen in Warendorf in Papierform ein. Sachstandsanfragen erhält die Stadt in der Regel per Email oder telefonisch. Stellungnahmen von den Fachämtern und anderen Behörden bekommt die Stadt per Mail beziehungsweise im Papierform. Durch das Einarbeiten der Informationen aus der Papierakte in die Software entsteht ein Medienbruch. Aktuell scannt die Stadt Warendorf eingehende Bauanträge noch nicht ein. Die Altakten sollen zukünftig durch einen externen Dienstleister digitalisiert werden. Hierfür hat die Stadt Warendorf 250.000 Euro für das Jahr 2021 in den Haushaltsplan 2021 eingestellt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.

Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter in der Bauaufsicht hat die Stadt Warendorf bezüglich der Unterschriften schriftlich geregelt. Eine räumliche Zuordnung der Sachbearbeitung ist aufgrund des Wiederaufbauprozesses noch nicht möglich. Eine aktuelle Stellenbeschreibung für die Sachbearbeitung liegt zurzeit noch nicht vor, allerdings sollen diese nach Auskunft der Verwaltung im Jahr 2021 aktualisiert werden. Für das Bearbeiten von Genehmigungsfreistellungen im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren hat die Stadt Informationen in einem pdf-Dokument zusammengestellt. Zudem gibt es in der eingesetzten Software einen elektronischen Aktenplan. Im Vertretungsfall ist somit eine Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet.

In der Stadt Warendorf unterzeichnet jeder Sachbearbeiter eigenverantwortlich. Bei Abweichungen oder Befreiungen unterschreibt auch der Vorgesetzte den Bescheid.

Gemäß einem Protokoll der Stadt vom 17. Juli 2019 muss – zunächst für die Dauer von zwei Jahren - ab einer Gebühr von 2.500 Euro die Team- bzw. Sachgebietsleitung den Bescheid mitabzeichnen. Nach Ablauf dieser zwei Jahre gilt die Regelung für vier Jahre ab einer Gebühr von 4.000 Euro.

### 3.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

#### → **Feststellung**

Die Unterschriftenregelung der Stadt dient der Korruptionsprävention. Gleichwohl bietet der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens noch Ansätze für Verbesserungen.

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

Bei der **Stadt Warendorf** geht der Bauantrag entweder in Papierform in der Poststelle ein oder wird persönlich in der Registratur des Baudezernates abgegeben. Wie bereits beschrieben, kann die Stadt digitale Bauanträge noch nicht annehmen. Auch die Digitalisierung der Anträge direkt nach dem Eingang erfolgt in Warendorf nicht. Diese sofortige Digitalisierung bietet den Vorteil, dass zu beteiligenden Stellen innerhalb der Verwaltung zeitgleich die Information über den Bauantrag erhalten.

Die Registratur legt eine Bauakte an und erfasst den Bauantrag in der Software. Zudem erstellt die Registratur ein sogenanntes Laufblatt in der Akte. Nach der Prüfung durch das Team „Umwelt- und Geoinformation“ erfolgt die Verteilung der Bauanträge entweder durch die Teamleitung „Bauordnung“ bzw. einen erfahrenen Prüffingenieur auf die Sachbearbeitung. Diese prüft den Bauantrag auf Vollständigkeit und fordert ggfls. Unterlagen nach und berechnet die Gebühren. Über die Registratur erfolgen der Versand des Gebührenbescheides sowie die Nachforderung der Unterlagen. Für das Nachfordern von Unterlagen räumt die Stadt Warendorf den Bauherren eine Frist von bis zu vier Wochen ein. Im Sinne der „Bürgerfreundlichkeit“ gewährt die Stadt zudem eine Fristverlängerung.

Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018<sup>6</sup>) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, da sich diese negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirkt.

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Warendorf nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob das Einräumen einer Fristverlängerung für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen zielführend ist.

<sup>6</sup> Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

Nachdem der Bauantrag vollständig vorliegt, veranlasst die Sachbearbeitung der Bauaufsicht die Stellungnahme von internen Ämtern und externen Behörden. Insbesondere bei Baumaßnahmen in der Altstadt holt Warendorf häufig eine Stellungnahme der Feuerwehr ein.

Sofern ein Bauantrag in Warendorf abgelehnt werden muss, führt ein Verwaltungsmitarbeiter eine Anhörung durch. Die Anhörung zur Ablehnung unterzeichnet die Sachgebietsleitung. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag gebührenpflichtig genehmigt. In folgenden Fällen unterzeichnet die Sachgebietsleitung oder die Teamleitung die Baugenehmigung:

- Gebühr über 2.500 Euro,
- Befreiung vom Bebauungsplan,
- Abweichung vom Brandschutz,
- Abweichung von Abstandsflächen.

Diese Vorgehensweise der Stadt Warendorf entspricht dem Vier-Augen-Prinzip und dient somit auch der Korruptionsprävention.

### 3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

#### → Feststellung

Die Stadt Warendorf wertet zurzeit noch nicht die Laufzeiten von Bauanträgen aus.

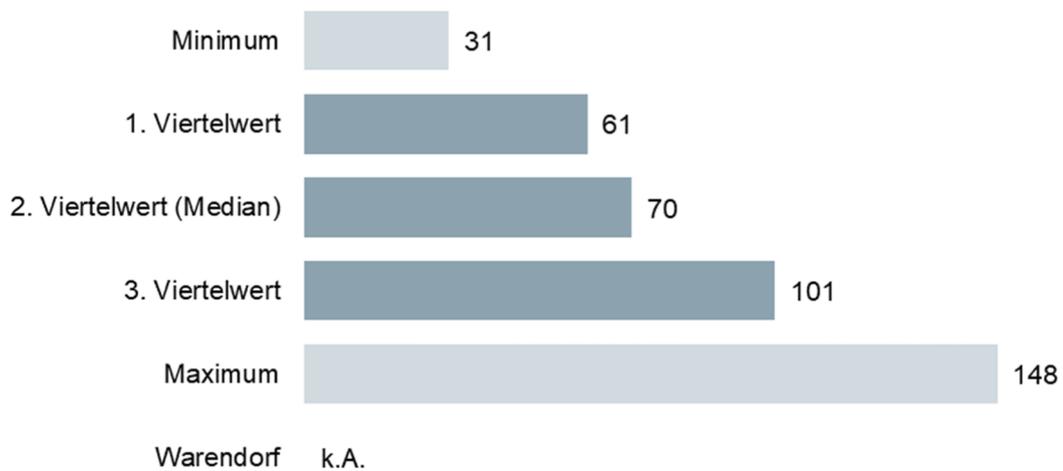
*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.*

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

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

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

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



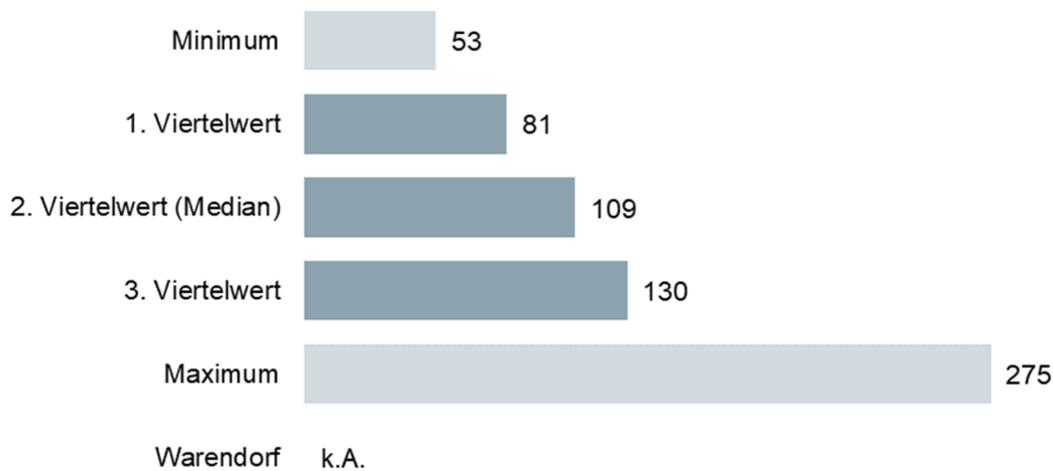
In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nach Information der Verwaltung lässt die von der Stadt Warendorf genutzte Software grundsätzlich die Ermittlung von Laufzeiten zu. Diese Möglichkeit hat die Stadt im Jahr 2020 jedoch noch nicht umgesetzt, arbeitet zurzeit aber nach eigener Aussage an der entsprechenden Umsetzung.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Warendorf betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte die internen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erfassen und auswerten.

### 3.3.7 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.

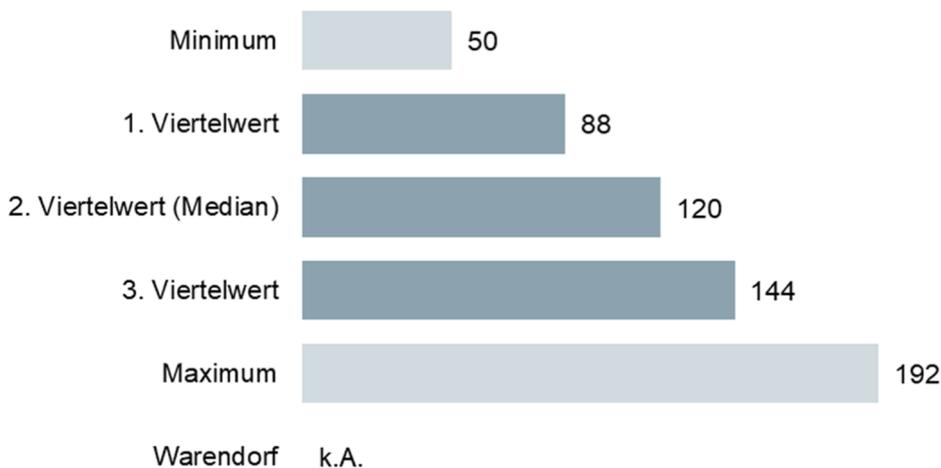
- Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ ist in Warendorf bezogen auf den interkommunalen Vergleich 2019 niedrig.

*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.*

Die nachfolgende Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ ermittelt die gpaNRW anhand der Fälle für die Genehmigungsfreistellung, der Bauanträge sowie der förmlichen Bauanfrage. Diese werden den Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht gegenübergestellt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 80 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Stadt Warendorf errechnen sich auf der Basis von 331 Fällen 85 „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ im Jahr 2020. In die Berechnung sind 3,88 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Nach Auskunft der Stadt Warendorf haben drei Mitarbeiter/innen Anfang/Mitte 2020 erst Aufgaben in der Bauaufsicht übernommen und befinden sich somit noch in der Einarbeitungszeit (siehe Kapitel: „Inhalte, Ziele, Methodik“). Dies ist bei der Betrachtung der Kennzahlen zu berücksichtigen.

Die Personalkennzahl darf nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit den anderen von der gpaNRW erhobenen Daten zu sehen. Hier spielen neben der bereits beschriebenen Laufzeit auch die Prozessgestaltung eine wichtige Rolle. Gleichzeitig wirken sich die Zahl an unerledigten Fällen aus Vorjahren und der Digitalisierungsgrad auf die Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung aus. Die Digitalisierung ist in Warendorf noch nicht

stark ausgeprägt. Ein zunehmender Digitalisierungsgrad kann die erforderliche Stellenzahl verringern (siehe Kapitel: „Digitalisierung“). Die unerledigten Fälle zum 01. Januar 2020 konnte die Stadt Warendorf nicht ermitteln.

Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich auch auf weitere Kennzahlen aus. Unterbesetzung kann dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Insbesondere die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

**Weitere Kennzahlen 2019**

Kennzahlen	Warendorf	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	21,94	32,31	59,49	450	49
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	k.A.	1,48	8,20	13,92	18,47	33,33	82

Für den Overhead setzt die Stadt Warendorf 0,60 Vollzeit-Stellen im Jahr 2020 ein. Bezogen auf den interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 ist der Overhead-Anteil im Warendorf mit 13,39 Prozent im Jahr 2020 unauffällig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die Zahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres erfassen und auswerten.

Grundsätzlich stellt die gpaNRW auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Warendorf konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht jedoch nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019**

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	45	95	143	233	36
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	73	133	175	444	33

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,17	17,31	25,00	45,45	32

### 3.3.8 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die Stadt Warendorf nutzt bisher nur in geringem Maße die Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.

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

Die **Stadt Warendorf** plant mittelfristig noch nicht die Austauschstandards XBau oder XPlanung zu berücksichtigen. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Nach Auskunft möchte die Stadt Warendorf ein Dokumentenmanagement einführen. Als Pilotprojekt ist die Bauaufsicht der Stadt Warendorf vorgesehen.

Die Bauanträge nimmt die Sachbearbeitung in der Stadt Warendorf grundsätzlich nur in Papierform entgegen. Elektronische Bauanträge kann die Stadt nicht entgegennehmen. Die Stellungnahmen von anderen Behörden erhält die Stadt auf dem Postweg oder elektronisch. Eingehende Bauanträge scannt die Warendorf zurzeit noch nicht ein. Allerdings sieht die Stadt vor die Altakten zukünftig zu digitalisieren.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Dies gilt jedoch nur, wenn diese die gleiche Software nutzen. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Nach Rücksprache mit der Stadt möchte diese im Jahr 2021 die Voraussetzung für eine Anbindung an das Bauportal NRW schaffen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.

### 3.3.9 Transparenz

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warendorf bildet noch keine Kennzahlen ab, um die Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht zu erfassen.

*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 Warendorf** bildet im Haushaltsplan weder allgemeine noch konkrete Produktziele ab. Allerdings hat die Stadt eine „Dienstanweisung zur Einhaltung der Gütekriterien für Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltungen“ vom 14. August 2018, in der aktualisierten Fassung vom 01. Februar 2020, erlassen. Unter der Ziffer 5.9 sind die Gütekriterien für die „Verlässlichkeit von Baugenehmigungen“ definiert. Demnach dürfen die erfolgreichen Klagen nicht fünf Prozent der in einem Jahr erteilten Baugenehmigungen übersteigen. Kennzahlen um die Kriterien zu bewerten hat die Stadt nicht entwickelt. Gleichwohl gibt es – wie bereits beschrieben - zurzeit keine Klagen.

Durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und den Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes werden Stärken oder Schwachstellen deutlich. Somit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Die Stadt Warendorf kann die Kennzahlen aus diesem Bericht zur Steuerung nutzen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Warendorf kann die gesetzlichen Vorgaben bezogen auf die Einhaltung der Fristen aktuell aufgrund der Personalsituation nur selten einhalten.	95	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die gesetzlichen Fristen bei der Genehmigung von Bauanträgen einhalten.	96
			E1.2	Die Stadt Warendorf sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.	96
F2	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Warendorf im Jahr 2020 bezogen auf den interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Warendorf zur Baugenehmigung sind noch ausbaufähig.	96	E2	Die Stadt Warendorf sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite ausführlicher gestalten. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	97
F3	Die Stadt Warendorf kann die Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	98	E3	Die Stadt Warendorf sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.	98
F4	Die Unterschriftenregelung der Stadt dient der Korruptionsprävention. Gleichwohl bietet der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens noch Ansätze für Verbesserungen.	99	E4	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob das Einräumen einer Fristverlängerung für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen zielführend ist.	99
F5	Die Stadt Warendorf wertet zurzeit noch nicht die Laufzeiten von Bauanträgen aus.	100	E5.1	Die Stadt Warendorf sollte die internen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erfassen und auswerten.	102
			E5.2	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig die Zahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres erfassen und auswerten.	104
F6	Die Stadt Warendorf nutzt bisher nur in geringem Maße die Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	105	E6.1	Die Stadt Warendorf sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die Stadt Warendorf sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.	106

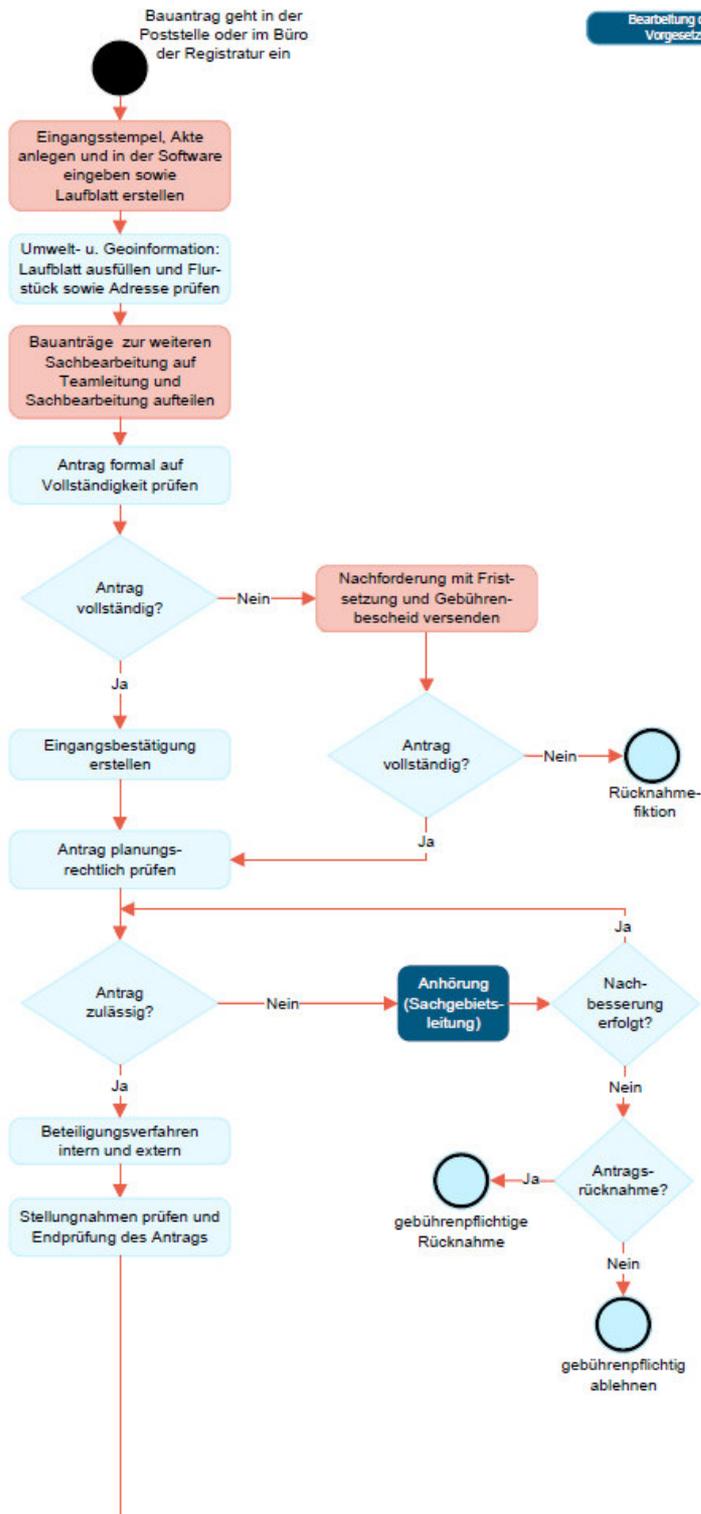
**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Warendorf**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 1 von 2

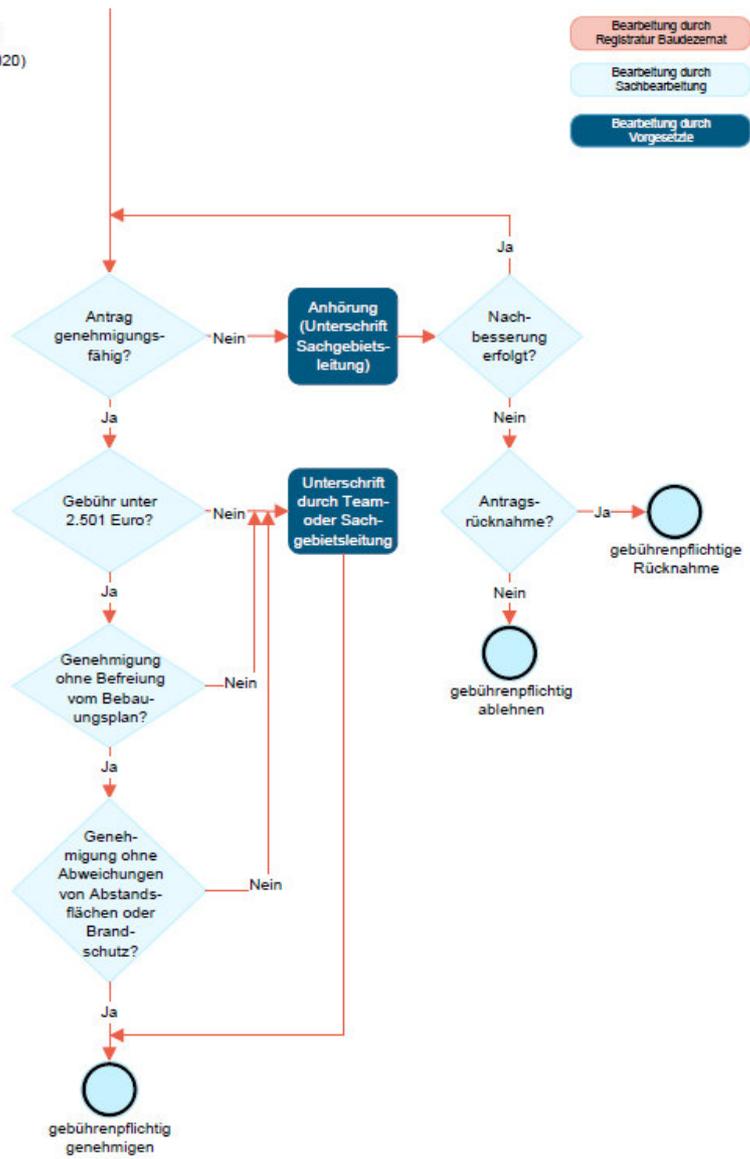
Bearbeitung durch  
Registrierung Bauletzemat

Bearbeitung durch  
Sachbearbeitung

Bearbeitung durch  
Vorgesetzte



### Prozessablauf Warendorf (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 2 von 2



## 4. Vergabewesen

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf 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

Die Stadt Warendorf hat seit dem Jahr 2018 eine **Zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Eine Software für das Vergabeverfahren setzt die Stadt jedoch noch nicht ein. Die Vergabedienstanzweisung aus dem Jahr 2020 regelt das Vergabewesen. Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung durch den Kreis Warendorf. In der Organisation des Vergabeverfahrens gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten. Beispielweise sollte die Stadt eine Vergabesoftware installieren sowie die Wertgrenzen in der Dienstanzweisung für die Vergabe überarbeiten.

Wir empfehlen der Stadt Warendorf, eine eigenständige Dienstanzweisung zur „**Verhütung und Bekämpfung von Korruption**“ zu erstellen. Auch sollte Warendorf eine regelmäßige Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Mitarbeiter durchführen.

Für das **Sponsoring** sollte die Stadt Warendorf eine Dienstanzweisung erstellen. Diese sollte die Laufzeit von Sponsoringverträgen befristen und die Haftung für die Stadt ausschließen.

Gemäß der Vergabedienstanzweisung soll die Rechnungsprüfung in Nachträge ab 25.000 Euro eingebunden werden. Ein Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet. Die Stadt Warendorf wertet die Nachträge nicht aus. Auch um die Leistungen von Nachträgen zu analysieren sollte die Stadt Warendorf ein zentrales Nachtragswesen einführen. Hierzu sollte die Stadt unter anderem die Gründe der Nachtragsleistung und die Mengenabweichungen dokumentieren.

Das **Bauinvestitionscontrolling** der Stadt Warendorf beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Die Baukostenüberwachung und die Projektsteuerung übernimmt das jeweilige Sachgebiet.

In der Dokumentation der Vergaben bestehen bei der Stadt Warendorf noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

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

## 4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Un-

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

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

### 4.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

In der Stadt Warendorf ist seit dem Jahr 2018 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dies unterstützt grundsätzlich die rechtssichere Bearbeitung bei Vergabeverfahren. Das Vergabeverfahren kann jedoch noch optimiert werden. Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung durch den Kreis Warendorf. Diese ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Es gibt aber Möglichkeiten die Beteiligung der Rechnungsprüfung zu verbessern.

*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 Warendorf** hat seit dem Jahr 2018 eine zentrale Vergabestelle (ZVS) im Dezernat III, Sachgebiet Bauverwaltung eingerichtet und eine „Dienstanweisung für das Vergabewesen“ inklusiv drei Anlagen erstellt. Im Jahr 2020 hat die Stadt die Dienstanweisung überarbeitet und am 07. Dezember 2020 in Kraft gesetzt.

Für Schulungen der Mitarbeiter stehen nach Auskunft der Verwaltung jährlich finanzielle Mittel zur Verfügung. Die Aufgaben der Rechnungsprüfung führt der Kreis Warendorf aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom 07. Juli 2016 für die Stadt Warendorf durch. Diese ist auch für die Prüfung der Vergaben zuständig.

Die Zuständigkeit der Vergabeverfahren hat die Stadt Warendorf unter Punkt 5 der aktuellen Dienstanweisung geregelt. Demnach ist die zentrale Vergabestelle für die formale Durchführung von Vergabeverfahren zuständig, wenn der Auftragswert 25.000 Euro überschreitet.

Die Feststellung und Ermittlung des Beschaffungsbedarfs sowie die Entscheidung über die Auftragserteilung obliegt der jeweiligen Organisationseinheit. Der Kämmerer ist vor Vergaben gemäß Ziffer 2.(12) der Dienstanweisung, deren Wert 100.000 Euro (brutto) übersteigt, durch die Sachgebiete zu unterrichten. Nach Auskunft der Verwaltung erfolgt die Information über die jeweilige Vergabe-Sitzungsvorlage des für die Vergabe zuständigen Ausschuss.

Die Anlagen 1 bis 3 der Dienstanweisung geben einen Überblick über den Ablauf und die Zuständigkeit bei Vergaben. Demnach erstellt das zuständige Sachgebiet neben einem Einleitungsvermerk, das Leistungsverzeichnis sowie den Preisspiegel. Die ZVS führt unter anderem die formelle Prüfung der Angebote und die Nachforderung von Unterlagen durch. Im Anschluss erfolgt die Prüfung durch die Rechnungsprüfung.

Die Ziffer 17 der Dienstanweisung für die Vergabe und die Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Warendorf regeln die Beteiligung der Rechnungsprüfung. Danach sind der Rechnungsprüfung von der ZVS vor der Vergabe ab Überschreiten einer Wertgrenze von 25.000 Euro die nachfolgenden Unterlagen rechtzeitig vorzulegen:

- Einleitungsvermerk einschließlich Anlagen,
- Dokumentation/Vergabevermerk einschließlich Anlagen,
- Prüfvermerk mit Vergabevorschlag einschließlich Anlagen,
- eingegangene Angebot,
- vollständige Vergabeunterlagen.

Die Formulierung „rechtzeitige Vorlage“ der oben genannten Unterlagen kann von den Sachgebieten unterschiedlich ausgelegt werden und zu einem kurzen Prüfungszeitraum führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte in der Dienstanweisung für die Vergabe den Zeitpunkt für die Einreichung der Vergabeunterlagen von der Zentralen Vergabestelle an die Rechnungsprüfung eindeutig festlegen.

Bei Nachträgen über 25.000 Euro ist die Rechnungsprüfung einzubeziehen, wenn diese bereits an dem Hauptauftrag beteiligt war. Nach Möglichkeit soll dies gemäß Ziffer 18. (3) der Dienstanweisung vor der Beauftragung erfolgen. Nach Auskunft der Stadt wird die Rechnungsprüfung über Submissions- und Abnahmetermine informiert. Wöchentlich erhält diese eine Übersicht der Submissionstermine, eine Teilnahme der Rechnungsprüfung erfolgt in der Regel jedoch nicht. Die Warendorf Stadt plant zukünftig „Halbjahresgespräche“ mit der Rechnungsprüfung zu führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die Beteiligung der Rechnungsprüfung überarbeiten. Hierzu sollte die Stadt die Wertgrenzen für Nachträge senken. Zudem sollte die Rechnungsprüfung an allen Nachträgen ab der festgelegten Wertgrenze beteiligt werden.

Für die Vergabe setzt die Stadt Warendorf noch keine Software ein, welche die zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt. Nach Auskunft der Stadt Warendorf gibt es Überlegungen eine entsprechende Software einzusetzen. Die Stadt nutzt den „Vergabemarktplatz NRW“ als Plattform für die elektronische Durchführung der Vergabeverfahren.

Eine Vergabesoftware bietet u.a. folgende Vorteile:

- unterstützt die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die Software solle weiterhin folgende Funktionen haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),

- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten und eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.

Die Stadt Warendorf fertigt nach Auskunft der Verwaltung Abnahmeprotokolle (§ 12 VOB/B) bei größeren Maßnahmen (Gebäudewirtschaft, Tiefbau) und dokumentiert die erkennbaren Mängel. Sinnvoll ist es, ein Abnahmeprotokoll für alle Maßnahmen (siehe Kapitel: „Maßnahmebetrachtung“) zu erstellen und die Mängelbeseitigung durch den Auftragnehmer schriftlich zu dokumentieren. Das Abnahmeprotokoll sollte folgende Inhalte enthalten:

- Art des beseitigten Mangels,
- Mangel tatsächlich beseitigt,
- wann wurde der Mangel beseitigt,
- wer hat an der Besichtigung der Mängelbeseitigung teilgenommen,
- bestehen womöglich weitere Einwendungen/Vorbehalte seitens des Auftraggebers und des Auftragnehmers zum Mangel.

#### 4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hat keine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>7</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

<sup>7</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Warendorf** hat keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption erstellt. Auch Regelungen, wie im Fall eines Korruptionsfalles oder -verdachts vorgegangen werden soll, sind nicht ausführlich schriftlich dargestellt. Allerdings hat die Stadt in den nachfolgenden Dienstanweisungen Information zur Korruption dokumentiert:

- „Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Warendorf“ vom 14. März 2009 (Ziffer 3.5.2),
- „Rechnungsprüfungsordnung“ vom 01. Oktober 2015 (§§ 4,5),
- „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile)“ vom 05. September 2000.

Die Regelungen für die Annahme von Geschenken oder Vergünstigungen sollten mindestens folgende Inhalte beinhalten.

- Die Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich verboten sein.
- Eine Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen, bis der die Annahme generell als genehmigt gilt.
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen.
- Die Wertgrenze, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist.

Eine Wertgrenze für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen hat die Stadt Warendorf nicht definiert. Auch ist die Annahme von Bargeld in der Dienstanweisung nicht expliziert ausgeschlossen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte ein Verbot für die Annahme von Bargeld bestehen.

Die Meldung von Verdachtsfällen ist für den Anzeigenden regelmäßig mit einer großen Hemmschwelle verbunden und stellt eine erhebliche Belastung dar. Um den Bediensteten den Konflikt zu erleichtern, sollte bei der Kommune Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein. Die Stadt sollte daher in der Dienstanweisung eindeutig regeln, an welche Stelle (z. B. direkter

Vorgesetzter, Korruptionsschutzbeauftragter, Bürgermeister) sich der Bedienstete (z. B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular) wenden und den Verdachtsfall mitteilen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die bislang in verschiedenen Dienstanweisungen bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenführen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.

Bei der Schwachstellenanalyse sollten die Bediensteten der Kommune befragt werden. Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können. Ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert. Die Stadt Warendorf hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat auch ihre Mitarbeiter nicht über mögliche Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten befragt.

Mit einer solchen Schwachstellenanalyse sollen 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)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte zur Korruptionsprävention eine regelmäßige Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten beteiligen.

Gemäß § 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. Entsprechend der Dienstanweisung für Korruptionsprävention und –bekämpfung ist in Warendorf die ZVS zuständig.

Nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind die Mitglieder der Gremien einer Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese oben genannten Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Die Veröffentlichung der Tätigkeiten und Mitgliedschaften erfolgt aufgrund der Ehrenordnung vom 08. September 2005 in der Fassung der 2. Änderung vom 16. November 2020 auf der Internetseite der Stadt („Bürgerinformationssystem“). Zuständig für die Veröffentlichung ist das Sachgebiet zentrale Dienste. Nach Auskunft der Stadt sind im Jahr 2020 die Rats- und Ausschussmitglieder letztmalig aufgefordert worden, Auskunft über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben.

Nach § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Nach Angaben der Stadt erhält der Rat jährlich Informationen über die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters. Eine schriftliche Regelung hat die Stadt Warendorf hierzu noch nicht erlassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.

## 4.4 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hat noch keine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeitet.

*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.*

Die **Stadt Warendorf** hat keine Dienstanweisung zum Sponsoring getroffen. Allerdings gibt nach Auskunft der Stadt Einzelverträge mit Leistung und Gegenleistung wie zum Beispiel die Warendorfer Pferdenacht.

In vielen Kommunen ist feststellbar, dass Sponsoren die Kommunen für unternehmensbezogene Ziele der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit für sich entdecken. Es ist daher von großem Vorteil, wenn eine Kommune sich frühzeitig mit diesem Thema beschäftigt. So ist sie bei einem entsprechenden Angebot vorbereitet, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kommune und Sponsor zu finden. Für eine effektive Korruptionsprävention, Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung sollte die Laufzeit von Sponsoringverträgen zwei Jahre nicht überschreiten. Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, sollte dies besonders begründet werden.

Neben der Haftung für den Verlust oder Schäden an der zur Verfügung gestellten Sache des Vertragspartners sollten auch Haftungsrisiken aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen geregelt werden.

Die Haftung des Sponsors sollte auch auf solche Fälle erweitert werden in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z. B. unvorhersehbare Produktmängel). Auch mögliche entstehende Nebenkosten als Kostenrisiko sollten auf den Sponsor übertragen werden.

Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachbereiche sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen und Steuern erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Sachgebietes Finanzen gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor rechtswirksamer Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachbereich Finanzen und Steuern abzustimmen sind.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte eine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeiten und in Kraft setzen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich auf zwei Jahre befristet und mögliche Haftungsrisiko ausgeschlossen werden.

Für Transparenz auch gegenüber der Öffentlichkeit ist ein Bericht über die Sponsoringleistungen hilfreich. Dieser sollte folgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemittelem,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Die Sponsoringpartner sollte im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität die oben genannten Daten veröffentlicht werden. Sollte ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußern, so sollte der Sponsor „anonym“ aufgeführt werden. Den Wunsch nach Anonymität und die Gründe hierfür sollte die Kommune dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch das Sachgebiet Finanzen erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Warendorf die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.

## 4.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung ist nicht vorhanden.

*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.*

Die **Stadt Warendorf** hat zurzeit noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling eingerichtet. Allerdings beteiligt Warendorf fachübergreifend Organisationseinheiten im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen an der Entscheidungsfindung und legt Prioritäten fest. Ein zentrales System zur Steuerung von geplanten Baumaßnahmen gibt es aber nicht. Die Federführung der Maßnahme verbleibt während der gesamten Zeit beim zuständigen Sachgebiet.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgaben zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden.

In ihrem Haushalt 2020 plant die Stadt Warendorf bis zum Jahr 2023 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von ca. 52 Mio. Euro. Das entspricht rund 72 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat. Die Stadt Warendorf gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte die Stadt Warendorf eine Dienstanweisung erlassen, die mindestens folgende Regelungen trifft:

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

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgaben zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

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

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Die Stadt Warendorf hat eine „Dienstanweisung zum Controlling“ zum 01. Januar 2015 in Kraft gesetzt. Demnach sollen die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen ab einem Investitionsvolumen von 150.000 Euro/Haushaltsjahr durch das Sachgebiet Finanzen geprüft werden. Ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich hat die Stadt Warendorf nicht eingeführt. Ein solches könnte Rückschlüsse auf die Qualität ihrer Planungs- und Ausführungsschritte ermöglichen. Bezogen auf ein BIC kann ein Soll-Ist-Vergleich dessen Wirksamkeit überprüfen und Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Der Vergleich dient insoweit als Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung der Baumaßnahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erstellen.

## 4.6 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 Warendorf vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Warendorf weist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten aus.

*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.*

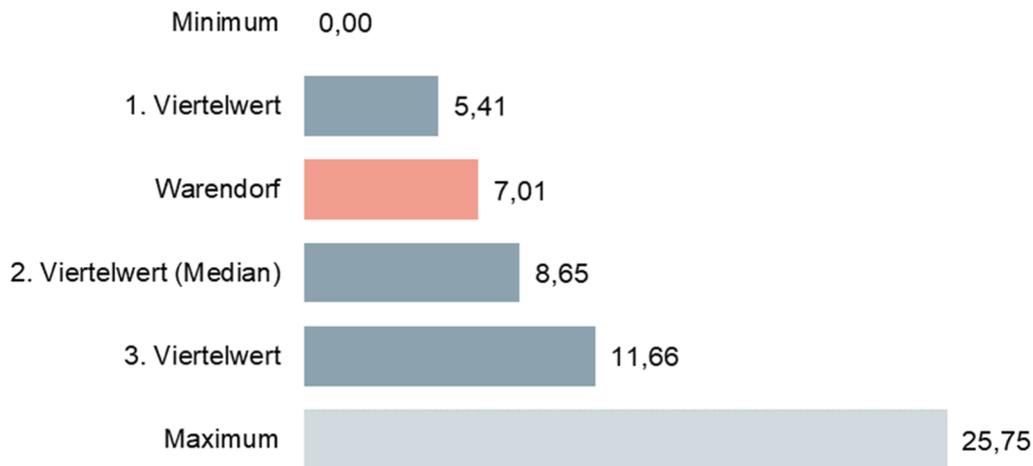
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

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

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.336.985	
Abrechnungssummen	5.594.714	
Summe der Unterschreitungen	79.924	1,50
Summe der Überschreitungen	337.653	6,33

Im Vergleichsjahr 2020 hat die Stadt Warendorf 13 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 133.954 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Warendorf damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Warendorf weist im interkommunalen Vergleich 2020 unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten auf. Die Kennzahlen in den Vorjahren sind deutlich höher. Im Jahr 2018 liegen die Abweichungen bei 8,13 Prozent und im Jahr 2019 sind es 8,33 Prozent.

In den Jahren 2018 und 2019 sind die Überschreitungen höher als die Unterschreitungen. Im Jahr 2020 betragen die Überschreitungen 5,14 Prozent und liegen damit unter den Unterschreitungen von 1,87 Prozent. Der Schwerpunkt der Abweichungen im Jahr 2020 lag im Bereich der Bauaufträge mit 7,63 Prozent. Im Jahr 2019 waren es ca. 12 Prozent.

Die Stadt Warendorf hat 36 schlussgerechnete Maßnahmen in den Jahren 2018 bis 2020 ausgewiesen (Baumaßnahmen, Dienstleistungsaufträge, Lieferaufträge). Hiervon ist bei zehn Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet worden. Der höchste Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ist für das Jahr 2019 mit ca. drei Prozent feststellbar. Im Jahr 2020 betrug der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ca. 0,40 Prozent.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden.

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

#### 4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

##### → **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.

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

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

Die aktuelle Dienstanweisung für die Vergabe der **Stadt Warendorf** enthält unter Ziffer 18 Regelungen zum Nachtragswesen. Zuständig bei Auftragsänderungen sind die jeweiligen Fachdienste. Gemäß der Dienstanweisung sollen Nachträge über 25.000 Euro der Rechnungsprüfung nur zur Prüfung vorgelegt werden, wenn diese bereits an dem Hauptauftrag beteiligt war.

Die Stadt wertet die Nachträge weder aus noch erfasst sie diese zentral. Eine entsprechende Dokumentation kann konkrete Hinweise auf mögliche Verbesserungen bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Zudem kann die Stadt Erkenntnisse zu eventuellen Bieterstrategien gewinnen.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Erfassung von Nachträgen sinnvoll. Dies kann bei gleichartigen Leistungen Nachträge gegebenenfalls minimieren.

Folgende Punkte bieten sich für eine Auswertung an:

- Grund der Nachtragsleistung,
- Höhe der Nachträge (z.B. x Prozent des Jahresumsatzes),
- Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen,
- Mengenabweichungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>				
F1	In der Stadt Warendorf ist seit dem Jahr 2018 eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dies unterstützt grundsätzlich die rechtssichere Bearbeitung bei Vergabeverfahren. Das Vergabeverfahren kann jedoch noch optimiert werden. Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung durch den Kreis Warendorf. Diese ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Es gibt aber Möglichkeiten die Beteiligung der Rechnungsprüfung zu verbessern.	113	E1.1 Die Stadt Warendorf sollte in der Dienstanweisung für die Vergabe den Zeitpunkt für die Einreichung der Vergabeunterlagen von der Zentralen Vergabestelle an die Rechnungsprüfung eindeutig festlegen.	115
			E1.2 Die Stadt Warendorf sollte die Beteiligung der Rechnungsprüfung überarbeiten. Hierzu sollte die Stadt die Wertgrenzen für Nachträge senken. Zudem sollte die Rechnungsprüfung an allen Nachträgen ab der festgelegten Wertgrenze beteiligt werden.	115
			E1.3 Die Stadt Warendorf sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten und eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.	116
F2	Die Stadt Warendorf hat keine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt.	116	E2.1 Die Stadt Warendorf sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte ein Verbot für die Annahme von Bargeld bestehen.	117
			E2.2 Die Stadt Warendorf sollte die bislang in verschiedenen Dienstanweisungen bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenführen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Die Stadt Warendorf sollte zur Korruptionsprävention eine regelmäßige Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten beteiligen.	118
			E2.4	Die Stadt Warendorf sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.	119
<b>Sponsoring</b>					
F3	Die Stadt Warendorf hat noch keine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeitet.	119	E3.1	Die Stadt Warendorf sollte eine Dienstanweisung für das Sponsoring erarbeiten und in Kraft setzen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich auf zwei Jahre befristet und mögliche Haftungsrisiko ausgeschlossen werden.	120
			E3.2	Die Stadt Warendorf sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch das Sachgebiet Finanzen erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Warendorf die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.	121
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F4	Die Stadt Warendorf betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung ist nicht vorhanden.	121	E4	Die Stadt Warendorf sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erstellen.	123
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Stadt Warendorf hat in der Dienstanweisung für die Vergabe Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	125	E5	Die Stadt Warendorf sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	126
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Warendorf waren übersichtlich aufgebaut und nachvollziehbar dokumentiert. Es bestehen noch einzelne Optimierungsmöglichkeiten.	<b>Fehler! Textmarke nicht</b>	E6.1	Die Stadt Warendorf sollte die unterlegenen Bieter gemäß der Dienstanweisung für die Vergabe informieren und die Eignung der Bieter im Vergabevermerk dokumentieren.	<b>Fehler! Textmarke nicht</b>

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		<b>definiert.</b>		<b>definiert.</b>
			E6.2 Die Stadt Warendorf sollte ein Abnahmeprotokoll fertigen sowie eventuelle Mängel und deren Beseitigung dokumentieren.	<b>Fehler ! Textmarke nicht definiert.</b>
			E6.3 Die Stadt Warendorf sollte vor der Vergabe die Maßnahmen detaillierter planen, um Überschreitung der Auftragswerte zu minimieren.	<b>Fehler ! Textmarke nicht definiert.</b>

## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Die Stadt Warendorf hat erste wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen-erhaltung geschaffen. Die Finanzdaten liegen insgesamt und differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen vor. Lediglich die Eigenleistungen des Bauhofes müssen noch auf Vollkosten hochgerechnet werden. Mit der Straßendatenbank hat die Stadt eine entscheidende Voraussetzung für die Steuerung geschaffen. Allerdings nutzt sie die bereits vorliegenden Informationen noch nicht im Sinne einer nachhaltigen Steuerung. Zudem bedarf es einer erneuten Zustandserfassung und –bewertung des Straßennetzes sowie einer stärkeren Differenzierung der Finanzdaten, um ein nachhaltig wirtschaftliches Erhaltungsmanagement aufbauen zu können. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen in Warendorf erhalten werden sollen.

Den dringenden Bedarf des Abgleichs von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank hat die Stadt Warendorf erkannt und arbeitet die Daten aktuell auf. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt eine erneute und vollständige Zustandserfassung und –bewertung des Straßennetzes durchführen und zusammen mit den vorliegenden Informationen aus der Zustandserfassung der Wirtschaftswege als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen.

Das Aufbruchmanagement kann die Stadt Warendorf in einigen Prozessschritten noch optimieren. Hierbei kann insbesondere die Digitalisierung mit einer Integration in die Straßendatenbank helfen. Gleichzeitig ist es so möglich, das Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement zu verknüpfen.

Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Warendorf bislang nicht entgegenwirken. Bei den Straßen ist es ihr gelungen, den Vermögensverzehr mit knapp fünf Mio. Euro bzw. 10 Prozent in elf Jahren noch vergleichsweise moderat zu halten. Bei den flächenmäßig bedeutsamen Wirtschaftswegen ist hingegen ein deutlicher Rückgang des Bilanzwertes von 64 Prozent bzw. rund 14 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies korrespondiert mit der sich im Anlagenabnutzungsgrad von 87 Prozent spiegelnden Überalterung des Wirtschaftswegevermögens. Jedoch zeigt sich auch bei dem Straßenvermögen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent bereits eine Überalterung. Aktuelle Informationen über den Zustand der Verkehrsflächen liegen nur für die Wirtschaftswege vor. Hier zeigt sich zwar gegenüber der Eröffnungsbilanz eine Verschlechterung, insgesamt sind die Wirtschaftswege aber noch in einem durchschnittlichen Zustand. Hier

profitiert die Stadt Warendorf noch von einem guten Ausgangszustand, denn in den letzten Jahren sind keinerlei Investitionen in die Wirtschaftswege geflossen. Bei den Straßen liegt die Reinvestitionsquote im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei rund 30 Prozent.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen setzt die Stadt Warendorf nur etwa 40 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein. Dabei liegen die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen für die Straßen auf einem deutlich höheren Niveau mit zudem steigender Tendenz als bei den Wirtschaftswegen. Da Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen und dessen Entwicklung im Zeitverlauf in Warendorf für die Straßen nicht vorliegen, lässt sich nicht näher analysieren, ob die bisher eingesetzten Mittel für eine nachhaltig wirtschaftliche Erhaltung ausreichen. Bei den Wirtschaftswegen indizieren die Einflussfaktoren zukünftig einen deutlich höheren Erhaltungs- und Investitionsbedarf.

## 5.2 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.

## 5.3 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.

### 5.3.1 Datenlage

- Die meisten grundlegenden Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Warendorf vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten sowie aktuellen Informationen zum Straßenzustand.

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

Die **Stadt Warendorf** verfügt über grundlegende Informationen und Daten zu den Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen in ihrer Unterhaltungspflicht kann die Stadt nach Straßen und Wirtschaftswegen getrennt auswerten. Eine weitere Unterteilung der Straßenflächen nach Straßenkategorien liegt grundsätzlich vor, wurde jedoch nicht fortgeschrieben. Bislang hat die Stadt Warendorf nur im Rahmen des Wirtschaftswegekonzeptes eine erneute Zustandserfassung und –bewertung für die Wirtschaftswege durchführen lassen. Zu den Straßen liegen keine Informationen zum aktuellen Zustand der Flächen vor.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte die Stadt Warendorf zur Verfügung stellen. Dabei gestaltete sich jedoch die Ermittlung der nach Flächen gewichteten durchschnittlichen Restnutzungsdauern schwierig und erforderte manuellen Erhebungsaufwand. Hier sollte die Stadt den ohnehin noch ausstehenden Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank dazu nutzen, die Informationen aus beiden Systemen für die jeweiligen Abschnitte nutzbar zu machen. Soweit möglich können auch die Bilanzdaten in die Straßendatenbank integriert und über die Jahresabschlüsse jeweils fortgeschrieben werden.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen konnte die Stadt Warendorf aus den verschiedenen Sachkonten und den internen Leistungsverrechnungen des Bauhofs ermitteln. Diese Daten konnte die Stadt auch getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen auswerten. Jedoch liegen die Eigenleistungen des Bauhofes nicht auf Vollkostenbasis vor. Daher haben wir sie über Zuschlagssätze auf Vollkosten hochgerechnet. Bislang differenziert die Stadt die Aufwendungen nicht nach den unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen wie betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hat in der eingesetzten Straßendatenbank grundlegende Informationen hinterlegt. Sie nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristig und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

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

Die **Stadt Warendorf** nutzt eine Straßendatenbank, in der grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen enthalten sind. Die Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt im Wege einer visuellen Erfassung durchführen lassen. Die damals genutzte Softwarelösung für die Straßendatenbank wurde eingestellt. Im Jahr 2016 hat die Stadt die neue Straßendatenbank eingeführt und die Daten aus der bisherigen Datenbank übernommen. Dabei gab es einige Übernahmeprobleme, die aktuell bearbeitet werden.

Nach der Ersterfassung hat die Stadt nur für ihre Wirtschaftswege im Rahmen der Aufstellung eines Wirtschaftswegekonzeptes den Zustand der Flächen erfassen und bewerten lassen. Für die Straßen gibt es bislang keine weitere Zustandserfassung und –bewertung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine erneute Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen.

In der Straßendatenbank hat die Stadt mit den Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten erste grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen hinterlegt. Auch die Zustandsdaten sollen grundsätzlich in der Datenbank integriert sein. Allerdings liegen für die Straßen keine aktuellen Zustandsdaten vor und bei der Datenübernahme in die neue Datenbank sind nicht alle Informationen übernommen worden. Für die Wirtschaftswege wird derzeit noch das Datenbankmodul eines anderen Dienstleisters genutzt. Die Stadt Warendorf überführt diese Daten aktuell in ihre Straßendatenbank, so dass zukünftig die Informationen zu allen Straßen und Wirtschaftswegen zentral in einer Datenbank geführt werden.

Auch die Erhaltungsdaten mit Zeitpunkt, Art und Umfang der konsumtiven wie investiven Maßnahmen sind wesentliche Informationen, die in der Straßendatenbank hinterlegt sein sollten. Die Stadt Warendorf erstellt ihre Aufträge für die Unterhaltung sowie die Abrechnung aus der Straßendatenbank. Entsprechend sollte sie auch die investiven Maßnahmen einpflegen.

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

Darüber hinaus kann es auch sinnvoll sein, Informationen zur Verkehrsbelastung, die Nutzung durch den ÖPNV oder auch Unfalldaten zu den einzelnen Abschnitten zu hinterlegen.

→ **Empfehlung**

Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt Warendorf sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen die Daten aus regelmäßig durchzuführenden Zustandserfassung und auch die Aufbaudaten.

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Dabei werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen mit ihren Kosten zugeordnet.

So kann die Stadt auch darstellen, welche Auswirkungen eine Maßnahme nach sich zieht oder welche Konsequenzen es hat, wenn diese Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Leitfragen können hier u. a. sein: Kann mit der Maßnahme die festgesetzte Nutzungsdauer erreicht werden? Verlängert sich – bei einer investiven Maßnahme – die Nutzungsdauer? Wie verändert sich der Zustand durch diese Maßnahme? Welche anderen Maßnahmen können ggf. nicht durchgeführt werden, weil kein ausreichendes Budget zur Verfügung steht usw.? Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte und möglicher weiterer individueller Besonderheiten kann die Stadt Warendorf Bauprogramme ausarbeiten und diese für operative und strategische Entscheidungen nutzen.

### 5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen der Stadt notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.

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

Die **Stadt Warendorf** führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Die Eigenleistungen des Bauhofes werden bereits im Rahmen einer Kostenrechnung erfasst. Diese ist jedoch nicht vollkostenbasiert angelegt. So fehlen beispielsweise noch die Gebäudekosten. Auch der Materialeinkauf wird nicht dem Bauhof zugeordnet, sondern direkt in das Produkt Verkehrsflächen gebucht.

Um die Eigenleistungen des Bauhofes vollständig abzubilden, sollte die Stadt Warendorf alle dort anfallenden Kosten zusammenstellen und verursachungsgerecht auf die einzelnen Kostenstellen verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens - wie in Warendorf bereits angelegt - die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u.a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren. Auch die Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen sollte gewährleistet werden. Diese vollkostenbasierten Aufwendungen für die Eigenleistungen fließen

dann in die Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein. Hier werden alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen, abgebildet.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat und für welche Flächenarten diese angefallen sind, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Bei dem Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- **Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?**  
Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Warendorf in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.  
In der Straßendatenbank liegen bisher noch nicht alle Informationen in der notwendigen Differenzierung vor. Im Zuge der Optimierung sollte die Stadt gleichzeitig die Strukturen der Kostenrechnung festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

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

Die **Stadt Warendorf** hat bislang lediglich über das Wirtschaftswegekonzept eine strategische Ausrichtung für die Erhaltung ihres Wirtschaftswegenetzes definiert. Für die Verkehrsflächen insgesamt hat sie weder eine Erhaltungsstrategie noch strategische oder operative Ziele formuliert und dokumentiert. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. In bilanzieller Hinsicht würde es bedeuten:

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

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

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

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

Weiterhin könnte definiert werden, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Um dieses Ziel weiter zu konkretisieren, kann die Stadt beispielsweise eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 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.

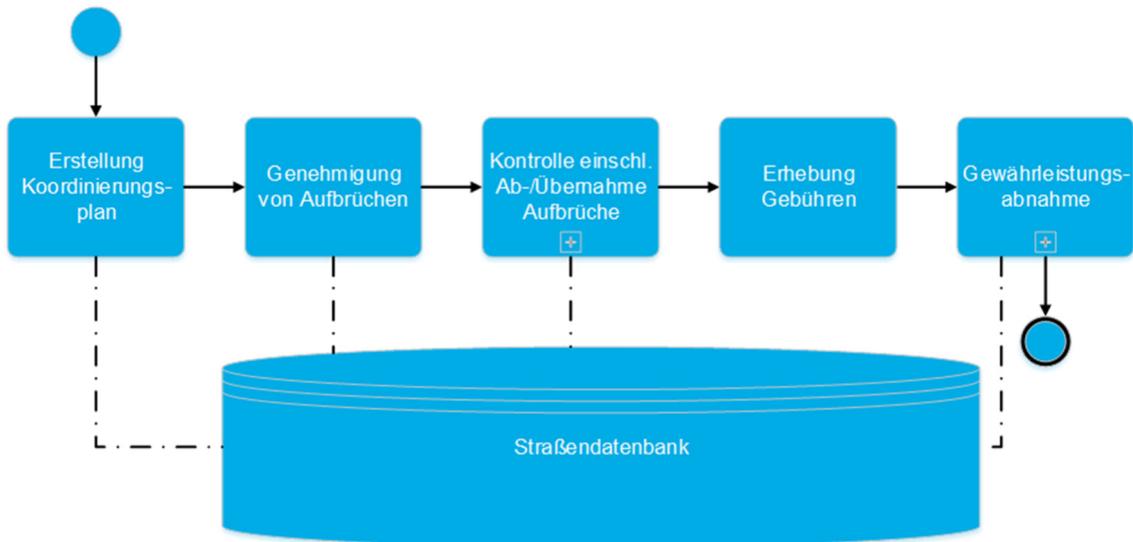
#### → Feststellung

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

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

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

### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



In der **Stadt Warendorf** läuft der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements derzeit noch außerhalb der Straßendatenbank. Die eingesetzte Software bot ein Modul für die Aufbrüche in der Vergangenheit noch nicht an. Inzwischen gibt es ein solches Modul und das für die Anschaffung erforderliche Budget hat das Sachgebiet Gebäudewirtschaft und Tiefbau bereits beantragt. Mit der geplanten Installation dieses Moduls im Jahr 2022 könnte die Stadt dann den gesamten Prozess des Aufbruchmanagements über die Straßendatenbank digitalisieren.

#### → Empfehlung

Wie bereits geplant sollte die Stadt Warendorf das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem kann die Stadt in der Straßendatenbank so weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle bündeln.

Zwischen der Stadt Warendorf und den städtischen Körperschaften finden regelmäßig Abstimmungsgespräche zu Maßnahmen statt. In der Regel handelt sich dabei um investive Maßnahmen. Weitere Versorgungsunternehmen werden über diese Maßnahmen schriftlich informiert und zu einer Stellungnahme aufgefordert. Die Ergebnisse der Gespräche werden schriftlich dokumentiert.

Wenn die Stadt das Aufbruchmanagement über die Straßendatenbank abwickelt, kann sie dadurch auch diesen Teilprozess der Koordination optimieren. Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordination. Zudem könnte die Abstimmung bereits während der Planungsphase von Maßnahmen erfolgen und nicht wie bisher mit bereits geplanten Maßnahmen.

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

Die Vorhabenträger stellen beim Sachgebiet Sicherheit und Ordnung Anträge zur verkehrsrechtlichen Anordnung. Im Zuge der Erteilung der Anordnung informiert das Sachgebiet auch das Sachgebiet Gebäudewirtschaft und Tiefbau über die geplanten Aufbrüche. Bei größeren Maßnahmen müssen die Vorhabenträger entsprechende Ausführungsunterlagen dem Sachgebiet Gebäudewirtschaft und Tiefbau vorlegen. In diesen Fällen wird auch eine gesonderte Aufbruchgenehmigung erteilt.

In Warendorf sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, den Baubeginn dem Sachgebiet Gebäudewirtschaft und Tiefbau anzuzeigen. Die erforderlichen Daten entnehmen die Verantwortlichen der verkehrsrechtlichen Anordnung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig können auch diese Prozessschritte über die Digitalisierung in der Straßendatenbank erleichtert werden.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Warendorf in geringem Umfang in der verkehrsrechtlichen Anordnung mit dem Verweis auf die technischen Regelwerke.

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

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

→ **Empfehlung**

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

Während der Bauausführung führt die Stadt Warendorf bei größeren Maßnahmen stichprobenhaft Kontrollen durch. Die Auswahl, welche Maßnahmen kontrolliert werden, trifft sie aufgrund von Erfahrungswerten. Die Stadt sollte hier objektive Kriterien festlegen, nach denen sie die Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Dies können beispielsweise Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Fläche sein. Auch Besonderheiten, wie die Häufigkeit von Mängeln bei vorherigen Maßnahmen oder ob es sich um neue Firmen handelt, sollten berücksichtigt werden.

Eine Besonderheit bilden hier die Arbeiten der „Deutschen Glasfaser“. Die Stadt hat für diese Maßnahmen ein Ingenieurbüro beauftragt, das die vollständige Bauüberwachung durchführt.

Die Vorhabenträger werden in Warendorf nicht verpflichtet, die verschiedenen Phasen der Ausführung über Fotos und Nachweise zu dokumentieren. Hierdurch könnte die Stadt die Dokumentation der Aufbrüche sicherstellen und diese Nachweise zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen. Zudem bietet es sich an, während der Ausführungsphase die Informationen zum Straßenaufbau aufzunehmen und für die Beurteilung des Straßenzustandes zu nutzen.

→ **Empfehlung**

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

Stellt die Stadt im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert sie den Antragsteller schriftlich und fordert die Mängelbeseitigung ein. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

Nach Beendigung der Maßnahme ist der Vorhabenträger verpflichtet, das Ende der Arbeiten über eine Fertigstellungsanzeige mitzuteilen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vorort-Termin mit dem Antragsteller. Erforderliche Nachweise müssen zur Abnahme vorliegen. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert, welches die Beteiligten abschließend unterzeichnen. Etwaige Mängel werden im Protokoll festgehalten und die Stadt fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Sofern die Straßenbegeher Mängel feststellen, dokumentieren sie diese. Danach werden die Mängel dem Vorhabenträger angezeigt. Die Mängelbeseitigung wird abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Warendorf die größeren Aufbrüche in einem Vor-Ort-Termin. Die Gewährleistungsabnahme dokumentieren die Beteiligten schriftlich. Etwaige Mängel werden mit einer Frist zur Beseitigung dokumentiert und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

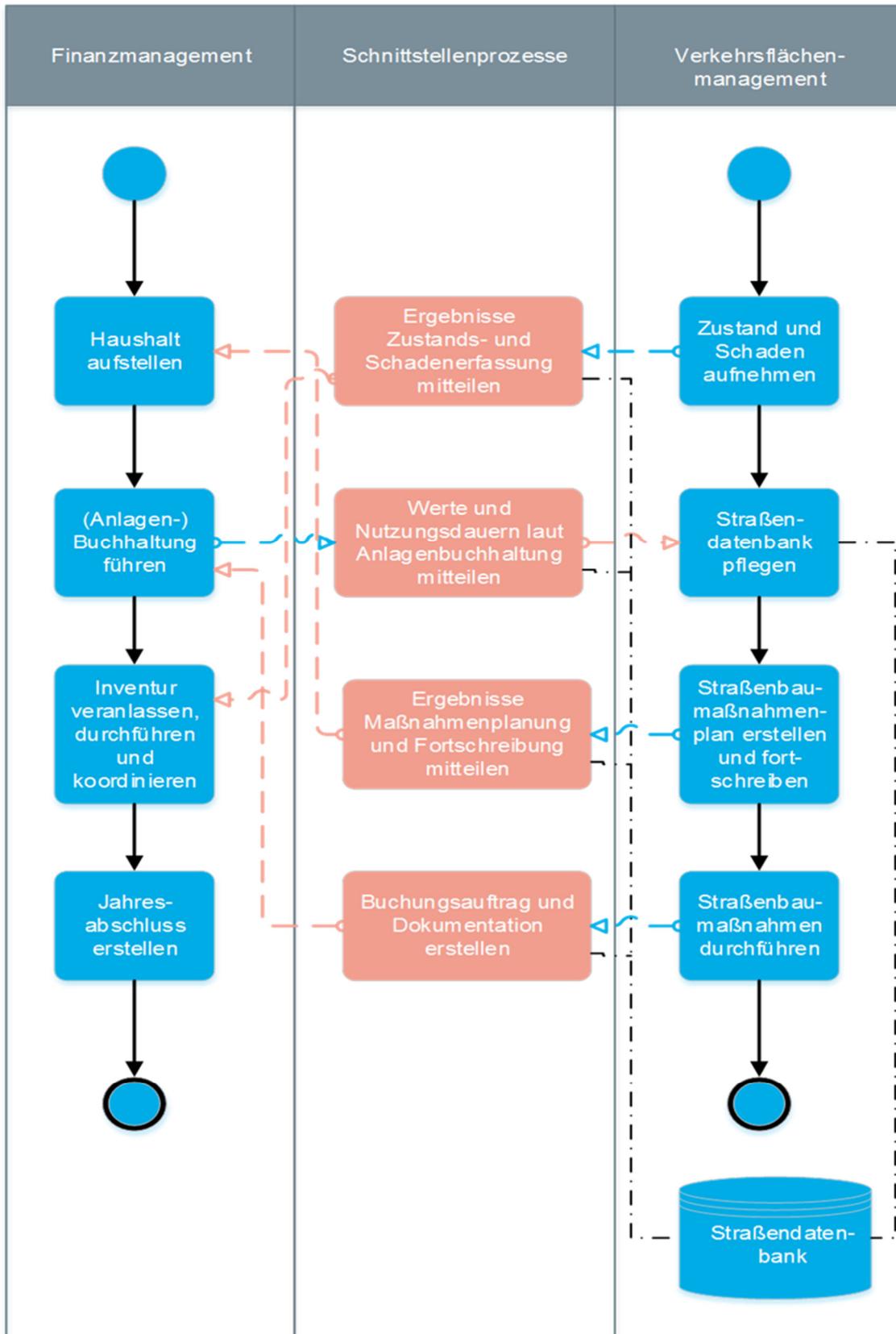
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Warendorf gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.

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

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

### Schnittstellenprozess



Die **Stadt Warendorf** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sind nicht eingerichtet.

Dieser Abgleich hat jedoch in Warendorf bislang weder im Rahmen der Jahresabschlüsse stattgefunden noch hat die Stadt eine körperliche Inventur durchgeführt. Dies hat auch bereits das Rechnungsprüfungsamt in ihrer Prüfung bemängelt. Die Stadt schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus dem Sachgebiet Gebäudewirtschaft Tiefbau. Ein systematisierter Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank ist bisher aber nicht erfolgt. Für den Jahresabschluss ist dies jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich. So ist gewährleistet, dass innerhalb der Stadt mit einer einheitlichen Datenlage sowohl aus kaufmännischer als auch aus technischer Sicht gearbeitet wird.

Zur Eröffnungsbilanz stimmten die Datenbestände in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank überein. Durch den Wechsel der Straßendatenbank wurden nicht alle Flächen richtig übernommen. Diese Unstimmigkeiten bereitet die Stadt aktuell auf. Auch aus der Zustandserfassung im Rahmen des Wirtschaftswegekonzeptes ergaben sich Differenzen zu den bisherigen Datenbeständen. Diese werden ebenfalls aktuell eingearbeitet.

→ **Empfehlung**

Den jetzt initiierten Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sollte die Stadt Warendorf zukünftig regelmäßig im Rahmen der Buch- und Beleginventur im Jahresabschluss durchführen.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Warendorf keine körperliche Inventur ihres Verkehrsflächenvermögens durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen. Diese sollte so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt

werden kann. Für die Wirtschaftswege kann die Stadt ggf. noch die Zustandserfassung aus dem Wirtschaftswegekonzept als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Warendorf gut. Buchhalterische Fragen wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die Sachgebiete miteinander ab.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Warendorf gehört im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den dünn besiedelten Städten. Das große Stadtgebiet wirkt dabei tendenziell als belastender Faktor, da viel Verkehrsfläche erforderlich ist, um das gesamte Stadtgebiet zu erschließen. Demgegenüber wirken der hohe Anteil der Wirtschaftswegeflächen und der Anliegerstraßen tendenziell begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf für die Erhaltung.

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 **Warendorf** umfasst eine Fläche von rund 177 qkm. Damit gehört Warendorf zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der größten Fläche. Nur sechs Kommunen haben ein noch größeres Stadtgebiet. Mit 37.242 Einwohnern liegt die Einwohnerzahl Warendorfs leicht oberhalb des Durchschnitts der Kommunen dieses Segments. Das Stadtgebiet in Warendorf ist somit dünner besiedelt als in mehr als 75 Prozent aller mittleren kreisangehörigen Kommunen.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	210	82	327	503	751	2.149	129

Um das große Stadtgebiet zu erschließen, bedarf es in Warendorf einer entsprechend großen Verkehrsfläche. In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt ca. 2,36 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf ca. 1,33 Mio. qm Straßenflächen und ca. 1,03 Mio. qm befestigte Wirtschaftswegeflächen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. In Warendorf entfallen auf die befestigten Wirtschaftswege ca. 44 Prozent der Verkehrsfläche. Bei den Straßen erfordern solche mit einer stärkeren

Verkehrsbelastung insbesondere durch den Schwerlastverkehr in der Regel einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. In Warendorf haben die Anliegerstraßen einen Anteil von ca. 86 Prozent. Auf die Hauptverkehrsstraßen entfallen nur ca. fünf und auf die Hauptschließungsstraßen ca. neun Prozent. Somit indiziert die Verteilung der Straßenkategorien einen eher entlastenden Einfluss auf den Finanzbedarf für Erhaltung. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Warendorf konnte dem bilanziellen Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens bislang nicht entgegenwirken. Der Substanzverlust beläuft sich bis zum Jahr 2018 auf insgesamt knapp 19 Mio. Euro bzw. 26 Prozent. Der Vermögenswert der Straßen ist in diesem Zeitraum um zehn Prozent und der Vermögenswert der befestigten Wirtschaftswege um 64 Prozent zurückgegangen.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen, das es langfristig zu erhalten gilt. Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen.

Die Verkehrsflächen sind in **Warendorf** bilanziell mit einem Wert von ca. 51 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31. Dezember 2018). Davon entfallen auf die Straßen rund 43 Mio. Euro und auf die Wirtschaftswege rund acht Mio. Euro. Hinzu kommen noch etwa zwei Mio. Euro für Anlagen im Bau, die ausschließlich auf die Straßen entfallen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	2007	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Verkehrsflächen</b>								
Verkehrsflächenquote in Prozent	27,81	27,59	27,43	25,12	24,15	23,41	23,37	21,86
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	24,88	23,81	22,58	21,29	21,57
<b>Straßen</b>								
Straßenquote in Prozent	19,31	19,55	19,73	19,61	19,18	18,95	19,49	18,57
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je qm Straßenfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	34,47	33,54	32,28	30,93	32,34
<b>Wirtschaftswege</b>								
Wirtschaftswegequote in Prozent	8,50	8,04	7,71	5,51	4,97	4,46	3,88	3,29
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	12,58	11,32	10,11	8,91	7,71

Die Verkehrsflächenquote bzw. die Straßen-/Wirtschaftswegequote zeigt den Anteil des jeweiligen Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Im Jahr 2007

lag die Verkehrsflächenquote noch bei ca. 28 Prozent. Knapp 70 Prozent entfielen dabei auf die Straßen und etwa 30 Prozent auf die befestigten Wirtschaftswege. Im Zeitverlauf ist der Bilanzwert der Wirtschaftswege stärker gesunken als der Wert der Straßen. So hat sich bis 2018 die Wirtschaftswegequote mehr als halbiert. Damit haben sich auch die Anteile von Straßen- und Wirtschaftswegevermögen deutlich verschoben. So liegt der Anteil des Straßenvermögens in 2018 bei inzwischen 85 Prozent des Verkehrsflächenvermögens.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Auch hier zeigt sich im Zeitverlauf, dass der Wert der befestigten Wirtschaftswege stärker sinkt als der Wert der Straßen.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Warendorf entfallen etwa 44 Prozent der Verkehrsfläche auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege. Bei den Straßen handelt es sich überwiegend – ca. 86 Prozent der Straßenfläche - um Anliegerstraßen. Diese sind in ihrer Herstellung günstiger als die Haupteerschließungsstraßen (Anteil von ca. neun Prozent) und die kostenintensiveren Hauptverkehrsstraßen (Anteil ca. fünf Prozent).

Die Stadt Warendorf hat für ihre Verkehrsflächen einheitlich eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Dies entspricht, unabhängig von der Größe der Kommune, der durchschnittlich festgesetzten Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt für die Straßen in Warendorf bei nur noch 17 Jahren, bei den befestigten Wirtschaftswegen sogar bei nur noch sechs Jahren. Damit sind bereits große Teile des Vermögens abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Während bei den Wirtschaftswegen im betrachteten Zeitraum keine Investitionen stattgefunden haben, lagen die Investitionsquoten bei den Straßen in Warendorf zwischen 31 und 155 Prozent. Bei den Straßen führen auch Neubaumaßnahmen zu den hohen Investitionsquoten. Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei ca. 30 Prozent.

Die Investitionstätigkeit der Stadt Warendorf spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzwerte im Zeitverlauf wider.

### Entwicklung der Bilanzwerte (inkl. Anlagen im Bau) in Mio. Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Straßen	49,78	50,21	50,03	48,71	47,73	47,30	47,42	46,19	44,99	44,31	46,08	44,89
Wirtschaftswege	21,91	20,65	19,55	18,24	17,35	15,96	14,26	12,97	11,67	10,43	9,18	7,95
<b>Verkehrsflächen</b>	<b>71,69</b>	<b>70,86</b>	<b>69,58</b>	<b>66,94</b>	<b>65,08</b>	<b>63,26</b>	<b>61,67</b>	<b>59,17</b>	<b>56,67</b>	<b>54,74</b>	<b>55,26</b>	<b>52,84</b>

Der Bilanzwert der Straßen zeigt trotz zwischenzeitlichen Anstiegen eine insgesamt sinkende Tendenz. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Vermögenswert um knapp fünf Mio. Euro bzw. ca. zehn Prozent zurückgegangen. Bei den befestigten Wirtschaftswegen fällt der Rückgang des Bilanzwertes trotz der gegenüber den Straßen niedrigeren Anschaffungs- und Herstellungskosten absolut betrachtet mit ca. 14 Mio. Euro höher aus. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 64 Prozent.

Grundsätzlich erachtet es die gpaNRW für richtig, den Fokus auf die Erhaltung der Straßen zu legen. Diesen kommt eine größere verkehrliche Bedeutung und auch Belastung zu als den Wirtschaftswegen. Da jedoch in Warendorf die Wirtschaftswegen flächenmäßig eine große Relevanz haben, ist auch der bilanzielle Wertverlust kritischer und risikobehafteter als in anderen Kommunen.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

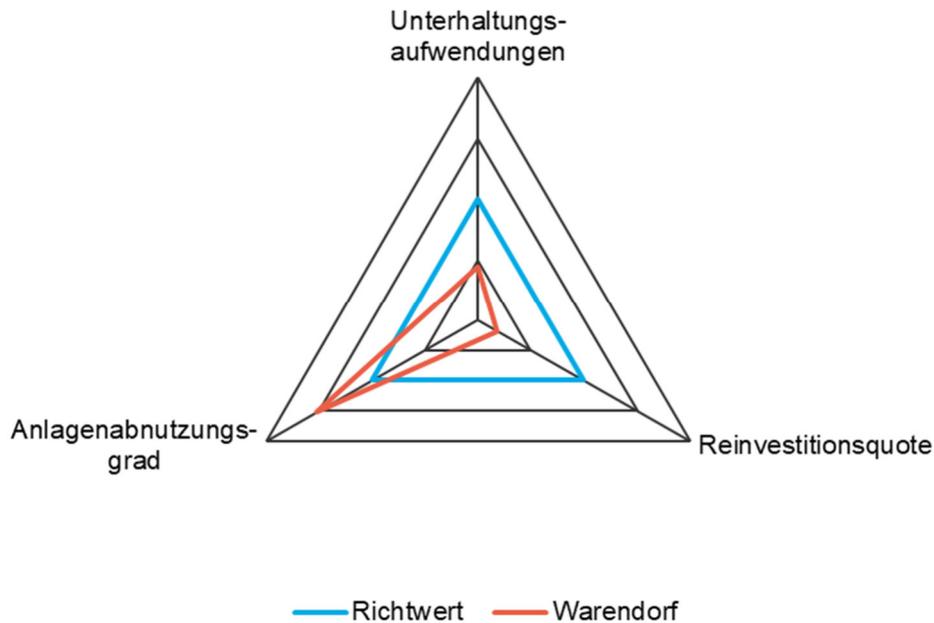
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen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

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

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

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Warendorf gegenübergestellt.

## Einflussfaktoren Durchschnitt 2015 - 2018



Kennzahlen	Richtwert	Warendorf
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	1,30	0,57
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	17,86
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	76,20

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild. Für die Stadt Warendorf indizieren alle drei Einflussfaktoren mit Blick auf die gesamte Lebensdauer der Verkehrsflächen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz wie aber auch den bautechnischen Zustand der Flächen.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert aus bilanzieller Sicht ein Risiko für die Verkehrsflächenerhaltung und lässt zukünftig einen entsprechenden Reinvestitionsbedarf erwarten. Der tatsächliche Zustand zeigt bei den Wirtschaftswegen ein deutlich positiveres Bild. Aufgrund einer fehlenden Zustandserfassung für die Straßen kann aktuell keine Aussage dazu getroffen werden, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand dieses bilanzielle Risiko bestätigt.

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

Die **Stadt Warendorf** hat für ihre Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Zum 31. Dezember 2018 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Straßen bei ca. 17 Jahren und für die Wirtschaftswege bei nur noch rund sechs Jahren. Gewichtet nach den jeweiligen Flächen für die Straßen und die Wirtschaftswege ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von rund zwölf Jahren.

### Anlagenabnutzungsgrad 2018

Kennzahlen	Warendorf
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	65,18
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	87,34
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	76,20

Die bilanzielle Betrachtung zeigt eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Mehr als Dreiviertel des Verkehrsflächenvermögens sind in Warendorf bereits abgeschrieben. Dabei wirkt sich insbesondere die nur noch geringe Restnutzungsdauer der Wirtschaftswege von rund sechs Jahren entsprechend aus. Aber auch das Straßenvermögen zeigt bilanziell bereits eine deutliche Überalterung.

Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen. Die Stadt Warendorf hat jedoch nach der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz keine weitere Zustandserfassung und –bewertung für die Straßen durchgeführt (vgl. hierzu die Ausführungen im Berichtsteil Steuerung).

So konnte uns die Stadt lediglich eine Zustandsklassenverteilung basierend auf den Ergebnissen der Ersterfassung zur Verfügung stellen. Verschlechterungen der Zustandsklassen wurden hier nicht eingepflegt. Lediglich die Neubaumaßnahmen hat die Stadt berücksichtigt. Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)

Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)

Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)

Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)

Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

**Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart in Prozent  
(Stand Eröffnungsbilanz zzgl. Neubau)**

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittliche Zustandsklasse
Straßen	36,64	38,58	20,64	3,43	0,70	1,93
Wirtschaftswege	40,95	21,67	24,19	13,09	0,10	2,10

Diese Verteilung zeigt ein sehr positives Bild sowohl des Straßen- als auch des Wegezustands. Allerdings bildet es lediglich den Ausgangszustand zur Eröffnungsbilanz zuzüglich der Neubau- maßnahmen ab. Die regelmäßige Alterung und ggf. außerordentliche Verschlechterungen einzelner Flächen sind hier nicht eingeflossen.

Für die Wirtschaftswege hat die Stadt im Jahr 2019 ein Wirtschaftswegekonzept erstellen lassen. Hierbei wurden auch die Schadensbilder der Wirtschaftswege aufgenommen und in Zustandsklassen eingeteilt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

**Verteilung Wirtschaftswege nach Zustandsklassen in Prozent**

Zustands- klasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5	durchschnittliche Zustands- klasse
5,18	21,89	47,40	19,94	5,59	2,99

Der tatsächliche Zustand der Wirtschaftswege stellt sich demnach auch aktuell deutlich besser dar, als es die bilanzielle Sicht mit einer erheblichen Überalterung des Wirtschaftswegevermögens vermuten lässt. Fast die Hälfte der Wirtschaftswegeflächen befinden sich bereits in der Zustandsklasse 3. Gerade in diesem Zustand ist eine entsprechende Unterhaltung von großer Bedeutung, um ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern. Auch das Wirtschaftswegekonzept bestätigt einen erhöhten Unterhaltungsbedarf sowie zusätzlich umfangreiche Investitionsmaßnahmen.

Für die Straßen hat die Stadt Warendorf im Jahr 2019 lediglich im Rahmen der Streckenkontrollen die Flächen in Augenschein genommen, bei denen ggf. Anpassungen der Nutzungsdauer erforderlich werden könnten. Eine tatsächliche Zustandserfassung hat jedoch nicht stattgefunden.

Über die regelmäßigen Zustandserfassungen kann die Stadt die Informationen zu ihren Straßen aktuell halten und die Entwicklung des Zustandes dokumentieren und auswerten. So lässt sich beurteilen, wie sich die bisherige Strategie auf den Zustand der Verkehrsflächen ausgewirkt hat und ob ggf. gegengesteuert werden muss.

Für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur ist eine Zustandserfassung unabdingbar. Nur dadurch können der tatsächliche Zustand und damit auch der tatsächliche Wert des Vermögensgegenstandes dem aktuellen Buchwert gegenübergestellt werden (vgl. hierzu die Ausführungen zum Schnittstellenprozess Finanz- und Verkehrsflächenmanagement).

**→ Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres gesamten Straßennetzes durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.

## 5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen in Warendorf auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nur zu etwa 40 Prozent ab. Für die Straßen zeigt sich im Zeitverlauf mit einem steigenden Ressourceneinsatz ein positiver Trend. Demgegenüber ist der Mitteleinsatz für die Wirtschaftswege deutlich geringer.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Die Stadt **Warendorf** hat, wie bereits im Kapitel Steuerung thematisiert, keine Kostenrechnung. Somit liegen ihr die Unterhaltungsaufwendungen nicht auf Vollkostenbasis vor. Für den manuellen Bereich liegen der Stadt lediglich die Personalaufwendungen und die Fahrzeugkosten vor. Aus diesem Grund hat die gpaNRW diese Eigenleistungen mithilfe von Zuschlagssätzen auf Vollkostenbasis hochgerechnet. Danach ergeben sich folgende Unterhaltungsaufwendungen:

### Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	49.246	6.000	6.553	0	1.904
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	203.852	240.429	262.435	267.600	305.925
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	74.353	70.382
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	500.000	500.000	0
Erhaltungsaufwendungen	607.236	575.964	644.359	804.859	1.097.557
davon Fremdleistungen	440.443	423.759	466.075	457.739	785.030
davon Eigenleistungen	166.793	152.205	178.283	347.120	312.527
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>761.842</b>	<b>810.392</b>	<b>1.400.241</b>	<b>1.646.811</b>	<b>1.471.960</b>

Im Zeitverlauf sind die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen deutlich angestiegen. Im Jahr 2018 liegen sie mit knapp 1,5 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie im Jahr 2014. In den Jahren 2016 und 2017 wirken sich dabei insbesondere die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen auf die Entwicklung aus.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

#### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro je qm

2014	2015	2016	2017	2018
0,32	0,34	0,59	0,70	0,62

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,52 Euro je qm in den betrachteten fünf Jahren setzt die Stadt Warendorf nur etwa 40 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. In Warendorf ist der Anteil der Wirtschaftswegefächern mit ca. 44 Prozent vergleichsweise hoch. Wirtschaftswege erfordern in der Regel einen geringen Ressourceneinsatz für eine angemessene Unterhaltung als die Straßen. Daher haben wir zunächst die Unterhaltungsaufwendungen getrennt für die Straßen und die befestigten Wirtschaftswege ermittelt.

#### Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen Straßen je qm Straßenfläche	0,38	0,43	0,51	0,80	0,90
Unterhaltungsaufwendungen Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefächern	0,22	0,20	0,67	0,73	0,31

Bei der getrennten Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach den Straßen und Wirtschaftswegen zeigt sich bei den Straßen ein deutlich höheres Niveau als bei den Wirtschaftswegen. Zudem zeigt sich bei den Straßen ein kontinuierlich steigender Ressourceneinsatz. So sind die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßen im Jahr 2018 fast zweieinhalb Mal so hoch wie noch im Jahr 2014. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre belaufen sich die Unterhaltungsaufwendungen auf 0,60 Euro je qm.

Da es sich bei den Straßen in Warendorf vorwiegend um Anliegerstraßen handelt (Anteil von 86 Prozent), kann dies begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf wirken. Die Anliegerstraßen unterliegen in aller Regel einer geringeren Verkehrsbelastung als Hauptverkehrsstraßen. Insofern ist der Unterhaltungsbedarf bei den Anliegerstraßen tendenziell geringer als bei Hauptverkehrsstraßen.

Bei den Wirtschaftswegen zeigt sich zwar ebenso eine steigende Tendenz. Diese ist jedoch in den Jahren 2016 und 2017 im Wesentlichen durch die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen begünstigt. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die befestigten Wirtschaftswege bei 0,43 Euro je qm. Ohne die Rückstellungen liegen die Unterhaltungsaufwendungen im Durchschnitt sogar bei nur 0,23 Euro je qm.

In Warendorf indiziert der hohe Anteil an Wirtschaftswegen und Anliegerstraßen eine begünstigende Wirkung auf den Finanzbedarf für die Unterhaltung. So könnte der individuell in Warendorf erforderliche Finanzbedarf unterhalb des Richtwertes liegen. Für die Straßen lagen die eingesetzten Ressourcen mit zuletzt knapp einem Euro auf einem guten Niveau. Für die Wirtschaftswegen erscheinen die eingesetzten Mittel für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung jedoch zu gering. Dies bestätigt auch das Wirtschaftswegekonzept, in welchem für den Erhalt ein deutlich höherer Finanzmitteleinsatz dargestellt wird.

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auskömmlich sind oder nicht und in welcher Höhe Ressourcen eingesetzt werden müssten, müssen zusätzliche Daten und Informationen vorliegen. Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist dabei u. a. von Bedeutung,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Der Bauhof übernimmt in Warendorf die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung. Im Zeitverlauf entwickelt sich der Anteil der Eigenleistung an den Erhaltungsaufwendungen wie folgt:

**Anteil Eigenleistungen**

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen Straßenfläche in Prozent	26,12	23,58	20,47	37,58	22,30
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen befestigte Wirtschaftswegen in Prozent	37,31	38,36	60,85	51,53	50,73

Bei den Straßen ist der Anteil der Eigenleistungen vergleichsweise gering. Bei den Wirtschaftswegen ist er in den letzten Jahren deutlich gestiegen und liegt im Durchschnitt bei etwa 50 Prozent.

In der Instandhaltung sind neben den eigenen Beschäftigten teilweise auch Fremdfirmen tätig. Die Instandsetzung als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Damit lässt sich aus den Fremdleistungen zwar nicht eindeutig die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten, sie lassen aber entsprechende Rückschlüsse zu.

Bei den Straßen fließen im Betrachtungszeitraum knapp Dreiviertel der zur Verfügung stehenden Ressourcen in Fremdvergaben und damit tendenziell auch in nachhaltige Instandsetzungs-

maßnahmen. Bei den Wirtschaftswegen ist dies nur etwa die Hälfte der eingesetzten Mittel. Damit sind in den letzten fünf Jahren weniger als 0,10 Euro je qm in die nachhaltige Erhaltung der Wirtschaftswege geflossen.

Die Zustandserfassung und –bewertung bei den Wirtschaftswegen aus dem Jahr 2019 zeigt noch eine durchschnittliche Zustandsklassenverteilung. Allerdings zeigt die Entwicklung gegenüber der Eröffnungsbilanz bereits eine Verschlechterung der Zustände. Knapp 50 Prozent der Wegefläche sind noch einem durchschnittlichen Zustand, bereits 25 Prozent aber in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Insofern wird auch im Wirtschaftswegekonzept auf einen erhöhten Bedarf an Erhaltungsaufwendungen hingewiesen.

Durch eine differenzierte Darstellung und Analyse der einzelnen Erhaltungsmaßnahmen und der durch den Bauhof erbrachten Leistungen kann die Stadt Warendorf konkrete Optimierungen für die jeweiligen Maßnahmen identifizieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ggf. zielgerichteter verteilen und damit im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimal einsetzen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

Um analysieren und bewerten zu können, ob die Unterhaltung angemessen ist, ist auch eine regelmäßige Zustandserfassung und –bewertung notwendig. Über die Entwicklung im Zeitverlauf lässt sich ableiten, ob die gewählte Strategie mit den eingesetzten Finanzressourcen geeignet war, den Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

### 5.6.3 Reinvestitionen

#### → **Feststellung**

Die finanziellen Mittel für die Reinvestitionen sind in den letzten Jahren in Warendorf ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 30 Prozent. Bei den Straßen indiziert die Entwicklung der Vermögenswerte keinen deutlich erhöhten Reinvestitionsbedarf. Allerdings fehlen Informationen zu den aktuellen Zustandsdaten und deren Entwicklung im Zeitverlauf. Für die Wirtschaftswege indizieren der hohe Anlagenabnutzungsgrad, der deutliche bilanzielle Werteverlust wie auch die Verschlechterung des tatsächlichen Zustands einen zukünftig deutlichen höheren Investitionsbedarf.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die **Stadt Warendorf** hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 Insgesamt ca. 2,7 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 15,1 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von rund 420.000 Euro. Die investiven Mittel flossen ausschließlich in die Straßen.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

#### Reinvestitionsquote im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	26,26	11,58	13,39	67,29	29,51
Reinvestitionsquote Wirtschaftswege in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent</b>	<b>15,55</b>	<b>6,58</b>	<b>7,69</b>	<b>39,59</b>	<b>17,57</b>

Bei den Straßen zeigt sich im Jahr 2017 eine deutliche höhere Reinvestitionsquote als in den übrigen Jahren. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt diese Quote bei etwa 30 Prozent.

Der bilanzielle Werteverlust fällt bei den Straßen mit ca. zehn Prozent in elf Jahren im Vergleich zu anderen Kommunen noch recht moderat aus. Gleichwohl zeigt der Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent eine Überalterung des Straßenvermögens. Um zu beurteilen, ob die bisher getätigten Reinvestitionen auskömmlich für eine Werterhaltung des Vermögens waren, bedarf es Informationen über den tatsächlichen Zustand der Flächen. Hier fehlt es der Stadt Warendorf an einer aktuellen Zustandserfassung und –bewertung des Straßennetzes, die gerade in der Entwicklung im Zeitverlauf von großer Bedeutung ist.

#### → Empfehlung

Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung für das Straßennetz sollte die Stadt Warendorf den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.

Bei den Wirtschaftswegen hingegen hat die Stadt in den letzten fünf Jahren keine Reinvestitionen getätigt. Gerade aber der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 87 Prozent und der deutlich gesunkene Bilanzwert von ca. 14 Mio. Euro deuten aus bilanzieller Sicht bereits auf einen hohen Reinvestitionsbedarf hin. Die Entwicklung der tatsächlichen Zustandswerte der Wirtschaftswegefleichen zeigt zwar eine Verschlechterung im Zeitverlauf; insgesamt befinden sich die Flächen aber noch in einem durchschnittlichen Zustand. Zumindest mittel- und langfristig wird sich somit der Reinvestitionsbedarf deutlich erhöhen. Auch im Wirtschaftswegekonzept sind für die Sanierung von Wirtschaftswegen erhebliche Investitionen in den nächsten Jahren vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Ausgehend von der aktuellen Zustandserfassung und dem Wirtschaftswegekonzept sollte die Stadt die Reinvestitionen für die Wirtschaftswege angemessen erhöhen.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Stadt Warendorf hat in der eingesetzten Straßendatenbank grundlegende Informationen hinterlegt. Sie nutzt die Datenbank jedoch noch nicht für die langfristig und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.	113	E1.1	Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine erneute Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen.	115
			E1.2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt Warendorf sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen die Daten aus regelmäßig durchzuführenden Zustandserfassung und auch die Aufbaudaten.	115
F2	Die Stadt Warendorf führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen der Stadt notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	116	E2	Die Stadt Warendorf sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.	117
F3	Die Stadt Warendorf hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	116	E3.1	Die Stadt Warendorf sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.	117
			E3.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F4	Die Stadt Warendorf kann das Aufbruchmanagement in einzelnen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer weiteren Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	119	E4.1	Wie bereits geplant sollte die Stadt Warendorf das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem kann die Stadt in der Straßendatenbank so weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle bündeln.	120
			E4.2	Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig können auch diese Prozessschritte über die Digitalisierung in der Straßendatenbank erleichtert werden.	121
			E4.3	Die Stadt Warendorf sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.	120
			E4.4	Die Stadt Warendorf sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Mit einer Implementierung des Prozesses in der Straßendatenbank und der Hinterlegung der Informationen und Dokumentationen in der Straßendatenbank können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.	121
F5	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren in Warendorf gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte die Stadt bislang jedoch nicht sicherstellen.	140	E5	Den jetzt initiierten Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sollte die Stadt Warendorf zukünftig regelmäßig im Rahmen der Buch- und Beleginventur im Jahresabschluss durchführen.	142

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Warendorf wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	142	E6	Die Stadt Warendorf sollte kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres Straßennetzes durchführen lassen. Diese sollte so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden kann. Für die Wirtschaftswege kann die Stadt ggf. noch die Zustandserfassung aus dem Wirtschaftswegekonzept als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen.	142
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F7	Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert aus bilanzieller Sicht ein Risiko für die Verkehrsflächen-erhaltung und lässt zukünftig einen entsprechenden Reinvestitionsbedarf erwarten. Der tatsächliche Zustand zeigt bei den Wirtschaftswegen ein deutlich positiveres Bild. Aufgrund einer fehlenden Zustandserfassung für die Straßen kann aktuell keine Aussage dazu getroffen werden, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand dieses bilanzielle Risiko bestätigt.	147	E7.1	Die Stadt Warendorf sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung ihres gesamten Straßennetzes durchführen.	149
			E7.2	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen. Erst die Entwicklung im Zeitverlauf ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.	150
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen in Warendorf auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nur zu etwa 40 Prozent ab. Für die Straßen zeigt sich im Zeitverlauf mit einem steigenden Ressourceneinsatz ein positiver Trend. Demgegenüber ist der Mitteleinsatz für die Wirtschaftswege deutlich geringer.	125	E8.1	Die Stadt Warendorf sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	152
			E8.2	Die Stadt Warendorf sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.	153

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die finanziellen Mittel für die Reinvestitionen sind in den letzten Jahren in Warendorf ausschließlich in die Straßen geflossen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei ca. 30 Prozent. Bei den Straßen indiziert die Entwicklung der Vermögenswerte keinen deutlich erhöhten Reinvestitionsbedarf. Allerdings fehlen Informationen zu den aktuellen Zustandsdaten und deren Entwicklung im Zeitverlauf. Für die Wirtschaftswege indizieren der hohe Anlagenabnutzungsgrad, der deutliche bilanzielle Werteverlust wie auch die Verschlechterung des tatsächlichen Zustands einen zukünftig deutlichen höheren Investitionsbedarf.	153	E9.1	Auf Basis einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung für das Straßennetz sollte die Stadt Warendorf den künftigen Reinvestitionsbedarf ermitteln und in eine langfristige Erhaltungsstrategie einbetten.	154
			E9.2	Ausgehend von der aktuellen Zustandserfassung und dem Wirtschaftswegekonzept sollte die Stadt die Reinvestitionen für die Wirtschaftswege angemessen erhöhen.	155

## 6. Friedhofswesen

### 6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Warendorf** im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### **Friedhofswesen**

Der Wandel der Bestattungskultur führt bei den sieben kommunalen Friedhöfen der Stadt Warendorf trotz leicht gestiegener Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. U.a. hieraus resultiert die wachsende Herausforderung, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Gerade die Übernahme der ehemals kirchlichen Friedhöfe in Freckenhorst und Milte stellt die Stadt Warendorf vor neue Aufgaben. Die gpaNRW empfiehlt für die kommunalen Friedhöfe Daten u.a. zu den Grabfeldern, Grün- und Wegeflächen zu erheben und zu digitalisieren. Mit Hilfe dieser Daten kann die Entwicklung auf den Friedhöfen noch besser gesteuert werden. Die Datengrundlage kann die Stadt Warendorf ebenfalls nutzen, um einen Friedhofsentwicklungsplan für ihre Friedhöfe aufzustellen. Hiermit kann sie ihre Strategie, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken, untermauern. Denn es ist der Stadt Warendorf bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Eine Besonderheit im Vergleich zu vielen anderen Kommunen ist, dass es in Warendorf in 2020 noch mehr Sarg- als Urnenbestattungen gab. Dennoch zeichnet sich auch in Warendorf eine verstärkte Wahl von Urnengräbern ab. Dies führt zwangsläufig dazu, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegeärmeren bzw. -freien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Warendorf bewusst mit neuen Angeboten ab, wie zum Beispiel Urnenbestattungen in Stelen. Hierdurch kann sie die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Warendorf im Vergleichsjahr 2018 mit knapp 86 Prozent geringer als bei anderen Vergleichskommunen. Rund 88.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten blieben ungedeckt. Die Stadt sieht Gründe u.a. in den notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen auf den übernommenen Friedhöfen. Obwohl der Kostendeckungsgrad in 2019 bereits wieder bei knapp 97 Prozent lag, sollte die Stadt Warendorf bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch die Kostendeckung stabilisieren. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Auch hier erreicht Warendorf seit der Übernahme der ehemals kirchlichen Trauerhallen eine deutlich geringere Kostendeckung als ein Großteil der Vergleichskommunen. Zudem sind die Nutzungen rückläufig. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch weitere zu erwartende Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen. Daher sollte Warendorf zunächst konkret planen, wel-

ches Angebot an Trauerhallen sie dauerhaft vorhalten möchte. Dann sollte die Stadt analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Die Stadt Warendorf kann bislang die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen nicht ermitteln. Durch die Erfassung von steuerungsrelevanten Daten kann die Stadt eine Basis für die strategische Ausrichtung schaffen. Auf Grundlage dieser Daten sollte die Stadt überprüfen, inwieweit sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringen kann. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen und somit die Kostendeckung positiv beeinflussen

## 6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

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

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grund- / Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	7	1	3	7	11	21	13
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	140.202	68.000	84.891	139.702	141.355	266.522	13
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	84,15	43,90	69,00	69,85	88,93	117,37	13
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,57	1,07	1,61	1,95	2,56	3,48	13
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	87,79	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	4.170	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,76	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

\* Die Erholungs- und Grünfläche umfasst Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün im Stadtgebiet unabhängig vom Eigentumsverhältnis (IT.NRW).

In der **Stadt Warendorf** gibt es aktuell folgende sieben kommunale Friedhöfe:

- Warendorf, Breite Straße,
- den „Warendorfer Bauernfriedhof, Warendorf, Breite Straße,
- Freckenhorst, Westernfelder Straße,
- Freckenhorst, Gänsestraße,
- Hoetmar, Dechant-Wessing-Straße,

- Einen, Bartholomäusstraße und
- Milte, Hesselbrink.

Das kommunale Bestattungsangebot hat sich in den vergangenen Jahren in Warendorf stark verändert. So sind in Freckenhorst zwei Friedhöfe und in Milte ein Friedhof mit insgesamt drei Trauerhallen zum 01. Januar 2018 von der Kirche übernommen worden und stehen seitdem im Eigentum der Stadt Warendorf. Eine weitere Besonderheit stellt der „Warendorfer Bauernfriedhof“ dar. Träger ist seit 2014 nicht mehr der Zweckverband der Städte Sassenberg und Warendorf, sondern nur noch die Stadt Warendorf. Der Bauernfriedhof liegt nördlich des Friedhofs an der Breiten Straße und wird eigenständig geführt. Ziel war es, dass er seine historisch gewachsene, eigene Identität behält. So bestehen in der Friedhofssatzung klare Regelungen, aus welchen Bauernschaften die dort bestatteten Personen stammen müssen.

Durch ihr breit aufgestelltes Angebot gelingt es der Stadt Warendorf, dass etwa 84 Prozent der in Warendorf Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt werden.

In Warendorf gibt es zudem zwei privatwirtschaftlich betriebene Bestattungswälder. Die Trägerschaft liegt für beide Wälder bei der Stadt. Sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Betrieb dieser Wälder liegen in privater Hand. Die Stadt Warendorf erlässt ausschließlich die Satzung hierfür in ihrer Rolle als Träger. Je durchgeführter Bestattung erhält sie eine pauschale Aufwandsentschädigung, die nach eigener Aussage auskömmlich ist. Um den Konkurrenzdruck zwischen dem kommunalen und privatwirtschaftlichen Angebot nicht zu verstärken, existieren auf allen Friedhöfen bzw. Bestattungswäldern in Warendorf identische Grabnutzungszeiten.

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Städte mindestens einen Anteil von rund 70 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Der von vielen Vergleichskommunen gespürte Konkurrenzdruck ist aufgrund des nicht vorhandenen Angebots an kirchlichen Bestattungen in Warendorf geringer. Lediglich das Angebot durch die privaten Bestattungswälder beeinflusst die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsmöglichkeiten negativ.

Neben den bereits genannten Friedhöfen gibt es noch den jüdischen Friedhof, auf dem keine Bestattungen mehr durchgeführt werden. Er gilt als historisches Baudenkmal.

Im interkommunalen Vergleich zählt Warendorf zu den Kommunen, die tendenziell weniger kommunale Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Warendorf zeichnet sich hingegen durch einen größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und eine ebenfalls tendenziell größere Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage der Stadt Warendorf verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in der Stadt Warendorf als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu. Jedoch haben nach Einschätzung der Stadt Warendorf einige Friedhöfe eine große historische Bedeutung und genießen somit auch einen besonderen Stellenwert in der Bevölkerung und Politik.

Dennoch ist die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion der kommunalen Friedhöfe in Warendorf geringer als in Städten, die mehr urbane Strukturen vorweisen. Dies manifestiert sich in der Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“. Denn Warendorf zählt hier zu dem Kreis der Vergleichskommunen mit kleineren Flächenwerten.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen, bei generell sinkenden Bestattungszahlen, ist landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend deutet sich auch in der Stadt Warendorf ab und wird im Kapitel 6.6.1 näher analysiert. Ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung u.a. zum Umgang mit freien Flächen hat die Stadt Warendorf bislang nicht aufgestellt. Vergleichskommunen haben zu Teilen hier bereits Friedhofsentwicklungskonzepte erstellt, in denen sie mit konkreten Umsetzungsvorschlägen ihr Handeln ausrichten. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen sind häufig folgende Aspekte Gegenstand dieser Planungen:

- der Aufbau von nachfrageorientierten Bestattungsangeboten,
- die Überprüfung von Strukturen im Hinblick auf die Grünflächenpflege und
- das Konzept zur Instandhaltung und -setzung von Friedhofswegen.

## 6.4 Steuerung und Organisation

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

### 6.4.1 Strukturen und Prozesse

- Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig bei dem Baubetriebshof Warendorf angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.

*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.*

Alle Aufgaben der **Stadt Warendorf**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt der Baubetriebshof wahr. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege der sieben städtischen Friedhöfe werden dort erledigt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt beim Baubetriebshof. Darüber hinaus stehen die Friedhofsgärtner für Informationen vor Ort zur Verfügung.

## 6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

### → Feststellung

Die Stadt Warendorf hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.

*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 Warendorf** hat bislang in ihren Produktplänen für die Friedhöfe keine Ziele hinterlegt. Nachdem die Stadt Warendorf konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

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

### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.

Nachdem die Stadt Warendorf durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten als Grundlage nutzen, um ein Friedhofsentwicklungskonzept zu erstellen.

### 6.4.3 Datenlage/ IT

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

#### → **Feststellung**

Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung gut unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem und die Datenlage zu den Gräbern auf den Friedhöfen.

*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 Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Warendorf** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt, der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist jedoch bislang nicht eingerichtet. Da es nach Einschätzung der Stadt kaum zu Zahlungsrückständen kommt, sieht sie die Notwendigkeit einer Schnittstelle nicht. Etwaige Mahnverfahren werden im Austausch mit dem Sachgebiet Finanzen direkt besprochen.

In Hinblick auf die digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern besteht in Warendorf noch Verbesserungsbedarf. So fehlen u.a. die Informationen über belegte und freie Grabstellen. Ebenso ist es nicht möglich, die Grün- und Wegeflächen von den Grabflächen zu unterscheiden. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind gegeben, jedoch mangelt es an der Datengrundlage.

Nicht optimal ist deshalb, dass die Daten zu den Grünflächen der Friedhöfe nicht vollständig erfasst sind. Damit fehlen auch in diesem Bereich steuerungsrelevante Informationen. Vergleichskommunen verfügen hier bereits über eine umfangreiche Datengrundlage oder erfassen diese derzeit. Diese Daten sind digital abrufbar.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So hat sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

Nach Auskunft der Stadt Warendorf bietet die eingesetzte Fachsoftware die Möglichkeit, über entsprechende Module Informationen zu Grünflächen, Grabflächen und -stellen zu integrieren. Allerdings sind die technischen Voraussetzungen auch hierfür noch nicht geschaffen worden.

#### → **Empfehlung**

Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheit zu unterstützen, sollte die Warendorf die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware prüfen.

## 6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

### → Feststellung

Die Stadt Warendorf hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

Die **Stadt Warendorf** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Die Kommunikation erfolgt in der Regel über die Bestatter. Vergleichskommunen informieren zudem mit aktuellen Internetauftritten und Flyern über ihr Bestattungsangebot.

Positiv hingegen ist, dass der Heimatverein in Warendorf Führungen auf den Friedhöfen anbietet, bei denen u.a. die Grabstellen von lokalen Persönlichkeiten besichtigt werden. Auch den jährlichen „Tag des Friedhofs“ nutzt die Stadt, um u.a. durch die Zusammenarbeit mit Steinmetzen die Wahrnehmung der Friedhöfe im „Grünen Kulturraum Friedhof“ zu verbessern.

### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.

Auf diese Weise kann sich die Stadt Warendorf als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. So bieten sich Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Sie unterstützen die Stadt Warendorf dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

## 6.5 Gebühren

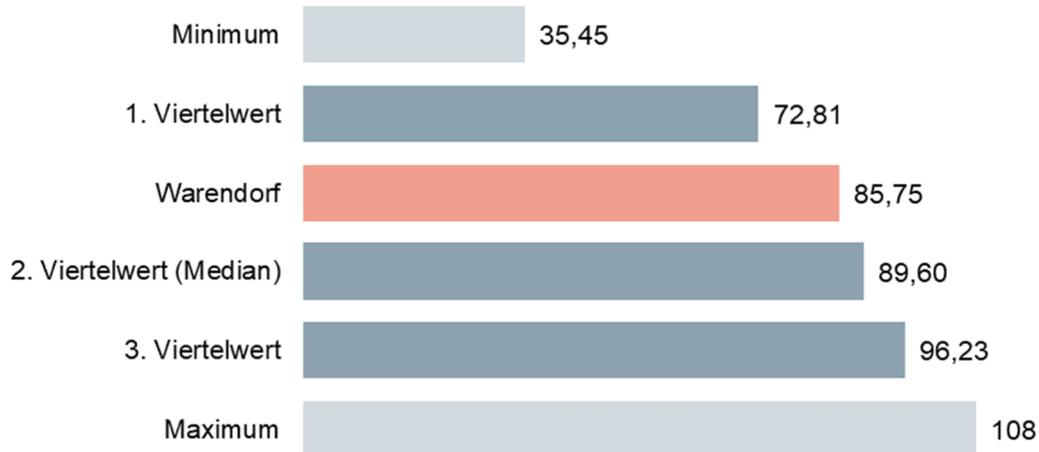
### → Feststellung

Die Stadt Warendorf hat in den vergangenen Jahren überwiegend einen hohen Kostendeckungsgrad erreicht. Im Jahr 2018 liegt die Kostendeckung jedoch wesentlich niedriger.

*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*

gen 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 Warendorf** erzielt in 2018 einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 88.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Für die Stadt Warendorf wurde er auf fünf Prozent festgelegt. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Warendorf finanziert.

Ziel der Stadt Warendorf sollte es sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Warendorf in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
101	125	98,90	85,75	96,52

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Warendorf zeigt, dass dieser mit Ausnahme des Vergleichsjahres 2018 nahezu auskömmlich ist. In 2018 führten vor allem größere, notwendige Unterhaltungsarbeiten auf den ehemals kirchlichen Friedhöfen in Freckenhorst und Milte zu dem deutlichen geringeren Kostendeckungsgrad. Gleichzeitig wirkt sich derzeit noch belastend aus, dass für einige Gräber auf diesen Friedhöfen noch Nutzungsrechte laufen und somit Pflegeaufwand für die Stadt Warendorf entsteht. Allerdings sind bei der Übertragung die anteiligen Rückstellungen nicht von der Kirche auf die Stadt übergegangen. Hierdurch hat sich für die Stadt Warendorf eine finanzielle Belastung ergeben.

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Warendorf sollte sein, dass die Erlöse die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe möglichst decken.

Die erzielten Kostenüber- bzw. unterdeckungen werden in Warendorf über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt und in den folgenden vier Jahren bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt.

Zudem befindet sich die Stadt Warendorf wie viele andere Kommunen auch im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Welche Möglichkeiten sich darüber hinaus für die Stadt Warendorf bieten, eine auskömmliche Kostendeckung zu stabilisieren, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

## 6.5.1 Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>8</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Warendorf** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt Warendorf sind letztmalig zum 01. Januar 2021 und damit aktuell angepasst worden.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet.

<sup>8</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

Die Stadt Warendorf wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung an. Das bedeutet, dass sie die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart aufteilt. Die Gebühr für das Nutzungsrecht einer Grabstelle wird von der Stadt Warendorf anhand der Fläche und der Ruhezeit kalkuliert. Für bestimmte Gräber (z.B. Urnenrasengräber oder Sargrasengräber) wird noch zusätzlich eine Pflegegebühr erhoben. Aus diesem Parametern setzt sich die Grabnutzungsgebühr zusammen. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Über diese Gestaltung der Gebühren hat die Stadt Warendorf bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- bzw. Urnengräber Einfluss genommen. So ist es ihr gelungen, die Nachfrage nach Urnengräbern abzumildern und gleichzeitig die Nachfrage nach Sargbestattungen ein Stück weit zu stabilisieren. Des Weiteren bietet die Stadt Warendorf moderne Bestattungsformen an, z.B. in Stelen. Diese Angebote und Maßnahmen tragen dazu bei, die Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt Warendorf regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten. So hat sie sich bspw. dazu entschieden, das Bestattungsangebot in Form der Reihengräber aufzugeben. Zudem betrachtet die Stadt auch die Gebührengestaltung bei anderen Kommunen im Kreis Warendorf und die der privaten Anbieter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlöseseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu sichern.

## 6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist im Betrachtungsjahr 2018 vergleichsweise niedrig. Die stark rückläufige Tendenz in Warendorf zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.

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

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018

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



Warendorf erreicht einen geringeren Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Der Median der verglichenen Kommunen liegt bei 74,21 Prozent, Warendorf erreicht hier lediglich 72,79 Prozent Kostendeckung. Insgesamt gibt es in Warendorf fünf kommunale Trauerhallen, von denen erst drei mit der o.g. Übertragung zum 01. Januar 2018 in das städtische Eigentum übergegangen sind. Die Kostendeckung der Trauerhallen wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Erlösen und Kosten je Nutzung direkt beeinflusst.

### Kennzahlen Trauerhallen Warendorf 2018

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	57,06	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	149	100	126	158	225	620	12

Die Trauerhallen in Warendorf werden vergleichsweise wenig genutzt. Eine geringe Nutzung der Trauerhallen bei gleichzeitig niedrigen Erlösen führen trotz der im Jahr 2018 geringen Kosten je Nutzung zu dem niedrigen Kostendeckungsgrad.

Seit 2018 stehen fünf statt bisher zwei Trauerhallen zur Verfügung. Die Nutzungszahlen sind nicht gestiegen. Von 2018 auf 2019 sind die Nutzungen der Trauerhallen in Warendorf insgesamt um rund acht Prozent zurückgegangen. Ein Grund kann in dem zunehmenden Konkurrenzangebot privatwirtschaftlicher Abschiedsräume bei Bestattern liegen. Eine geringere Nutzung wirkt sich belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

Auch für die Jahre 2020 und 2021 kann die Stadt Warendorf voraussichtlich mit einem Defizit rechnen, da durch die Corona-Pandemie die Nutzungen der Trauerhallen wahrscheinlich weiter gesunken sind.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen Warendorf in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
91,37	98,81	58,82	72,79	61,51

Der Zeitreihenvergleich zeigt deutlich, dass seit 2017 stets eine große Lücke in der Kostendeckung besteht. Diese Differenz muss aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden und sollte daher so gering wie möglich sein. Ein Grund besteht nach Einschätzung der Stadt darin, dass bei den übernommenen Trauerhallen ein Instandhaltungsrückstau bestand bzw. absehbar besteht. So musste beispielsweise in der Trauerhalle in Milte eine neue Heizungsanlage eingebaut werden. In Freckenhorst wurde eine neue Kühlanlage benötigt.

Nach Einschätzung der Stadt Warendorf sind in der näheren Zukunft weitere Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten an den Trauerhallen erforderlich. Hier stellt sich nun die Frage, ob und wie umfassend diese Arbeiten durchgeführt werden sollten. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann auch weiterhin in einem nicht auskömmlichen, tendenziell weiter rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln. Diese Lücke muss die Stadt Warendorf dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt Warendorf sollte daher kurzfristig planen, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. Durch die Aufgabe von eher selten frequentierten Trauerhallen könnte die Stadt Warendorf die entstehenden Kosten reduzieren. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme dieser Trauerhallen durch Bestatter an. Eine andere Möglichkeit ist es, ausgewählte Trauerhallen zukünftig als Kolumbarium zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Das gilt besonders angesichts der seit 2018 zusätzlich vorhandenen Trauerhallen und der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.

## 6.6 Flächenmanagement

### 6.6.1 Ausgangslage

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

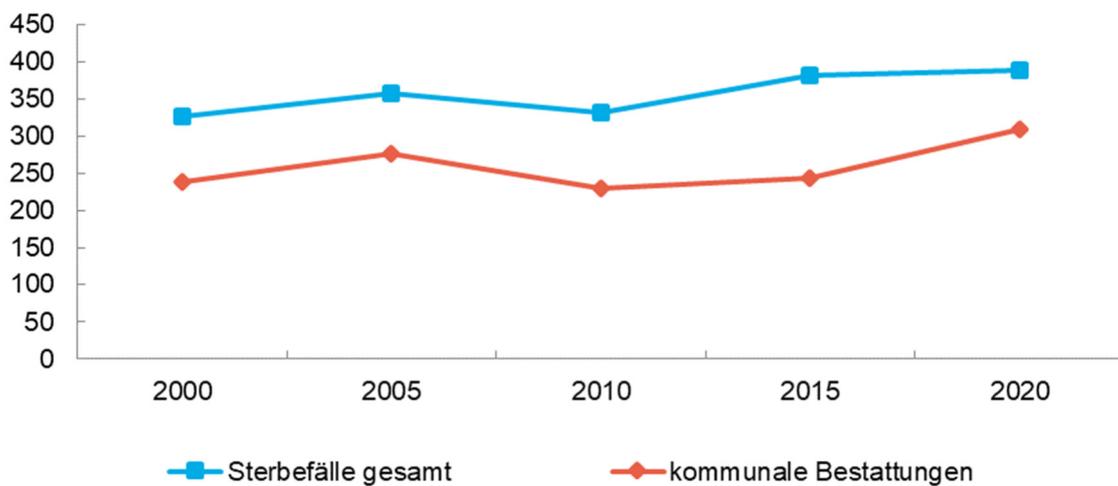
Es ist wichtig für die Stadt Warendorf, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Faktoren beeinflussen die Frage, welche Flächen sie auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Sollte sich die Stadt Warendorf dazu entscheiden, einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen, bietet es sich an, diese Daten zu berücksichtigen. Hierauf basierend kann sie die bisherigen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen daraus abzuleiten und entsprechende Prognosen aufzustellen. Die Bevölkerung in der Stadt Warendorf ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. So wohnten im Jahr 1988 noch knapp 34.000 Personen in Warendorf. Dreißig Jahre später in 2018 hatte die Stadt mehr als 37.000 Einwohner. Dies entspricht einem Zuwachs von rund elf Prozent. Dieser dynamische Bevölkerungszuwachs ist so nur in wenigen Kommunen in NRW zu verzeichnen. Allerdings geht die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW davon aus, dass die Einwohnerzahl künftig auch in der Stadt Warendorf um etwa fünf Prozent abnehmen wird auf dann rund 35.000 Einwohner.

**Entwicklungen Sterbefälle in Warendorf in der Zeitreihe von 1957 bis 2020<sup>9</sup>**

1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2020
263	342	358	355	344	308	382	388

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Warendorf nahezu durchgängig gestiegen. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei den kommunalen Bestattungen.

**Entwicklungen Bestattungen in Warendorf in der Zeitreihe von 2000 bis 2020<sup>10</sup>**



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist zwar leichten Schwankungen unterlegen, ist jedoch wie die Sterbefälle insgesamt gestiegen. Die Bemühungen der Stadt Warendorf, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, werden mehr als 84 Prozent der in Warendorf Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2018 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

<sup>9</sup> Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2020

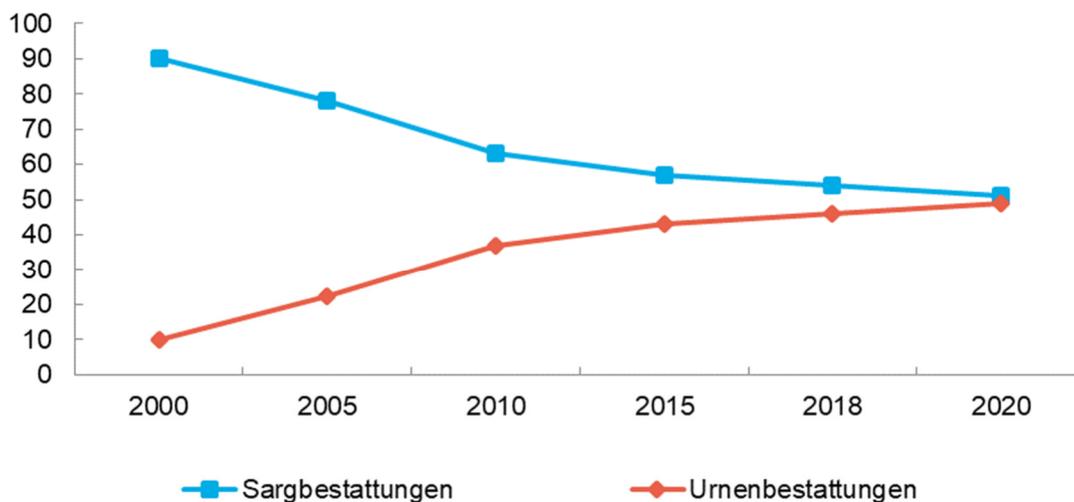
<sup>10</sup> Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2020 und Stadt Warendorf, 2021

### Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	51,52	18,11	31,01	36,42	51,52	58,00	13
Anteil Beisetzungen Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	48,48	42,00	48,48	63,58	68,99	81,89	13

Anders als in den Vergleichsstädten wird in Warendorf noch häufig die Erdbestattung ausgewählt. Korrespondierend hierzu zählt Warendorf in 2018 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit einem Anteil von unter 50 Prozent zu den Städten, in denen sich die Bevölkerung seltener für diese Bestattungsform entschließt.

### Erd- und Urnenbestattungen in Warendorf in der Zeitreihe von 2000 bis 2020 in Prozent<sup>11</sup>



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen, auch wenn er in der Stadt Warendorf später eingesetzt hat als in Vergleichsstädten. Dennoch ist der Anteil der Erdbestattungen von 90 Prozent im Jahr 2000 auf nur noch 51 Prozent im Jahr 2020 gesunken. Die landesweite Entwicklung hat nun auch Warendorf erreicht. Denn in 2020 sind somit annähernd die Hälfte der Bestattungen in Urnengräbern durchgeführt worden.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Warendorf vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in

<sup>11</sup> Stadt Warendorf, 2021

Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als bei der früheren Planung der Friedhöfe erwartet wurde. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Warendorf mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

## 6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

### → Feststellung

In der Stadt Warendorf bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich belastend auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe aus.

*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.*

Für die **Stadt Warendorf** können die Anteile der durch Gräber belegten Friedhofsfläche nicht dargestellt werden. Dies liegt an der noch nicht vollständigen Datenlage und Kenntnis über die kommunalen Friedhöfe.

### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte die durch Wahlgräber belegten Grabstellen erfassen, um eine fundierte Kenntnis der Auslastung der Friedhöfe zu schaffen. Mit dem Wissen über die tatsächlich durch Gräber belegte Friedhofsfläche schafft sie eine steuerungsrelevante Datengrundlage.

Die Stadt Warendorf hat jedoch bereits erkannt, dass es auf den kommunalen Friedhöfen in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen. Daher hat sie in einem ersten Schritt in ausgewählten Grabfeldern keine Neubelegung mehr zugelassen. Hierdurch können diese Flächen nun mit größeren Maschinen gepflegt werden, was sich direkt positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt. Des Weiteren hat sie bereits in 2016 im Aufstellungsverfahren eine ungenutzte Reservefläche auf dem Friedhof Breite Straße als Bauland umwidmen können. Nach Auskunft der Stadt sind inzwischen alle Grundstücke in diesem neuen Baugebiet veräußert.

In einem zweiten Schritt könnte die Stadt Warendorf, wenn sie sich zur Erstellung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes entschließt, weitere Flächen zum Um- und Rückbau von Grabfeldern benennen. Auch ihre weiteren Bestrebungen, z.B. in ehemaligen Feldern für Reihengräber zunehmend Urnengräber anzulegen, kann sie in dem Konzept fixieren. Diese neue Nutzung von bisherigen Reihengräbern hat sie in der Vergangenheit schon mehrfach umsetzen können.

In einem dritten Schritt kann die Stadt Warendorf auch Bestattungsmöglichkeiten für verschiedene Glaubensrichtungen anbieten. Denn diese Bestattungswünsche der Warendorfer Einwohner und deren Gemeinschaften hat sie bereits erkannt.

- Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, sind geeignet, um die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe zu senken. Hierdurch kann die Stadt Warendorf direkt den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen bzw. stabilisieren.
- **Empfehlung**  
Die Stadt Warendorf sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.

### 6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- **Feststellung**  
Die Stadt Warendorf analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch eine Erfassung der Friedhofsdaten könnte sie eine weitere Informationsquelle aufbauen, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.

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

#### Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2018	63
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2018	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	71
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	0

Wie schon an mehreren Stellen in diesem Bericht dargestellt, kann die **Stadt Warendorf** in einigen Bereichen aktuell keine Angaben über steuerungsrelevante Daten zu den Friedhöfen machen. Erneut wird deutlich, dass gerade durch die Übernahme der ehemals kirchlichen Friedhöfe in Freckenhorst und Milte die Notwendigkeit besteht, über eine ausreichende Kenntnis auf diesen Friedhöfen zu verfügen. Dazu zählt auch, dass die Stadt Warendorf genau weiß, welche Gräber aktuell frei oder belegt sind bzw. wo Nutzungsrechte in den nächsten Jahren auslaufen.

Wichtig ist, dass sie die gesammelten Informationen als Grundlage für eine zukunftsgerichtete und funktionsfähige Steuerung nutzt. Hierzu kann die Stadt Warendorf z.B. die Anzahl der Neukäufe der einzelnen Grabarten ins Verhältnis zu den jeweils freiwerdenden Grabstellen dieser Grabart setzen und diese Zahlen fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Warendorf bei ihren Überlegungen berücksichtigen, dass zu den zukünftig freiwerdenden Grabstellen noch die bereits nicht mehr belegten Grabstellen hinzugerechnet werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte mit Hilfe der neu gewonnen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Warendorf erkannt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können, da bis dahin noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen können.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Warendorf die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.

Generell hat die Stadt Warendorf für sich festgestellt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl in Warendorf inzwischen stärker als in der Vergangenheit beeinflussen. Diese Situation hat sie zur Grundlage ihrer Planungen gemacht. Daher bietet sie verstärkt neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. in Stelen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Warendorf sich auch entschieden keine Erdreihengräber mehr anzubieten. Die letzten Nutzungsrechte sind bereits in 2014 ausgelaufen. In frei gewordenen Flächen hat sie u.a. neue Urnengrabfelder angelegt. Indem sie bspw. auch bei Urnenbestattungen Reihengräber in Wahlgrabfeldern ansiedelt, könnte sie die Pflegearbeiten weiter räumlich bündeln. Denn mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen.

## 6.7 Grünpflege

### 6.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

#### Bäume auf den Friedhöfen 2018

Kennzahl	Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	7	1	5	6	8	14	12

Die Anzahl an Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche ist in der **Stadt Warendorf** unauffällig. Auf die genaue Zahl der Bäume auf allen kommunalen Friedhöfen kann sie zurückgreifen, da mit Übernahme der ehemals kirchlichen Friedhöfe eine Baumkontrolle stattgefunden hat. Wie groß der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe liegt kann Warendorf nicht ermitteln, da kein Grünflächeninformationssystem zur Verfügung steht.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Die Stadt Warendorf hat es sich bei der Grünpflege auf den Friedhöfen zum Ziel gesetzt, eine preis- und kostengünstige Pflege sicherzustellen. Ob und inwieweit die bisher eingeleiteten Schritte bereits Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

### 6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

#### → Feststellung

Die Stadt Warendorf kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.

*Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wege-*

flächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2018

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



Für die **Stadt Warendorf** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden, da bislang die zur Berechnung notwendigen Daten nicht erfasst werden. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass aufgrund der fehlenden Daten eine Steuerungslücke vorliegt. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Stadt Warendorf neben den Flächen auch alle anfallenden Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. Diese Daten kann sie nutzen und sie sich anhand der vorstehenden Grafik einordnen. Die Grafik verdeutlicht die Höhe der Kosten in Vergleichskommunen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warendorf sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

Die Stadt Warendorf hat bislang keine verbindlichen Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. Die Friedhofsgärtner legen die Pflege in eigenem Ermessen fest. Richtgrößen sind für sie eine möglichst kostengünstige und bedarfsorientierte Aufgabenerledigung. So können nach Einschätzung der Stadt auch individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen berücksichtigt werden. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang keinem regelmäßigen Controlling.

#### → Empfehlung

Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt Warendorf ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.

Für die Stadt Warendorf ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten auch auf den drei ehemals kirchlichen Friedhöfen und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad der vergangenen Jahre positiv beeinflussen.

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Warendorf daher schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte:

- die regelmäßige Überprüfung der festgelegten Pflegestandards,

- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt Warendorf in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Warendorf die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitigung übernimmt die Stadt Warendorf bis auf einige Ausnahmen, wie z.B. spezielle Gehölzpflege, auf allen kommunalen Friedhöfen selbst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Warendorf hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Gleichzeitig kann sie die Entwicklung auf den drei hinzugekommenen Friedhöfen in Freckenhorst und Milte integrieren. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu stabilisieren bzw. zu erhöhen.

## 6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung und Organisation</b>					
F1	Die Stadt Warendorf hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	165	E1	Die Stadt Warendorf sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.	<b>Fehler ! Textmarke nicht definiert.</b> 165
F2	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung gut unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem und die Datenlage zu den Gräbern auf den Friedhöfen.	166	E2.1	Die Stadt Warendorf sollte die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So hast sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.	166
			E2.2	Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheit zu unterstützen, sollte die Warendorf die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware prüfen.	166
F3	Die Stadt Warendorf hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	167	E3	Die Stadt Warendorf sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.	167

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Gebühren</b>					
F4	Die Stadt Warendorf hat in den vergangenen Jahren überwiegend einen hohen Kostendeckungsgrad erreicht. Im Jahr 2018 liegt die Kostendeckung jedoch wesentlich niedriger.	167	E4	Ziel der Stadt Warendorf sollte sein, dass die Erlöse die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe möglichst decken.	169
F5	Die Stadt Warendorf kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.	169	E5	Die Stadt Warendorf sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit nutzen, die anfallenden Kosten zu reduzieren, um auf diese Weise die Kostendeckung zu sichern.	170
F6	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist im Betrachtungsjahr 2018 vergleichsweise niedrig. Die stark rückläufige Tendenz in Warendorf zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	170	E6	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Das gilt besonders angesichts der seit 2018 zusätzlich vorhandenen Trauerhallen und der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.	172
<b>Flächenmanagement</b>					
F7	In der Stadt Warendorf bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich belastend auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe aus.	175	E7.1	Die Stadt Warendorf sollte die durch Wahlgräber belegten Grabstellen erfassen, um eine fundierte Kenntnis der Auslastung der Friedhöfe zu schaffen. Mit dem Wissen über die tatsächlich durch Gräber belegte Friedhofsfläche schafft sie eine steuerungsrelevante Datengrundlage.	175
			E7.2	Die Stadt Warendorf sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.	176
F8	Die Stadt Warendorf analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch eine Erfassung der Friedhofsdaten könnte sie eine weitere Informationsquelle aufbauen, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.	176	E8.1	Die Stadt Warendorf sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.	177
			E8.2	Die Stadt Warendorf sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.	177

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.3	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Warendorf die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.	177
			E8.4	Die Stadt Warendorf sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.	177
<b>Grünpflege</b>					
F9	Die Stadt Warendorf kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.	178	E9.1	Die Stadt Warendorf sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	179
			E9.2	Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt Warendorf ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.	179
			E9.3	Die Stadt Warendorf sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.	180
			E9.4	Die Stadt Warendorf sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	180



## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)