

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Werl im Jahr 2020

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werl	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Werl	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werl	22
0.4 Überörtliche Prüfung	23
0.4.1 Grundlagen	23
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	25
0.5.1 Kennzahlenvergleich	25
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	26
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	26
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
1. Finanzen	38
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.3.6 Verbindlichkeiten	53
1.3.7 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)	56
1.3.8 Rückstellungen	57
1.3.9 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen	58

1.4	Haushaltssteuerung	60
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3	Auswirkungen der Realsteuern	64
1.4.4	Ermächtigungsübertragungen	65
1.4.5	Fördermittelmanagement	68
1.4.6	Fördermittelakquise	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Beteiligungen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Beteiligungsportfolio	82
2.3.1	Beteiligungsstruktur	82
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	84
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	85
2.4	Beteiligungsmanagement	88
2.4.1	Datenerhebung und –vorhaltung	88
2.4.2	Berichtswesen	90
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	92
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	Bauaufsicht	95
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	Baugenehmigung	96
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	96
3.3.2	Rechtmäßigkeit	99
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	101
3.3.4	Geschäftsprozesse	102
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	103
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	105
3.3.7	Personaleinsatz	108
3.3.8	Digitalisierung	110
3.3.9	Transparenz	112
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	114
4.	Vergabewesen	119
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	121
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	121
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	124

4.4	Sponsoring	126
4.5	Bauinvestitionscontrolling	127
4.6	Nachtragswesen	131
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	132
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	134
4.7	Maßnahmenbetrachtung	135
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
5.	Verkehrsflächen	138
5.1	Managementübersicht	138
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	139
5.3	Steuerung	140
5.3.1	Datenlage	141
5.3.2	Straßendatenbank	141
5.3.3	Kostenrechnung	143
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	144
5.3.5	Streckenkontrollen	145
5.4	Prozessbetrachtung	146
5.4.1	Aufbruchmanagement	146
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	151
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	154
5.5.1	Strukturen	154
5.5.2	Bilanzkennzahlen	155
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	156
5.6.1	Alter und Zustand	158
5.6.2	Unterhaltung	161
5.6.3	Reinvestitionen	164
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	165
6.	Friedhofswesen	168
6.1	Managementübersicht	168
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	169
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	169
6.4	Steuerung und Organisation	171
6.4.1	Strukturen und Prozesse	172
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	172
6.4.3	Datenlage/ IT	174
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	174
6.5	Gebühren	175
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	177
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	178
6.6	Flächenmanagement	180

6.6.1	Ausgangslage	180
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	183
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	184
6.7	Grünpflege	186
6.7.1	Ausgangslage	186
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	187
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	189
7.	gpa-Kennzahlenset	191
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	191
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	191
7.3	gpa-Kennzahlenset	193
	Kontakt	200

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werl

0.1.1 Managementübersicht

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

Der Stadt Werl drohte bis 2015 die haushaltsmäßige **Überschuldung**, so dass sie seit 2011 pflichtige Teilnehmerin an der ersten Stufe des **Stärkungspakt Stadtfinanzen** wurde. Der **Handlungsbedarf** der Stadt Werl, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern, ist aktuell weiterhin hoch.

Durch die Konsolidierungshilfen des Landes und die gute konjunkturelle Lage ist es der Stadt Werl seit 2013 gelungen, durchgängig positive Jahresergebnisse zu erzielen. Strukturell ist der Haushalt ebenfalls ausgeglichen. Somit ist die Stadt nicht mehr akut von der Überschuldung bedroht. Stattdessen hat sie ihr **Eigenkapital** gegenüber der Eröffnungsbilanz wieder um 3,9 Mio. Euro erhöht. Trotz dieser positiven Entwicklung zählt die Stadt Werl im interkommunalen Vergleich immer noch zum Viertel der Kommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung.

Die **Verschuldung** der Stadt ist weiterhin hoch, wenngleich die städtischen Verbindlichkeiten seit 2013 um fast 34 Mio. Euro gesenkt werden konnten. Berücksichtigt man jedoch auch die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen, sind die Verbindlichkeiten des **Konzerns** Werl höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Während mittelfristig die Investitionskredite ansteigen, sollen die **Liquiditätskredite** um 14 Mio. Euro abgebaut werden. Um dies zu erreichen, muss die Finanzrechnung wesentlich besser ausfallen als aktuell geplant. Die steigenden **Investitionskredite** gehen wiederum auf die teilweise hohe Altersstruktur des Vermögens zurück.

Zum Zeitpunkt der Prüfung deutet sich an, dass das Jahresergebnis 2020 trotz der Corona-Pandemie positiv ausfallen wird. Wie stark sich die Situation in den Folgejahren auswirken wird, lässt sich weiterhin nicht abschätzen.

Zur Finanzierung größerer Investitionsvorhaben ist es angesichts der hohen Verbindlichkeiten der Stadt Werl umso wichtiger, entsprechende Fördermittel zu akquirieren. In diesem Zusammenhang hat die Stadt Werl 2019 eine zentrale **Koordinierungsstelle Förderungen** eingerichtet. Diese unterstützt die zuständigen Fachbereiche bei der Planung und Akquise von Fördermitteln. Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW noch in der Verschriftlichung von Verfahrensabläufen sowie einer zentralen und digitalen Zusammenstellung der Förderbestimmungen und –auflagen. Dies kann die Einhaltung der Förderbestimmungen verbessern und beugt dem Risiko von Rückforderungen vor. Auch die Information der Entscheidungsträger kann auf diese Weise umfassender und regelmäßiger erfolgen.

Die Stadt Werl verfügt über eine größere **Beteiligungsstruktur**. Die Stadt ist an 17 Unternehmen beteiligt, die sich auf vier Beteiligungsebenen verteilen. Allerdings übt die Stadt nur auf fünf dieser Unternehmen einen beherrschenden Einfluss von über 50 Prozent aus.

Aus der vorhandenen Beteiligungsstruktur in Werl ergibt aus Sicht der gpaNRW ein **mittleres Steuerungserfordernis**. Allerdings sind die Beteiligungen zum Teil von hoher **wirtschaftlicher Bedeutung** für den städtischen Haushalt, da in einzelnen Mehrheitsbeteiligungen bedeutendes Anlagevermögen sowie hohe Verbindlichkeiten bilanziert werden. Zudem erzielen die Beteiligungen zum Teil wesentliche Erträge. Dies trifft insbesondere auf die beiden Beteiligungen Stadtwerke Werl GmbH und den Kommunalbetrieb Werl (KBW) zu.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich aus den vorhandenen Beteiligungsstrukturen und deren Auswirkungen auf den Haushalt durchschnittlich hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Werl zurzeit nur bedingt, da hierfür keine gesonderten Personalressourcen zur Verfügung stehen. Die Beteiligungssteuerung und Interessenvertretung der Stadt erfolgt ausschließlich durch den Bürgermeister, den Kämmerer bzw. die Kämmerin sowie die Ratsmitglieder. Die Notwendigkeit zu einer personellen Ausweitung der Beteiligungssteuerung ist auch an den bisher fehlenden Beteiligungsberichten erkennbar (§ 117 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW)), der letztmalig für 2010 aufgestellt wurde. Damit fehlt dem Rat der Stadt Werl u.a. ein vollständiger und teilweise auch zeitnaher Überblick über die gesamte städtische Beteiligungsstruktur. Die Stadt Werl beabsichtigt, die noch offenen Beteiligungsberichte als Anlage der jeweiligen Gesamtabschlüsse bis Juni 2021 aufzustellen.

Im Handlungsfeld **Bauaufsicht** ist die Stadt Werl gut aufgestellt. Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bieten sich zurzeit keine Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Abteilung Bauordnung und Hochbau in Werl fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein verstärktes **Vier-Augen-Prinzip** bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Die **allgemeinen Geschäftsprozesse** innerhalb der Bauaufsicht bieten geringe Ansatzpunkte für Verbesserungen. So kann die Stadt Werl den Ablauf des **einfachen Baugenehmigungsverfahrens** durch eine striktere Fristsetzung optimieren. Damit kann sie noch kürzere Laufzeiten der Bauanträge erreichen. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW in einem höheren **Digitalisierungsgrad**. Die Stadt Werl sollte die vorhandenen Strukturen zur einer vollständigen digitalen Antragsbearbeitung ausbauen, auch um den zukünftigen interkommunalen Standard erfüllen zu können.

Wenngleich die Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht der Stadt Werl im interkommunalen Vergleich geringer ist, lassen die Kennzahlen nicht generell auf längere Fallbearbeitungszeiten schließen. Durch die vorhandenen Mischarbeitsplätze kann die Stadt nach eigener Einschätzung die Beschäftigten auch bei sinkenden Antragszahlen gut auslasten. Die gpaNRW empfiehlt eine kontinuierliche Überprüfung der Personalauslastung in der Bauaufsicht verbunden mit einer kennzahlenbasierten Steuerung.

Das **Vergabewesen** der Stadt Werl ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die **zentrale Vergabestelle** der Stadt Werl rechtssicher durchführen. Zentrale Vergabestelle, Fachämter und die örtliche Rechnungsprüfung arbeiten dabei eng zusammen. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen es, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß und entsprechend der örtlichen Regelungen für **Vergabeverfahren** erfüllen kann.

Die Betrachtung ausgewählter und abgerechneter Maßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 zeigt, dass die Stadt Werl die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen einhält. Insgesamt gibt es in Werl ein gut organisiertes, transparentes **Nachtragswesen**. Die betrachteten Vergabemaßnahmen zeigen geringe Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten. Dies deutet auf einen wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel hin. Da jedoch bei rund 30 Prozent der Maßnahmen formelle Nachträge erforderlich wurden, sollte die Stadt Werl der Planung einen breiteren Raum einräumen. Bei der Planung durch externe Dienstleister übernehmen diese auch Projektsteuerung oder sind als Generalplaner beauftragt. Gleichzeitig übernehmen diese Dienstleister auch das **Bauinvestitionscontrolling**. Auf diese Weise behält die Stadt Werl die Kostenentwicklung zusätzlich im Blick. Die Stadt sollte bei weiteren kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen städtebaulichen Maßnahmen grundsätzlich ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Die grundlegenden Voraussetzungen hierfür hat die Stadt bereits geschaffen.

Zur Vorbeugung der **Korruption** innerhalb der gesamten Stadtverwaltung einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung hat die Stadt Werl eine **Dienstanweisung** erlassen. Die Vorgaben aus dem **Korruptionsbekämpfungsgesetz** setzt Werl darin um. Darüber hinaus hat sie in dieser Dienstanweisung Regelungen für **Sponsoringleistungen** getroffen und einen Mustervertrag hinterlegt. So kann sie gewährleisten, dass Sponsoring rechtssicher bearbeitet wird.

In der Steuerung der Erhaltung der **Verkehrsflächen** ist die Stadt Werl gut aufgestellt. Viele der dafür notwendigen Daten befinden sich bereits in der **Straßendatenbank**. Die regelmäßig durchgeführten Messkampagnen liefern hierfür aktuelle Flächen- und Zustandsdaten. Dennoch

wird das Potential des Systems derzeit nicht vollumfänglich genutzt. Die Daten werden nicht aktiv für die Straßenerhaltung im Sinne eines Managementsystems genutzt, obwohl die Voraussetzungen gut sind.

Verbesserungspotential sieht die gpaNRW auch in der fachlichen und kommunikativen Zusammenarbeit zwischen der Stadt Werl und dem **Kommunalbetrieb Werl**. Beide Bereiche haben einen weitestgehend klar abgegrenzten Aufgabenbereich und die notwendigen Budgets, dennoch gibt es mehrere Optimierungsmöglichkeiten. Dafür sind beispielsweise gemeinsame Ziele, Kennzahlen und Datengrundlagen notwendig. Auch die Maßnahmen sollten enger koordiniert und einer gleichen Zielsetzung ausgerichtet sein. Weiterhin sind Kostenrechnungsstrukturen aufzubauen, die die Steuerung der Erhaltung unterstützen. So können vorhandene Finanzmittel zielgerichtet in die Verkehrsflächen fließen und Synergieeffekte genutzt werden.

Eine wichtige Kenngröße ist u.a. der **Straßenzustand**. In regelmäßigen Abständen werden visuelle Zustandserfassungen in Werl durchgeführt. Daraus lassen sich Prognosen zur Entwicklung der Zustandswerte der Verkehrsflächen herleiten. Zudem werden die Daten als Grundlage für die **körperliche Inventur** genutzt. Die Vielzahl der vorhandenen Daten sollte die Stadt Werl zu einem **Erhaltungskonzept** entwickeln, aus dem sich u.a. der mittel- und langfristige Finanzbedarf ermittelt lässt.

Der Kommunalbetrieb Werl ist beim **Aufbruchmanagement** nur zum Teil gut aufgestellt. Sehr gut funktionieren die Kontrollen. Hier setzt der Kommunalbetrieb in den einzelnen Teilprozessen auf persönliche Vor-Ort-Termine, um Mängel zu erkennen und die Beseitigung zu veranlassen. Dennoch ist Handlungsbedarf vorhanden. Die vorhandenen digitalen Möglichkeiten wie z.B. die **Straßendatenbank**, eine **digitale Streckenkontrolle** oder das **Aufbruchkataster** werden derzeit nicht genutzt. Durch den analogen Prozess gibt es erhöhten Aufwand sowohl im Außen- wie im Innendienst.

Das **Verkehrsflächenvermögen** ist die höchste Vermögensposition in der Bilanz der Stadt Werl. Die bisherigen **Investitionen** waren allerdings nicht ausreichend um dem **Werteverzehr** entgegenzuwirken. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 76 Mio. Euro 2009 innerhalb von 10 Jahren um 23 Prozent auf 59 Mio. Euro verringert. Um den Bilanzwert zu erhalten, ist eine deutlich höhere Reinvestition notwendig. 2018 liegt die **Reinvestitionsquote** bei nur 30 Prozent. Auch die Vorjahre zeigen kein wesentlich anderes Bild. Das Risiko bleibt, dass auch künftig außerplanmäßige Abschreibungen sowie Anlagenabgänge den Bilanzwert weiter reduzieren.

Für die **Instandhaltung** setzt die Stadt Werl lediglich 0,72 Euro je qm an **Unterhaltungsaufwendungen** ein. Dieser Wert liegt bereits seit Jahren deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Das Risiko bleibt, dass sich die Substanz der Flächen weiter verschlechtert. Diese Entwicklung hat die Stadt Werl zwischenzeitlich erkannt und für 2017 und 2018 insgesamt 3,9 Mio. Euro **Rückstellungen** für die Instandhaltung der Verkehrsflächen gebildet. Dadurch ergeben sich rechnerisch 1,62 Euro je qm für den Erhalt der Verkehrsflächen. Die Mittel sollen innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden. Ein konkretes **Umsetzungskonzept** gibt es hierfür aber noch nicht.

Der Wandel in der Bestattungskultur führt bei den drei **Friedhöfen** der Stadt Werl - trotz konstanter Bestattungszahlen – sukzessive zu flächenmäßigen Überkapazitäten. Gleichzeitig wird

das Kostendeckungsgebot für den Gebührenhaushalt zunehmend zu einer Herausforderung. Aus diesen Gründen hat die Stadt Werl bereits im Jahr 2012 einen **Friedhofentwicklungsplan** aufgestellt. Hierauf aufbauend entwickelt sie ihre Strategie, den genannten Entwicklungen entgegenzuwirken. Der Stadt Werl ist bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung erzielen können.

Die Stadt Werl zeichnet sich strukturell dadurch aus, dass erstmalig im Jahr 2009 die Zahl der Urnenbestattungen höher als die Sargbestattungen lagen. Diese generelle Entwicklung hat sich in Werl vergleichsweise spät vollzogen. Sie zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegeärmeren Grabarten. Diese Nachfrage deckt die Stadt Werl bewusst mit neuen Angeboten ab, wie zum Beispiel den Urnenbestattungen an Bäumen. Zukünftig werden voraussichtlich auch Bestattungen in Kolumbarien angeboten. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Der **Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen ist bei der Stadt Werl geringer als bei vielen anderen Vergleichskommunen. Im Jahr 2018 bleiben rund 200.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt bzw. sind vom städtischen Haushalt zu tragen. Die Stadt sieht sich in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit kirchlichen Trägern im Stadtgebiet sowie zu Bestattungsangeboten außerhalb der Stadt. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen, die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte bei der strategischen Ausrichtung und der Steuerung der kommunalen Friedhöfe eine höhere Kostendeckung angestrebt werden. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den **Trauerhallen**. Auch hier erreicht Werl eine deutlich geringere Kostendeckung als ein Großteil der Vergleichskommunen. Da die Nutzung der Hallen stark rückläufig ist, wird die Stadt Werl auch durch die Gebührenerhöhung in 2019 und 2020 die Finanzierungslücke nicht schließen können. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch notwendige Sanierungsmaßnahmen an den beiden Hallen in Büderich und Westönnen. Die Stadt Werl sollte daher zunächst konkret planen, welches Angebot an Trauerhallen sie dauerhaft vorhalten möchte.

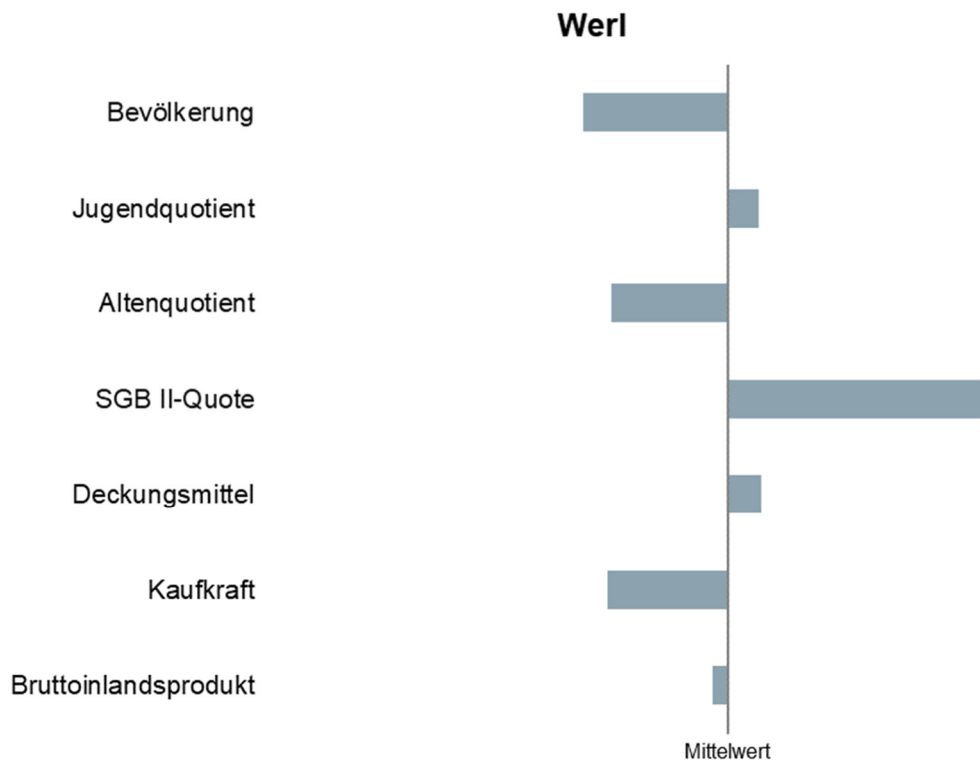
Für die Grün- und Wegepflege auf den Friedhöfen hat die Stadt Werl verbindliche **Pflegestandards** festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert aktualisiert. Ein **Berichtswesen** über die entstandenen Kosten ist installiert. Die gute **Steuerung** wirkt sich aber nur bedingt auf die Unterhaltungskosten aus. Auch aufgrund des großen und alten Baumbestandes auf dem **Parkfriedhof** positioniert sich die Stadt bei den Unterhaltungskosten leicht überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen, sollten in dem **Friedhofentwicklungsplan** noch berücksichtigt werden.

0.2 Ausgangslage der Stadt Werl

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Werl 2018



Die strukturelle Situation der Stadt Werl und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen 2014 ausführlich beschrieben. Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind überwiegend nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Vergleichskennzahlen aus den Jahren 2013 zu 2018, allerdings mit zwei Ausnahmen. Diese liegen in der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2040 sowie beim Bruttoinlandsprodukt.

Während in der letzten Prüfung für das Vergleichsjahr 2013 die Prognosedaten von IT.NRW den Bevölkerungsrückgang bis 2040 mit 9,3 Prozent berechnen (27.269 Einwohner), wird im

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

Vergleichsjahr 2018 der prognostizierte Rückgang für Werl bis 2040 mit 15,9 Prozent auf dann 25.899 Einwohner angenommen. Eine Verschlechterung der Prognosedaten stellt im interkommunalen Vergleich zurzeit die Ausnahme dar. Landesweit ist vielmehr eine positive Einwohnerentwicklung zu verzeichnen, die vor Ort häufig durch eine starke Ausweisung neuer Baugebiete und die Ansiedlung und Erweiterung neuer Gewerbebetriebe begleitet wird. Zudem wirken sich die Zuwanderung insbesondere ab 2015 und die allgemein wieder positiven Geburtenraten begünstigend aus. Zumindest in den offiziellen Prognosedaten konnte die Stadt Werl von diesen Entwicklungen noch nicht profitieren.

Eine negative Entwicklung hat auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem für die Stadt Werl genommen. Lag dieses im Vergleichsjahr 2013 noch exakt auf dem Mittelwert aller mittleren kreisangehörigen Kommunen, wird der Mittelwert im Jahr 2018 von 67.455 Euro schon um 1.192 Euro je Einwohner unterschritten.

Bei den übrigen Strukturmerkmalen aus den Vergleichsdaten 2013 haben sich die interkommunalen Positionierungen bestätigt, allerdings mit unterschiedlichen Ausprägungen bzw. Trendentwicklungen. Der allgemeine Alterungsprozess in der Bevölkerung lässt sich auch für die Stadt Werl im Zeitverlauf bestätigen. So liegt z.B. der Jugendquotient (Anteil der unter 20-jährigen gegenüber der Gruppe der 20 bis 65-jährigen) 2018 immer noch über dem interkommunalen Mittelwert. Allerdings hat der Anteil dieser Gruppe im Zeitverlauf seit 2013 um 1,7 Prozent abgenommen. Gleichzeitig ist der Abstand zum interkommunalen Mittelwert deutlich geringer geworden. Entsprechend gegenläufig ist die Entwicklung bei der Bevölkerungsgruppe der über 65-jährigen (Altersquotient). Ihr Anteil hat sich im gleichen Zeitraum um ca. 0,6 Prozent erhöht, liegt 2018 aber immer noch deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert.

An der wirtschaftlich guten Entwicklung der letzten Jahre vor der aktuellen Pandemie konnten die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Werl statistisch nur bedingt partizipieren. Lag die durchschnittliche Kaufkraft (Summe aller Nettoeinkünfte der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort) im Jahr 2013 mit 19.212 Euro noch um 2.638 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert (21.850 Euro), unterschreiten die Bürgerinnen und Bürger Werls im Jahr 2018 den interkommunalen Mittelwert mit 20.923 Euro schon um 3.164 Euro (Mittelwert 24.087 Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel für den städtischen Haushalt der Stadt Werl haben von der guten Konjunktur und der steigenden Verbundmasse im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs mehr profitieren können. Der Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel im Zeitverlauf 2013 zu 2018 (1.240 Euro auf 1.603 Euro je Einwohner) bedeutet gleichzeitig einen prozentual höheren Anstieg als der des interkommunalen Mittelwertes.

Auf vergleichsweise hohem Niveau bewegt sich in der Stadt Werl weiterhin die SGB II –Quote, wenngleich sie im Zeitverlauf 2013 zu 2018 um ca. 0,4 Prozent abnimmt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung 2014 hat die Verwaltung der Stadt Werl zu allen getroffenen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen und diese Stellungnahme

zusammen mit dem Prüfungsbericht als Vorlage im Rechnungsprüfungsausschuss beraten lassen.

Inhaltlich wurden in den Folgejahren zahlreiche Empfehlungen der gpaNRW umgesetzt. Beispielhaft sind zu nennen:

- Zeitgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse ab 2016
- Erhöhung der KAG-Beitragssätze
- Ausweisung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten
- „Öffnungsklausel“ zum Erlass einer Sondersatzung zur prinzipiellen Abrechenbarkeit der Wirtschaftswege
- Übertragung der Trägerschaft des Museums auf den Heimat- und Geschichtsverein ab 01. Januar 2014
- Zwischenzeitliche Realisierung eines Stellenpotenzials im Bereich Einwohnermeldewesen
- Realisierung eines Stellenpotentials im Bereich Personenstandswesen
- Aufgabe eines Schulstandortes (Paul-Gerhard-Schule)
- Aufgabe von einem Viertel der Spielplätze

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Werl nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

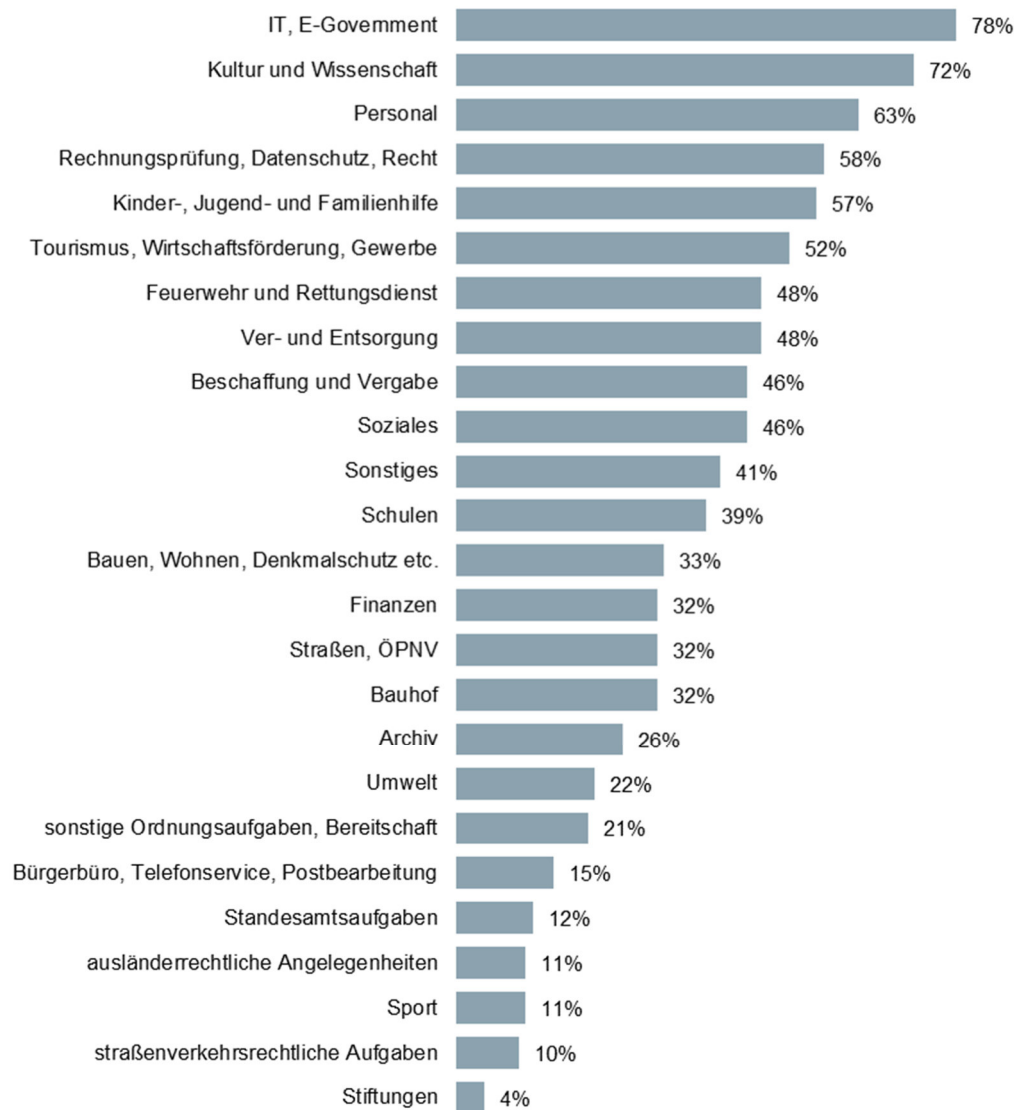
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

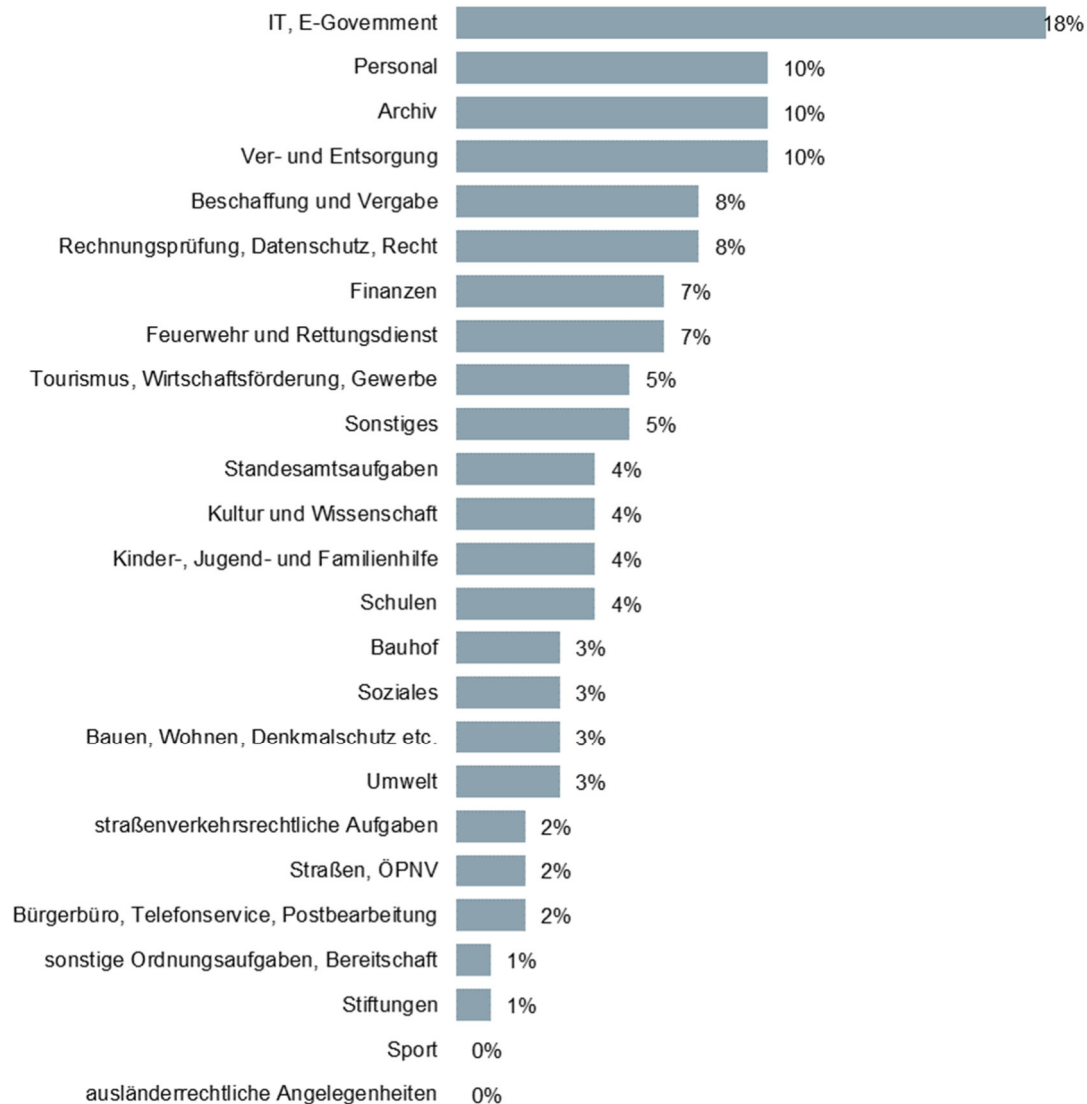


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ

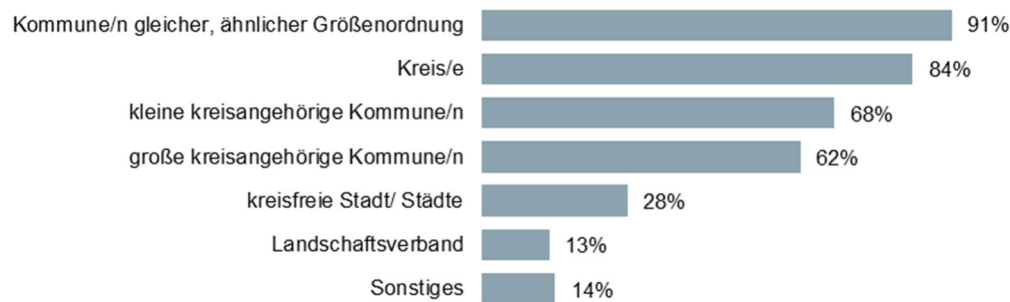


Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

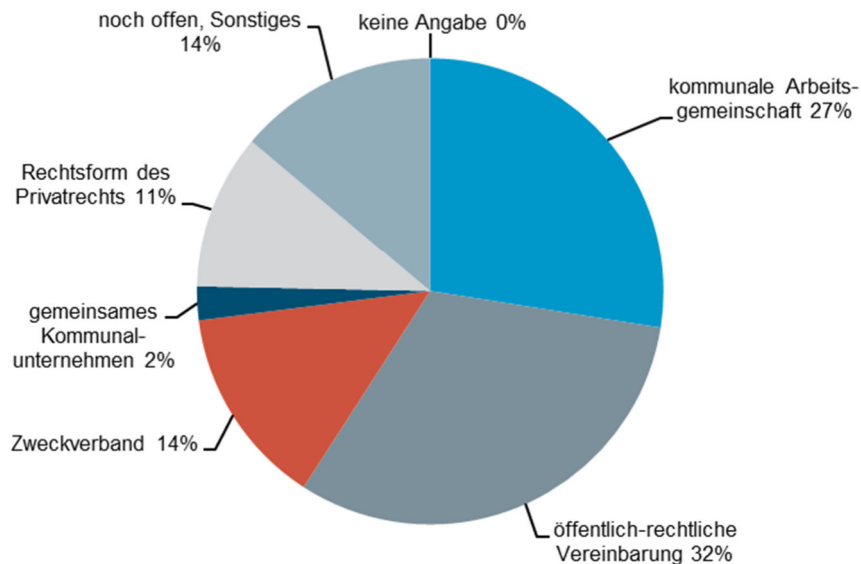


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

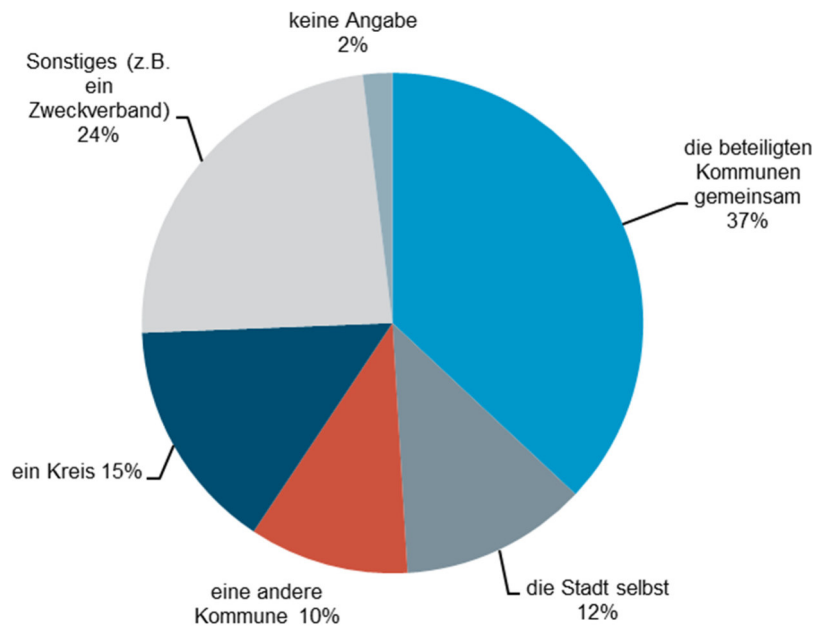


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

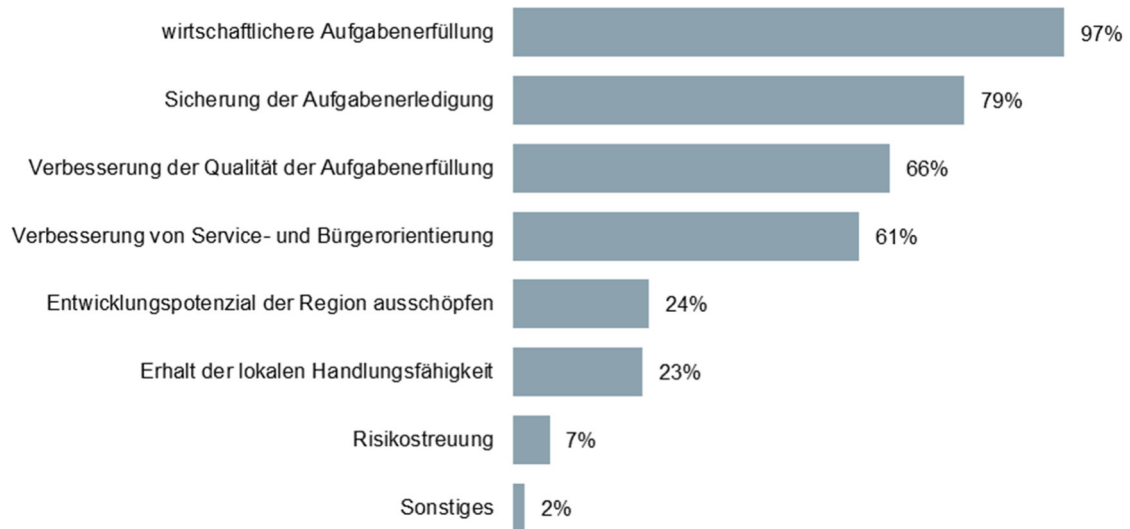


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

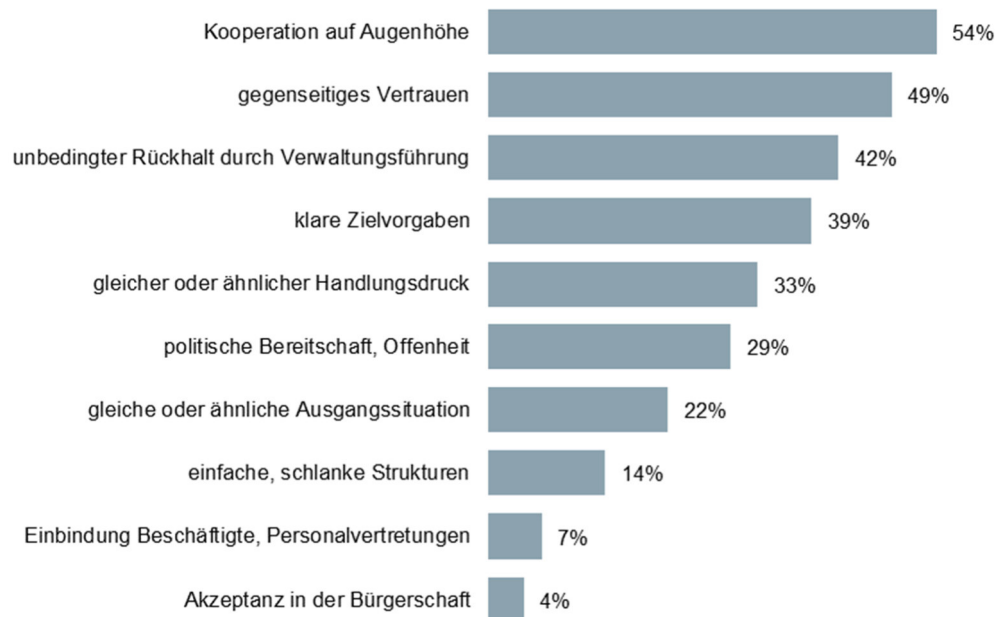
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



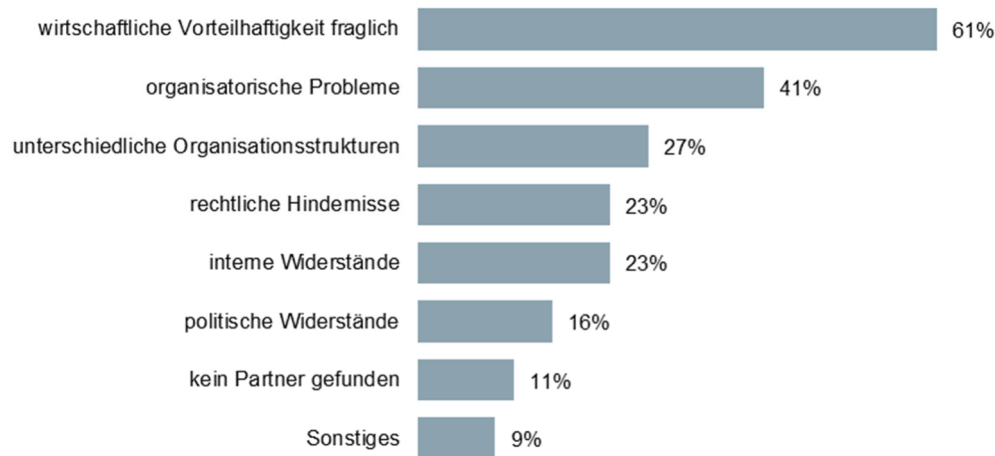
Rd. die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Klare Zielvorgaben, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie eine offene und politisch getragene Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Partnern, sind aus Sicht der befragten Städte die weiteren entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe noch deutlich erfolgskritischer gesehen wird als die Unterstützung der Verwaltungsspitze. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werl

Die Stadt Werl arbeitet in sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern überwiegend mit dem Kreis Soest und seinen Kommunen zusammen. Im Aufgabenbereich (Grünpflege) geht die Zusammenarbeit mit der kreisfreien Stadt Hamm auch über die Kreisgrenze hinaus. Insgesamt bestehen elf interkommunale Kooperationen, von denen zehn nach dem GkG NRW in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gewählt wurden. Eine Kooperation besteht auf Basis privatrechtlicher Regelungen.

Die thematischen Schwerpunkte bei den interkommunalen Kooperationen der Stadt Werl spiegeln im Wesentlichen den aktuellen Trend im interkommunalen Vergleich der gpaNRW wieder. Mit den Aufgabenfeldern Datenschutz und E-Government, Bildung und Kultur, Tourismus und Feuerwehrwesen befinden sich die Themen der Stadt Werl sämtlich innerhalb der Mehrzahl der Vergleichskommunen, die mit einer Nennung von über 50 Prozent prägend sind. Die Stadt Werl bearbeitet aber auch Aufgabenfelder mit kommunalen Partnern, die eher selten genannt werden. Hierzu zählen z.B. Aufgaben im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Grünpflege oder der Postbearbeitung.

Ähnlich wie die Mehrzahl der bisher befragten Kommunen sieht auch die Stadt Werl im gegenseitigen Vertrauen, der Kooperation auf Augenhöhe und dem Vorhandensein klarer Zielvorgaben die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren auf dem Weg zu einer gelungenen Umsetzung der Zusammenarbeit.

Besonders gute Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit hat die Stadt Werl in den Aufgabenfelder Datenschutz und Vergabewesen sowie mit dem Betrieb einer gemeinsamen VHS mit zwei Nachbarkommunen gemacht. Weiteres Potenzial hält die Stadt grundsätzlich für möglich, wenn es gelingt, eine gemeinsame Aufgabenerledigung mit Partner zu organisieren, in denen z.B. der Fachkräftemangel ebenfalls schon besonders hoch ist. Die aktuellen Ergebnisse

bei der Suche nach technisch qualifizierten Mitarbeitern haben der Stadt Werl diese Problematik wieder einmal deutlich aufgezeigt. Auch die gezielte Ansprache von Nachbarkommunen oder der Kreisverwaltung zeigt immer wieder, dass auch dort zum Teil das Personal nicht vorhanden ist oder vorhandenes Personal keine freien Kapazitäten besitzt. Insofern ist auch in der Stadt Werl das Bewusstsein gereift, dass in Zukunft bestimmte kommunale Dienstleistungen nicht mehr von allen und alleine erbracht werden können. Diese Entwicklung wird auch die zunehmende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nur bedingt kompensieren können.

Die bestehenden Fördermöglichkeiten des Landes NRW für interkommunale Kooperationen sind der Stadt Werl bekannt, wurden allerdings bisher noch nicht in Anspruch genommen.

Zurzeit bestehen bei der Stadt Werl keine umsetzungsreifen Kooperationsprojekte, in denen durch interkommunale Zusammenarbeit weitere Potenziale erschlossen werden könnten. Die Stadt steht aber weiteren Projekten grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als

Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind,

zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Werl hat die gpaNRW von Februar bis Dezember 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Werl überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018, teilweise auch 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2019.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Lena Steinkamp
Beteiligungen	Sabine Jary
Bauaufsicht	Marie-Kristin Klincker
Vergabewesen	Marie-Kristin Klincker
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

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

Am 02. Februar 2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Werl im Rahmen eines Abschlussgespräches (Videokonferenz) über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 25. Mai 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Olaf Schwickardi

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung Stadt Werl

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Der Stadt Werl liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Auch unterjährig ist nicht gewährleistet, dass ausreichende Informationen zur Haushaltssteuerung vorliegen.	E1.1 Die Stadt Werl sollte zeitnah die ausstehenden Gesamtabschlüsse nachholen, um von der Vereinfachungsregel Gebrauch zu machen. Hält sie die vorgegebene Frist nicht ein, verstößt sie gegen die Vorgaben aus § 116 GO NRW.
		E1.2 Die Stadt Werl sollte Standards für ein Finanzcontrolling erarbeiten. Hierauf aufbauen sollte sie ein Finanzberichtswesen einrichten. Dies sollte mindestens eine Prognose des Haushaltsverlaufs zum Jahresende beinhalten. Die Standards für das Controlling und das darauf aufbauende Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.
F2	Der Stadt Werl gelingt es nur teilweise, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Haushaltsentwicklung ist auch von nicht beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen abhängig. Für zukünftig steigende Aufwendungen aus der Jugendamtsumlage reicht die Haushaltskonsolidierung der Stadt aktuell nicht aus.	E2 Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt den Weg der Konsolidierung weiter folgen. Auch die umlagebasierten Kreisumlagen müssen dauerhaft aus dem Haushalt erwirtschaftet werden.
F3	Die Stadt Werl hat keine Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen geregelt. Sie verstößt damit gegen die Vorgaben des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.	
F4	Die Stadt Werl überträgt regelmäßig sowohl investive als auch konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei der Planung der investiven Auszahlungen berücksichtigt die Stadt nicht im ausreichenden Maß die Vorgaben aus § 13 Abs. 1 KomHVO. Dies zeigt vor allem der sehr niedrige Grad der Inanspruchnahme von Ermächtigungen.	E4.1 Die Stadt Werl sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen treffen.

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Werl sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.
F5	Die Stadt Werl hat wichtige Schritte unternommen, um die Fördermittelakquise zu unterstützen. Hierzu zählt auch die Einrichtung der zentralen Koordinierungsstelle Förderungen. Die Förderfähigkeit von Maßnahmen wird bereits im Prozess der Haushaltsplanung geprüft. Eine schriftliche Vorgabe zum Ablauf der Fördermittelakquise könnte die Prozesse weiter verbessern.	E4.2
F6	Dem Rat der Stadt Werl wird zukünftig regelmäßig zu geplanten und bereits umgesetzten Fördermaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. In der zentralen Aktenführung von Fördermaßnahmen besteht noch Optimierungsbedarf.	E5
Beteiligungsmanagement		E6
F1	Die Stadt hat derzeit keine Kenntnis über die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen Haushalt und Beteiligungen, obwohl diese im Beteiligungsbericht anzugeben und zu erläutern sind (§ 52 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO bzw. ab 2019: § 117 Abs. 2 Nr. 4 GO NRW).	Die Stadt Werl sollte sich einen umfassenden Überblick über alle bestehenden Finanz- und Leistungsbeziehungen im Zusammenhang mit den Beteiligungen verschaffen. Die Entwicklung der diesbezüglichen Erträge und Aufwendungen sollte vollständig bekannt sein und fortgeschrieben werden, um Abweichungen zu erkennen und ggf. gegenzusteuern.
F2	Die Datenerhebung- und vorhaltung entspricht nicht vollumfänglich den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	E2
F3	Das Berichtswesen entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	
F4	Die Stadt Werl ist ihrer Verpflichtung, für die Jahre 2011 bis 2018 einen Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW a. F. aufzustellen, bislang nicht nachgekommen.	Die Stadt Werl sollte dem Rat die Beteiligungsberichte 2011 bis 2018 unter Beachtung der gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 52 GemHVO NRW zeitnah nachreichen.
		Ab 2019 zu erstellende Beteiligungsberichte sollten zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden. Die

Feststellung		Empfehlung
		Stadt sollte für ein regelmäßiges Berichtswesen in der Beteiligungsverwaltung benötigte Personalressourcen ermitteln und dauerhaft zur Verfügung stellen.
F5	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	E5.1 Die Stadt Werl sollte ihr Schulungsangebot zur Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter mit Schulungen zu Spezialthemen ergänzen.
		E5.2 Die Stadt Werl sollte zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremien-sitzungen Stellungnahmen verfassen, um die Gremienvertreter und Gremienvertre-terinnen aktiv zu unterstützen.
Bauaufsicht		
F1	Die Stadt Werl hat die Anforderungen von Stellungnahmen durch das so genannte Sternverfahren (parallele Anforderung) gut organisiert. Auch der Zeitpunkt der Einho-lung der Stellungnahmen ist gut gewählt, um die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich zu belasten.	
F2	Die Stadt Werl bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmä-ßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	E2.1 Die Bauordnung der Stadt Werl sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübun-gen dauerhaft gewährleisten zu können.
		E2.2 Die Stadt Werl sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrund-lagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterle-gen kann.
		E2.3 Die Stadt Werl sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsde-ckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.
		E2.4 Die Abteilung Bauordnung und Hochbau sollte den Austausch mit dem Kreis Soest und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert wer-den.
F3	Da es in Werl keine zurückgewiesenen hingegen durchschnittlich viele zurückge-nommene Bauanträge gibt, lässt dies auf eine intensive Bauberatung schließen.	

Feststellung		Empfehlung
F4	Die Stadt Werl hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	E4 Zur Vorbereitung auf ein digitales Baugenehmigungsverfahren sollte die Stadt Werl bereits jetzt, die notwendigen Strukturen anlegen, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Werl kann optimiert werden.	E5.1 Die Stadt Werl sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten
		E5.2 Die Abteilungsleitung Bauordnung sollte die erteilten Baugenehmigungen bzw. die Ablehnungen stichprobenhaft z.B. einer Visakontrolle unterziehen.
		E5.3 Ist das Baugenehmigungsverfahren in Werl in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden
		E5.4 Auch wenn die Stadt Werl gegenwärtig keine Optimierungspotenziale durch die Änderung des Prozessablaufes identifizieren sollte, empfiehlt die gpaNRW den Prozess regelmäßig zu prüfen, ob sich durch geänderte Rahmenbedingungen Änderungsbedarf erkennbar ist und dies entsprechend anpassen.
F6	Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Werl länger als in Vergleichskommunen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unterlagen schließen.	E6 Die Bauaufsicht der Stadt Werl sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.
F7	Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Werl geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.	E7.1 Die Stadt Werl sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Fallzahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.
		E7.2 Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Gründe für die Nicht-Erledigung vorliegen. Von ihr beeinflussbaren Ursachen sollte sie beheben und die Anträge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.
F8	Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Werl deutlich optimiert werden.	E8 Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Werl zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch erteilen.
F9	Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Werl bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.	E9.1 Zunächst sollte die Stadt Werl für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.

Feststellung		Empfehlung
		In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Werl Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat. Entscheidet sich Werl dazu, keine Ziele zu definieren, sollte die Stadt zumindest die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortschreiben, um die geprüften Aspekten weiterzuverfolgen.
Vergabewesen		
F1	Die Stadt Werl kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachabteilungen bislang erst ab einer Auftragshöhe von 250.000 Euro.	E9.2
F2	Durch die Dienstabweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat der Stadt Werl ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.	
F3	Die Stadt Werl hat umfassende inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von Musterverträgen und Regelungen in der Dienstabweisung zur Korruptionsprävention hat sie Sicherheit im Umgang mit Sponsoring geschaffen. Verbessern kann sie die Veröffentlichung von erhaltenen Leistungen.	E3
F4	In Werl gibt es kein durchgängiges zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind aber vorhanden. Bei ausgewählten Großbaumaßnahmen beauftragt die Stadt Werl externe Planungs- und Ingenieurbüros auch mit dem Bauinvestitionscontrolling.	E4.1
		E4.2
		E4.3
		E4.4

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Werl sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren, zentral bündeln und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren.
		Die Stadt Werl sollte die Erkenntnisse aus der Schlussrechnungskontrolle der örtlichen Rechnungsprüfung mit den Analysen aus den Fachabteilungen abgleichen und zusammengefasst sammeln. So kann sie auch zukünftig aus abgeschlossenen Maßnahmen Wissen für anstehende Vorhaben übertragen.
F5	Die geringen Abweichungen und Nachträge in der Stadt Werl deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Hingegen wurden bei etwa 30 Prozent der betrachteten Maßnahmen formelle Nachträge erforderlich.	Die Stadt Werl sollte auch weiterhin insbesondere ihre (Bau-) Maßnahmen engmaschig begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, auch zukünftig in nur geringem Umfang von der Kostenschätzung bzw. dem Auftragswert abzuweichen.
		Die Stadt Werl sollte analysieren, warum es bei einem Drittel der Maßnahmen zu förmlichen Nachträgen zumindest in geringer Höhe kommt.
F6	In der Stadt Werl ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.	Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Werl ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten. Hierzu könnte Werl auch die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortschreiben.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung		
F7	Bei den betrachteten Vergabeverfahren hat die Stadt Werl ihre vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten. Somit hat sie die Vergabeverfahren entsprechend der örtlichen und allgemeinen Vergabevorschriften durchgeführt.	
Verkehrsflächen		
F1	Die Stadt Werl besitzt eine Straßendatenbank mit vielen grundlegenden Daten. Die Nutzung beschränkt sich jedoch nur auf die Verwaltung und Abfrage der Daten. Das Potential des Systems wird derzeit nicht vollumfänglich genutzt.	Um das Straßenmanagement für die Verkehrsflächenerhaltung zu optimieren, sollte die Zustandserfassung wieder alle fünf Jahre zu 100 Prozent stattfinden.
		Um den Aufwand der Datenpflege zu reduzieren, sollten die Grunddaten (Knoten-Kanten-Modell, Flächen, Oberflächenmaterial und Rücksetzwert Zustand) zeitnah nach erfolgten Maßnahmen in die Straßendatenbank übernommen werden. Eine „tagesaktuelle“ Datenbank wäre somit gegeben.

Feststellung		Empfehlung
		E1.3 Die Stadt Werl sollte eine aktuelle Sicherung der Daten im eigenen Haus aufbewahren. So sind die Daten bei einem unerwarteten Ausfall beim Anbieter auch weiterhin bei der Stadt verfügbar (Backup).
		E1.4 Die Stadt Werl sollte die vorhandene Straßendatenbank zu einem Straßenmanagementsystem ausbauen und die dafür erforderlichen Daten zusammenführen.
		E1.5 Die Stadt Werl und der KBW sollten die Straßendatenbank gemeinsam nutzen und weiter ausbauen. Dazu sollten Prozesse zur gemeinsamen Nutzung und Pflege der Datenbank definiert werden.
F2	Der KBW verfügt über eine Kostenrechnung, die für die Steuerung der Aufgaben verwendet wird. Im Kernhaushalt bildet die Stadt ihre Kosten der Verkehrsflächen in Kostenstellen ab. Die Kostenrechnungsstrukturen der Stadt Werl sind jedoch nicht geeignet, die Steuerung der Erhaltung zu unterstützen.	E2 Die Stadt Werl und der KBW sollten die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen zusammenführen. Die Kostenrechnung sollte bei der Stadt Werl integriert werden.
F3	Die Stadt Werl verfügt über ein steuerungsrelevantes operatives Ziel. Keine Straße darf die Zustandsklasse 4 überschreiten. Dieses Ziel ist zwar definiert, wird aber weder gemessen noch nachverfolgt.	E3.1 Die Stadt Werl sollte ihr selbst gestecktes Ziel für den Erhalt der Verkehrsflächen (maximal Zustandsklasse 4) zur Steuerung nutzen. Wie die Zielerreichung sichergestellt werden kann, sollte konkret definiert werden.
		E3.2 Die Stadt Werl sollte weitere konkrete, messbare und erreichbare Ziele für den Erhalt ihrer Verkehrsflächen definieren. Diese sollten in kurz-, mittel- und langfristige Ziele unterschieden werden.
		E3.3 Der gesamte Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf die Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort notwendig.
F4	Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunalbetrieb Werl ist für die Genehmigung, Kontrolle und Abnahme der Aufbrüche im Stadtgebiet verantwortlich. Das Aufbruchmanagement ist in den Teilbereichen Kontrolle und Abnahme gut aufgestellt. Beim Teilprozess der Koordinierung und Genehmigung besteht Optimierungsbedarf. Die vorhandenen digitalen Möglichkeiten werden derzeit nicht genutzt (z.B. die Straßendatenbank, eine mobile Streckenkontrolle oder das digitale Aufbruchkataster).	E4.1 Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme sollte digitalisiert werden. Dafür sollte idealerweise ein webbasiertes Portal eingerichtet und mit der Straßendatenbank verknüpft werden.
		E4.2 Der KBW sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.

Feststellung		Empfehlung
		E4.3 Die Stadt Werl sollte die Aufbruchgenehmigungen zeitlich befristen.
		E4.4 Aufbrüche in kürzlich sanierte Flächen sollten durch Sperfristen untersagt werden. Die Sperfrist könnte beispielsweise fünf Jahre betragen und Auflagen zur alternativen Bauausführung beinhalten.
		E4.5 Der KBW sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise mit der Straßendatenbank der Stadt Werl gekoppelt werden können.
		E4.6 Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die tägliche Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.
		E4.7 Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, weitergehende Nachweise bei den Straßenaufbrüchen beizubringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert werden. Die Nachweise sind in der Datenbank zu hinterlegen.
		E4.8 Die Stadt Werl sollte prüfen, ob Sie unter den vorgenannten Gesichtspunkten eine Firmendatenbank erstellt und zur Steuerung nutzt.
		E4.9 Weitergehende Unterlagen zur jeweiligen Baumaßnahme (z.B. Trassenpläne, Fotos, etc.) sollten mit den Straßendaten verknüpft und in der Straßendatenbank hinterlegt werden.
		E4.10 Die Stadt Werl sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über das Straßenmanagementsystem vornehmen.
F5	Der Anlagenabnutzungsgrad liegt über alle Verkehrsflächen hinweg bei genau 50 Prozent und entspricht demnach dem Richtwert. Das deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur hin. Die Zustandswerte spiegeln dies jedoch nicht eindeutig wieder.	E5.1 Die Zustandserfassung und -bewertung sollte künftig nach den allgemein anerkannten Regelungen der FGSV erfolgen. Dort sind alle relevanten und für die Straßenerhaltung notwendigen Inhalte definiert.
		E5.2 Dem Abwärtstrend beim Schadensbild der Verkehrsflächen in Werl sollte mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden. Dazu sollten sinnvolle Ziele definiert werden.

Feststellung		Empfehlung
F6	Rechnerisch wendet die Stadt Werl 1,62 Euro je qm Verkehrsfläche für die Unterhaltungsaufwendungen auf. Davon entfallen 0,90 Euro je qm auf Instandhaltungsrückstellungen. Somit werden nur 0,72 Euro je qm tatsächlich umgesetzt. Der Wert liegt damit deutlich unter dem Richtwert der FGSV.	E6 Die Instandhaltungsrückstellungen sollten zeitnah in ein Bauprogramm münden. Die daraus resultierenden Maßnahmen sind zügig umzusetzen.
Friedhofswesen		
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig bei dem Kommunalbetrieb Werl angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.	
F2	Die Stadt Werl hat detaillierte Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	
F3	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung gut unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem.	E3 Um Synergieeffekte zu erzielen, sollte die Stadt Werl in einem ersten Schritt ein Grünflächeninformationssystem aufbauen. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware herstellen.
F4	Die Stadt Werl hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt. Jedoch hat sie die Notwendigkeit erkannt und widmet sich aktuell diesem wichtigen Aufgabenfeld.	E4 Die Stadt Werl sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie ihr Ziel der Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.
F5	Die Stadt Werl kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztendlich hat sie diese zum 01. Januar 2020 angepasst. In der Kalkulation hat sie die ansatzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.	E5.1 Die Stadt Werl sollte die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.“
		E5.2 Die Stadt Werl sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.

Feststellung		Empfehlung
F6	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist besonders im Betrachtungsjahr 2018 sehr niedrig. Die Situation in Werl zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit diesen Trauerhallen getroffen werden müssen.	E6 Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.
F7	In der Stadt Werl bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe aus.	E7 Die Stadt Werl 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 Werl analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.	E8.1 Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.
		E8.2 Die Stadt Werl sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.
F9	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Werl leicht überdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Werl Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	E9.1 Die Stadt Werl sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E9.2 Die Stadt Werl sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grünflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel auch, die Wegeflächen auf dem Friedhof in Westönnen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E9.3 Die Stadt Werl 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 Werl im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Werl, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Die Stadt ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Auch durch die Konsolidierungshilfe des Landes erreicht sie seit 2013 positive Jahresergebnisse. Strukturell ist der Haushalt ebenfalls ausgeglichen. Somit ist die Stadt nicht mehr akut von der Überschuldung bedroht. Stattdessen hat sie ihr Eigenkapital gegenüber der Eröffnungsbilanz wieder um 3,9 Mio. Euro erhöht.

Die Verschuldung ist jedoch weiterhin hoch. Die städtischen Verbindlichkeiten sind seit 2013 um fast 34 Mio. Euro gesunken. Berücksichtigt man jedoch auch die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen, sind die Verbindlichkeiten des Konzerns Werl höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Während mittelfristig die Investitionskredite ansteigen, sollen die Liquiditätskredite um 14 Mio. Euro abgebaut werden. Um dies zu erreichen, muss die Finanzrechnung wesentlich besser ausfallen als aktuell geplant. Die steigenden Investitionskredite gehen wiederum auf die teilweise hohe Altersstruktur des Vermögens zurück.

Zum Zeitpunkt der Prüfung deutet sich an, dass das Jahresergebnis 2020 trotz der Corona-Pandemie positiv ausfallen wird. Wie stark sich die Situation in den Folgejahren auswirken wird, lässt sich weiterhin nicht abschätzen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Werl liegen gesicherte Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft nicht fristgerecht vor: Sowohl die Jahres- als auch die Gesamtabschlüsse werden nicht innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Frist aufgestellt. Die Stadt hat keine Standards für ein unterjähriges Finanzcontrolling festgelegt. Die Budgetverantwortung liegt dezentral bei den Fachbereichen. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen existiert nicht. Eine unterjährige Steuerung, zum Beispiel bei gefährdeten Haushaltszielen, ist somit nicht gewährleistet. Auch den politischen Entscheidungsträgern im Stadtrat wird nicht zeitnah zur finanziellen Lage der Stadt berichtet.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Werl, vor allem die Erhöhung der Grundsteuern, haben in der Vergangenheit Wirkung gezeigt. Seitdem können Aufwandssteigerungen aber nur noch zum Teil kompensiert werden. Die positive Entwicklung der Haushaltsplanung ist auch auf die nicht beeinflussbare Entwicklung von konjunkturabhängigen Erträgen zurückzuführen. Zudem werden die Handlungsspielräume zukünftig verstärkt durch Pflichtaufgaben beschränkt (Jugendamtsumlage). Die Haushaltskonsolidierung ist somit ein fortlaufender Prozess, um auch die Pflichtaufgaben dauerhaft finanzieren zu können.

Die Stadt überträgt regelmäßig Ermächtigungen für Aufwendungen und investive Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr. Die Aufwendungen werden nur im geringen Umfang, zum Beispiel für zweckgebundene Fördermaßnahmen, übertragen. Durch die investiven Ermächtigungsübertragungen werden die ursprünglichen Haushaltsansätze teilweise mehr als verdoppelt. Letztendlich bleiben die Auszahlungen jedoch sogar unter dem originären Haushaltsansatz zurück. Die Haushaltsplanung basiert insoweit auf einer unzureichenden Planungen und Annahmen, welche Maßnahmen realistisch im Haushaltsjahr umgesetzt werden können. Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt entgegen den Vorgaben aus § 22 KomHVO NRW bisher nicht geregelt. Die Stadt plant dies zum Haushaltsjahr 2021 nachzuholen.

Um die Akquise von Fördermitteln zu verbessern, hat die Stadt Werl 2019 eine zentrale Koordinierungsstelle Förderungen eingerichtet. Diese unterstützt die zuständigen Fachbereiche bei der Planung und Akquise von Fördermitteln. Optimierungsbedarf besteht in der Verschriftlichung von Verfahrensabläufen, um die Erfahrungswerte weniger personenabhängig zu machen. Zudem sollten die Förderbestimmungen und -auflagen in einer zentralen Datei festgehalten werden. Dies kann erleichtern, die Förderbestimmungen einzuhalten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Werl 2013 bis 2020

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

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

Entgegen der Vorgaben aus § 116 Abs. 8 GO NRW hat die Stadt Werl bisher lediglich den Gesamtabchluss 2010 aufgestellt. Der Jahresabschluss 2019 ist erst am Ende der überörtlichen Prüfung aufgestellt worden. Soweit möglich hat die gpaNRW die Daten aus dem Jahresabschluss 2019 berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Werl ist bis 2020 pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Damit unterliegt sie aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Dies schränkt die kommunale Selbstverwaltung der Stadt Werl ein.

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

Haushaltsstatus Stadt Werl 2013 bis 2021

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

Die Stadt Werl ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Sie ist seit 2012 verpflichtet, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Die bisherigen Sanierungspläne

wurden von der Bezirksregierung Arnsberg bis einschließlich 2020 genehmigt. Seit 2013 erreicht die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt. Dies ändert jedoch nichts an der fortlaufenden Pflicht zur Aufstellung des Haushaltssanierungsplans.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Werl 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	484	1.691	840	2.265	3.873	5.917	955
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	484	2.175	3.015	5.280	7.416	9.396	10.351
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	13.821	13.834	13.054	13.015	14.832	18.792	18.817
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-106	13	-956	-45	79	24	25
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	1.737	3.937	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	176	7	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die gpaNRW nimmt die Beschlüsse über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet. Seit dem Jahresabschluss 2017 hat die Ausgleichsrücklage ihre maximale Höhe (ein Drittel der Bilanzsumme) erreicht. Somit wird der Jahresüberschuss 2017 und 2018 teilweise der allgemeinen Rücklage zugeführt. Ab 2019 gelten die Regelungen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes. Der Jahresüberschuss kann damit wieder vollständig der Ausgleichsrücklage zugeführt werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Werl 2020 bis 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	572	530	311	266	273
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.923	11.453	11.764	12.031	12.304
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	18.817	18.817	18.817	18.817	18.817

	2020	2021	2022	2023	2024
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

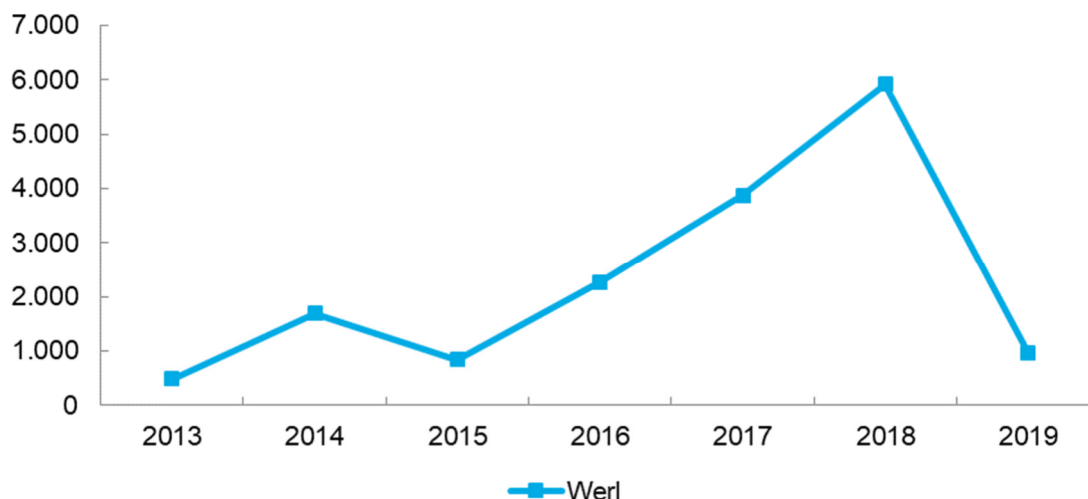
Die mittelfristige Finanzplanung ab 2022 wird zum Haushaltsjahr 2021 angepasst. Die Daten stammen aus dem ersten Jahr des Doppelhaushalts 2020/2021.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2013 erzielt die Stadt Werl positive Jahresergebnisse. Aufgrund der eigenen Konsolidierungsmaßnahmen sowie der positiven konjunkturellen Lage ist der Haushalt 2018 auch strukturell ausgeglichen.

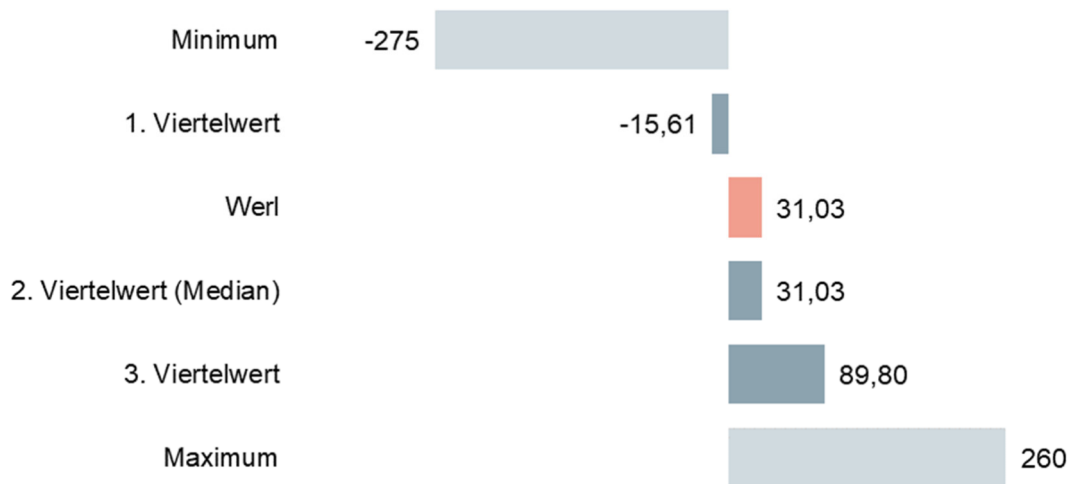
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die **Stadt Werl** ist seit 2011 Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Durch die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen sowie der seit 2012 zufließenden Konsolidierungshilfe erwirtschaftet die Stadt seit 2013 einen Jahresüberschuss. Mit Ausnahme des Jahres 2015 haben sich die Jahresergebnisse stetig verbessert. Das niedrigere Jahresergebnis 2015 ist vor allem auf die um zwei Mio. Euro geringer ausfallende Gewerbesteuer zurückzuführen. Das Jahresergebnis 2019 fällt deutlich gegenüber den Vorjahren ab. Zum einen ist dies auf die geringeren Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Die Schlüsselzuweisungen sind aufgrund der hohen Steuererträge der Vorjahre niedriger ausgefallen. Zum anderen haben negative Sondereffekte, unter anderem die Drohverlustrückstellung für die Derivate, den Haushalt belastet.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Beinahe im gesamten Betrachtungszeitraum seit 2013 hat die Stadt Werl ein höheres Jahresergebnis je Einwohner als Dreiviertel der anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich. Das deutlich geringer ausfallende Ergebnis 2019 spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wider. Dennoch fällt das Ergebnis noch höher aus als bei knapp der Hälfte der Vergleichsstädte.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz steht den Kommunen nicht dauerhaft zur Verfügung. Daher hat die gpaNRW diese nicht in der Modellrechnung berücksichtigt. Zudem

haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018**

Werl	
Jahresergebnis	5.917
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Konsolidierungshilfe und Finanzausgleich)	-26.922
Bereinigungen Sondereffekte	-1
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.006
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.606
= strukturelles Ergebnis	601

* Der Jahresabschluss 2019 ist erst zum Ende der überörtlichen Prüfung aufgestellt worden. Das strukturelle Ergebnis konnte daher nur für das Jahr 2018 berechnet werden.

Das Ergebnis der Modellrechnung fällt im Gegensatz zum im Jahresabschluss festgestellten Ergebnis wesentlich niedriger aus. Auf Sondereffekte ist dies nicht zurückzuführen. Zwar bestehen sowohl positive (periodenfremde Abrechnung von Gesundheitskosten) als auch negative Sondereffekte (Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen für Straßen). Diese heben sich jedoch gegenseitig auf. Tatsächlich ist der Unterschied auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen:

- Die in der Modellrechnung verwendeten Steuererträge liegen 3,3 Mio. Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Vor allem die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer fallen mit jeweils 1,3 Mio. Euro besser aus. Dies ist auf die stabil positive konjunkturelle Lage zurückzuführen, die durch die Modellrechnung ausgeglichen wird.
- Auch die Schlüsselzuweisungen sind durch die gestiegenen Steuererträge angewachsen: Der verwendete Durchschnitt liegt 1,8 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis.

Zusätzlich entsteht eine Differenz durch die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird zeitlich befristet bis 2020 gewährt und reduziert sich schrittweise seit 2017. Um die strukturelle Situation zu erfassen, wird sie in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. 2018 hat die Konsolidierungshilfe das Jahresergebnis um 1,2 Mio. Euro verbessert.

Die Berechnung der Mittelwerte führt die gpaNRW in Tabelle 3 der Anlage auf.

Bei einer anhaltend positiven konjunkturellen Lage steigen die errechneten Mittelwerte der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs weiter an. Dies wird sich voraussichtlich positiv in der Modellrechnung niederschlagen und das strukturelle Ergebnis weiter verbessern. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten die Jahresergebnisse jedoch auch auf dem Niveau des strukturellen Ergebnisses 2018 verharren.

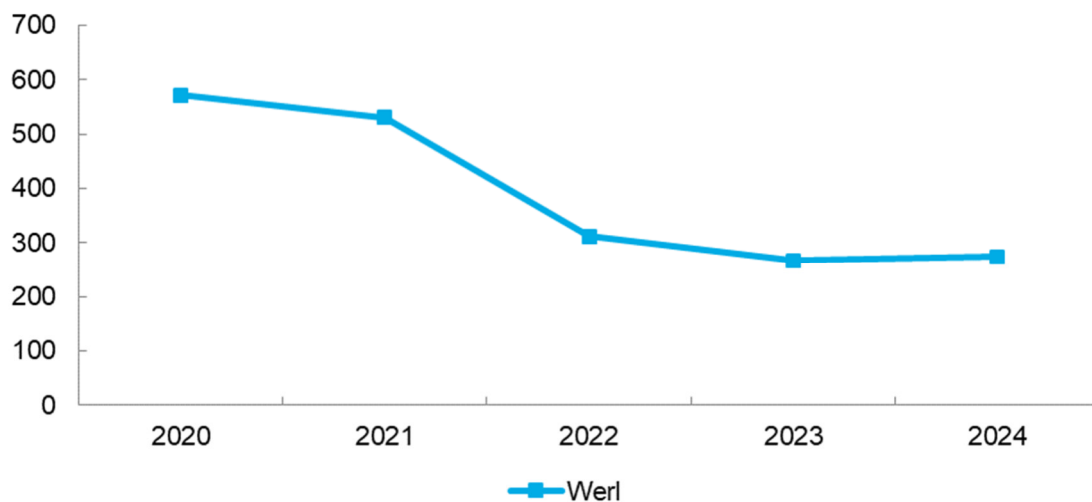
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Werl plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung beinhaltet zusätzliche Risiken bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen. Jedoch werden diese durch die allgemein eher vorsichtige Planung ausgeglichen. Die eingetretenen allgemeinen Haushaltsrisiken durch die Corona-Pandemie können die positive Haushaltsplanung gefährden.

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

Jahresergebnisse Stadt Werl in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Werl** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020/2021 für 2024 einen Überschuss von 273.000 Euro.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024** in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	15.780 (14.116)	13.900	-1.880 (-216)	-2,5 (-0,3)

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024** in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	15.352 (13.553)	17.986	2.634 (4.433)	3,2 (5,8)
Schlüsselzuweisungen	12.471 (13.208)	18.574	6.103 (5.366)	8,3 (5,8)
Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG	756	0	-756	-100,0
übrige Erträge***	29.460	26.923	-2.537	-1,8
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	14.733	13.774	-959	-1,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	12.048	13.884	1.837	2,9
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage und Jugendamtsumlage)	5.960 (5.837)	5.910	-50 (73)	-0,2 (0,2)
allgemeine Kreisumlage	16.970 (16.730)	20.308	3.338 (3.579)	3,7 (4,0)
Jugendamtsumlage	9.071	13.547	4.476	8,4
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.341	1.745	-2.596	-16,7
übrige Aufwendungen**	9.744	7.942	-1.802	-4,0

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt.

** Mittelfristige Finanzplanung zum Stand 2020. Es ist noch keine Fortschreibung zum Haushaltsjahr 2021 erfolgt.

*** Summe der übrigen Erträge und Aufwendungen

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** wird durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Sie unterliegt damit konjunkturellen Schwankungen. Daher ist diese Position in der Haushaltsplanung nur schwer abzuschätzen und unterliegt einem hohen allgemeinen Risiko. In den Jahren 2017 bis 2019 liegen die Gewerbesteuererträge der Stadt Werl deutlich über den Durchschnittswerten der Vorjahre. In der Haushaltsplanung orientiert sich die Stadt eher an den Durchschnittswerten der Vorjahre. Dies ist auch auf Erfahrungen in der Vergangenheit zurückzuführen, in denen nach starken Jahren die Gewerbsteuer wieder deutlich geringer ausfällt und die Haushaltserwartung so verfehlt wird. Auch mittelfristig plant die Stadt somit unterhalb der Orientierungsdaten des

Landes³. Im Normalfall läge hier eine Chance, den städtischen Haushalt im Jahresverlauf zu verbessern. Die Corona-Pandemie führt jedoch zu deutlich zurückhaltenderen Steuerentwicklungen. Das Planergebnis der Stadt Werl wird 2020 voraussichtlich um drei Mio. Euro verfehlt. Dies ist jedoch zu großen Teilen auf einen steuerlichen Einzelfall und weniger auf die eingetrübte Wirtschaftslage zurückzuführen. Die Stadt profitiert jedoch vom Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW. Das Gesetz wurde verabschiedet, um die Folgen der Corona-Pandemie auszugleichen. Obwohl der Gewerbesteuerausfall nicht auf die Pandemie zurückgeht, erhält die Stadt 4,3 Mio. Euro erstattet. Damit wird der Minderertrag sogar überkompensiert.

Deutlich positiver entwickeln sich die geplanten Ansätze der **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer). Die Stadt Werl berechnet die Planansätze anhand der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung. Mittelfristig schreibt sie die Ansätze anhand der Orientierungsdaten fort.

Ebenfalls deutlich positiv entwickeln sich die **Schlüsselzuweisungen** nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Verstärkt wird dieser Effekt durch die unterdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen 2019. Die Höhe wird unter anderem durch die Steuerkraft der Kommune bestimmt. Die Stadt rechnet bei der Gewerbesteuer mit Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten. Dennoch werden die Schlüsselzuweisungen nur auf Niveau der Orientierungsdaten und nicht stärker steigend geplant. Für das aktuelle Haushaltsjahr (2020) liegt die Modellrechnung des Landes zugrunde. Die Planung ist somit grundsätzlich vorsichtig. Auswirkungen durch die Corona-Pandemie waren zum Zeitpunkt der Planung nicht absehbar. Auch durch das gute Gewerbesteuerergebnis 2019 werden die Schlüsselzuweisungen 2021 jedoch fast vier Mio. Euro niedriger ausfallen als ursprünglich geplant.

Die **Konsolidierungshilfe** des Landes erhält die Stadt zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung im Stärkungspakt. Der Stärkungspakt läuft 2021 aus – 2020 ist somit das letzte Jahr, in dem der Haushalt durch die Konsolidierungshilfe gestützt wird. Bereits seit 2017 reduziert sich die Konsolidierungshilfe Jahr für Jahr. Der Wegfall dieses Ertrags, bis 2016 noch über zwei Mio. Euro jährlich, muss die Stadt aus eigener Kraft und durch Haushaltskonsolidierung ausgleichen. Um trotz der Mehrbelastung durch die Corona-Pandemie den Haushaltsausgleich 2020 erreichen zu können, unterstützt das Land Nordrhein-Westfalen die Teilnehmer des Stärkungspakts Stadtfinanzen mit einer Sonderhilfe nach § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt⁴. Die Stadt Werl erhält 2020 rund 1,6 Mio. Euro zusätzlich um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Die Stadt rechnet damit, dass der Haushaltsausgleich somit trotz der gefallenen Gewerbesteuer gelingen kann.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen rund 20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Die Aufwendungen hieraus erhöhen sich bis 2024 jedoch nur moderat. Bis 2021 kalkuliert die Stadt Werl mit den bereits bekannten Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowie Stufenaufstiegen. Ab 2022 werden hingegen nur noch die Orientierungsdaten angewandt (+ ein Prozent pro Jahr). Bei den Aufwendungen geben die Orientierungswerte Zielvorgaben vor, die mit Konsolidierung erreicht werden können. Ohne sehr umfangreiche Personalkonsolidierungsmaßnahmen können die Steigerungsraten nicht bei einem Prozent begrenzt werden. Ak-

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019

⁴ Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden

tuelle Personalkonsolidierungsmaßnahmen bestehen in Werl nicht. Es ist somit unwahrscheinlich, dass die Aufwandssteigerung entsprechend begrenzt werden kann. Hinzu kommt die Planung der Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Stadt kalkuliert die zukünftige Belastung auf Grundlage eines versicherungsmathematischen Gutachtens (Heubeck-Gutachten). Dieses bildet jedoch weder Besoldungserhöhungen noch Veränderungen im Personalkörper sowie steigende Beihilfekosten ab. Für all diese Fälle muss ein Zuschlag zu den errechneten Zuführungen geplant werden. Dies berücksichtigt die Stadt Werl nicht. Somit hat der geplante Ansatz fast im gesamten Betrachtungszeitraum nicht ausgereicht, um die tatsächliche Zuführung zu den Rückstellungen zu decken. Teilweise wurden die Ansätze sogar durchschnittlich um über eine Mio. Euro überschritten – Aufwandsminderungen durch die gleichzeitige Auflösung dieser Rückstellungen bereits abgezogen. Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2019 liegt der Mittelwert der Haushaltsbelastung bei rund 880.000 Euro. In der Haushaltsplanung ab 2020 sieht die Stadt lediglich Belastungen von durchschnittlich 280.000 Euro vor. Neben den normalen Tarif- und Besoldungserhöhungen liegt somit auch ein zusätzliches Risiko in der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen.

Bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** steigen die Aufwendungen eher moderat. Dies ist auch auf eine Haushaltssanierungsmaßnahme zurückzuführen: Zur Konsolidierung begrenzt die Stadt die Instandhaltungsaufwendungen auf 600.000 Euro. Eine zeitliche Befristung dieser Maßnahme ist nicht vorgesehen, wodurch die Aufwandssteigerungen in dieser Position begrenzt werden. Durch die normalen Preissteigerungen, zum Beispiel durch steigende Kosten im Baugewerbe, wird der Umfang der möglichen Maßnahmen vermehrt durch das Budget begrenzt. Dies kann angesichts der teilweise hohen Anlagenabnutzungsgrade des städtischen Vermögens zu einem steigenden Risiko aus ungeplanten Instandhaltungen und Reinvestitionen führen⁵. Ein zusätzliches Risiko für die Haushaltsplanung bedeutet das Festhalten an einem Sanierungsbeschluss nicht.

Rund die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen entfällt auf die **Transferaufwendungen**. Bestimmender Teil hiervon sind die **allgemeine Kreisumlage** sowie die **Jugendamtsumlage**. Allein diese beiden Positionen steigen bis 2024 um fast acht Mio. Euro an. Die Stadt Werl kalkuliert die Positionen auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung des Kreishaushalts. Da die Stadt nicht von einer stark steigenden Steuerkraft ausgeht, welche in die Berechnung der Kreisumlage einfließen müsste, ist das Vorgehen ausreichend vorsichtig.

2019 belasten die **Zinsaufwendungen** die Stadt Werl mit 4,3 Mio. Euro. 2024 plant die Stadt hingegen nur noch mit 1,7 Mio. Euro – rund 60 Prozent weniger. Teilweise ist dies auf die sinkenden Kreditverbindlichkeiten und damit sinkende Zinsbelastung zurückzuführen (vgl. Kapitel „Salden der Finanzrechnung“). Der Hauptteil der Belastung entfällt 2019 allerdings auf die Zuführung zur Drohverlustrückstellung. Die Stadt Werl hat noch aktive Derivatverträge, für die sie Drohverlustrückstellungen bilden muss. Dies hat bereits in den vergangenen Jahren zu teilweise hohen Haushaltsbelastungen geführt. In der Haushaltsplanung hat sie 2020 und 2021 einen Posten hierfür eingeplant. Ab 2022 hat sie hierauf verzichtet. Zum einen, da sich die Marktsituation und damit der Marktwert der Derivate zu Gunsten der Stadt ändern kann. Zum anderen, da die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) als Rechtsnachfolgerin der WestLB bis 2022 ihre Aufgabe erfüllt haben soll. Inwieweit die geplante Auflösung der EAA Auswirkungen auf die städtischen Verträge hat, ist derzeit nicht abzusehen. Hier besteht somit ein allgemeines Risiko

⁵ vgl. Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“

für den Haushalt. Die Stadt muss die Marktsituation und die Risiken somit jährlich neu einschätzen und gegebenenfalls die Planung anpassen.

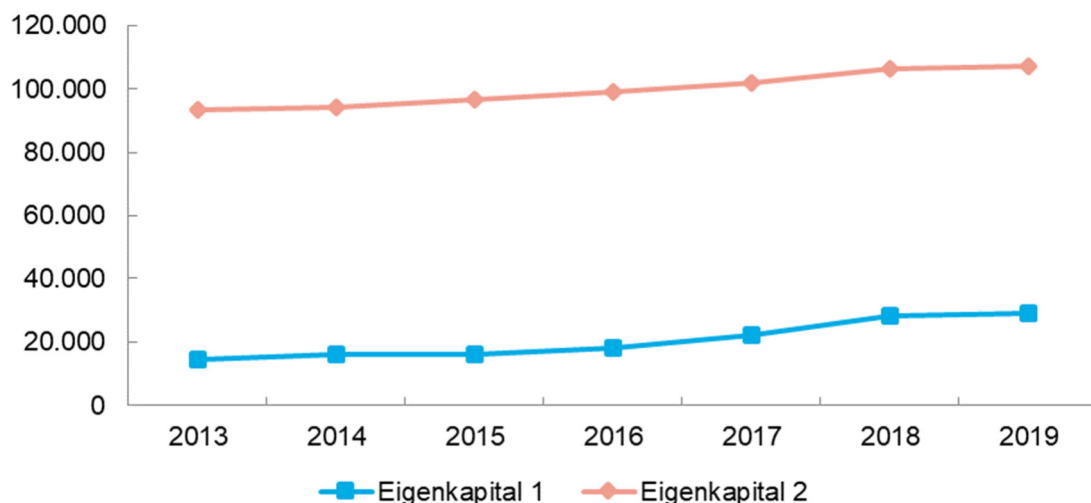
Die Haushaltsplanung zeigt insgesamt ein heterogenes Bild. Zum einen bestehen auf der Aufwandsseite zusätzliche Risiken für den Haushalt. Andererseits sind vor allem die Erträge eher vorsichtig geplant. In der Vergangenheit ist es der Stadt gelungen, das Jahresergebnis deutlich gegenüber der Haushaltsplanung zu verbessern. Im Schnitt der Jahre 2013 bis 2019 liegen die Ergebnisse drei Mio. Euro über der ursprünglichen Haushaltsplanung. Dass die Stadt trotz der angespannten Situation durch die Corona-Pandemie von einem weiter ausgeglichenen Haushalt ausgeht, ist ein weiteres Indiz für die eher vorsichtige Haushaltsplanung. Es gibt somit noch Potenzial, die großen Abweichungen zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsumsetzung soweit möglich und sinnvoll zu reduzieren.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Werl ist seit 2013 stetig gestiegen. Eine Überschuldung der Stadt ist dank einer deutlichen Verbesserung der Jahresergebnisse seit 2012 zu keinem Zeitpunkt eingetreten.

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

Eigenkapital Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019

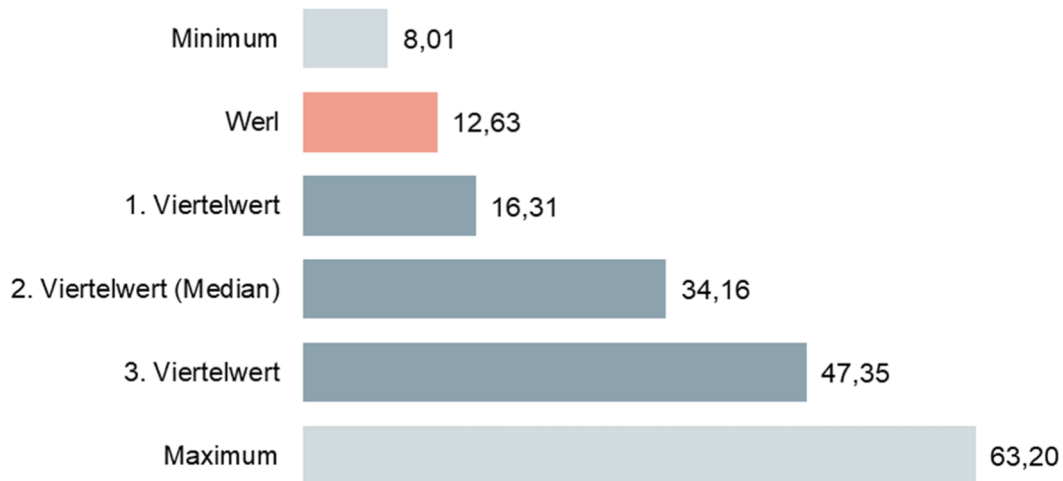


Die **Stadt Werl** ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Zu diesem Zeitpunkt war die Stadt akut von der Überschuldung im Jahr 2012 bedroht. Das positive Eigenkapital sollte also innerhalb des Haushaltsplanungszeitraums verbraucht werden. Durch deutlich verbesserte Jahresergebnisse gegenüber der Planung hat die Stadt dies vermieden. Gegenüber der Eröffnungsbilanz 2009 hat sich das Eigenkapital sogar wieder

um 3,9 Mio. Euro verbessert. Zum Jahresabschluss 2019 verfügt die Stadt Werl über eine Ausgleichsrücklage von 10,4 Mio. Euro. Damit können bis zu einem gewissen Grad negative Jahresergebnisse ausgeglichen werden.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Trotz des gestiegenen Eigenkapitals gehört die Stadt Werl im gesamten Betrachtungszeitraum zum Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch die Einbeziehung der Sonderposten fällt das Eigenkapital 2 deutlich höher aus als das Eigenkapital 1. 2019 beträgt die Eigenkapitalquote 2 rund 46 Prozent. Die Einordnung im interkommunalen Vergleich bleibt jedoch die selbe: Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich haben eine höhere Eigenkapitalquote 2.

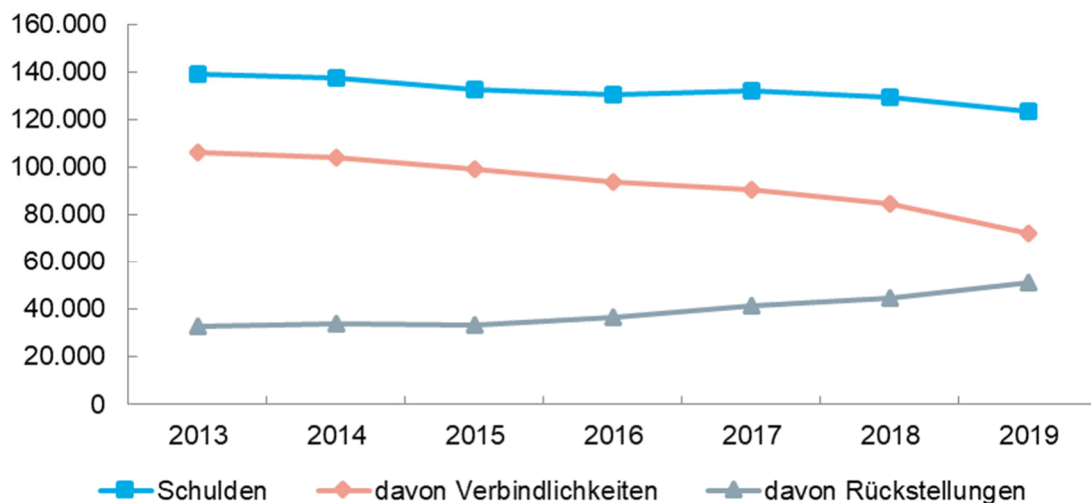
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Der Stadt Werl ist es gelungen, ihre Schulden vor allem durch den Abbau von Verbindlichkeiten zu senken. Dennoch sind die Verbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich noch immer überdurchschnittlich. Vor allem die Liquiditätskredite beschränken den städtischen Handlungsspielraum. Die teilweise hohe Altersstruktur des Gebäudevermögens weist auf einen zukünftigen Handlungsbedarf hin.

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 Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

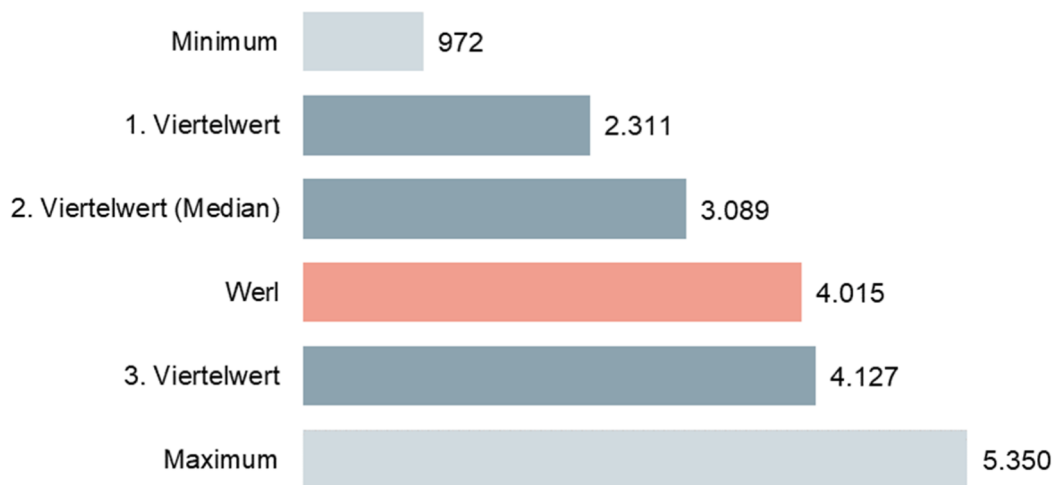
Schulden Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Werl** haben sich seit 2013 um 15,6 Mio. Euro reduziert. Das ist auf die gesunkenen Verbindlichkeiten zurückzuführen. Diese sind vor allem durch gesunkene Kreditverbindlichkeiten um 34 Mio. Euro seit 2013 zurückgegangen. Dennoch sind die Verbindlichkeiten weiter prägend für die Schulden. Rund 59 Prozent der Schulden gehen auf diese zurück. Daher betrachten wir die Verbindlichkeiten im nachfolgenden Kapitel genauer.

2013 betrug der Anteil der Rückstellungen an den Schulden nur 23,5 Prozent. Vor allem seit 2016 sind die Rückstellungen jedoch stark angestiegen. Im Eckjahresvergleich 2013/2019 sind die Rückstellungen sogar um 51 Prozent (18,4 Mio. Euro) angestiegen. Nähere Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel „Rückstellungen“.

Schulden je Einwohner in Euro 2019

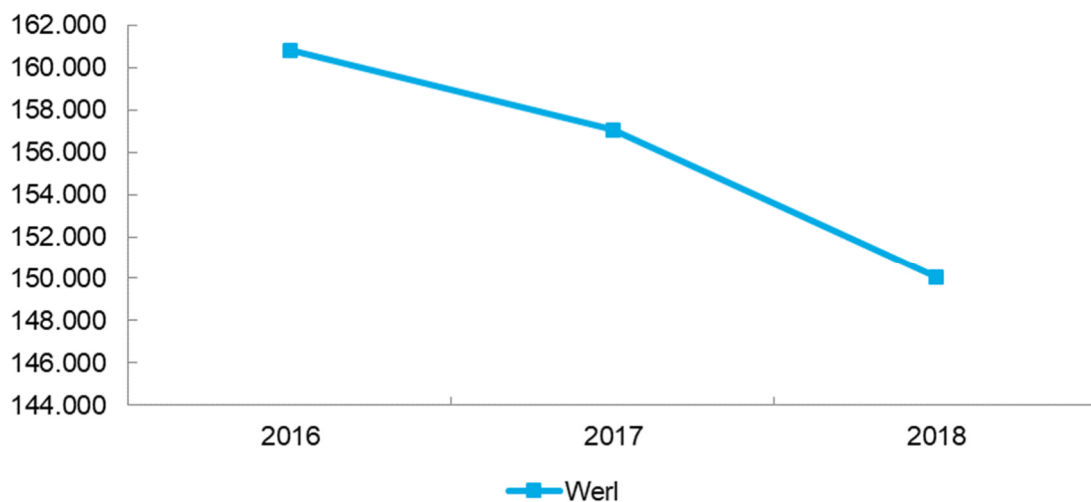


In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.

2013 liegen die Schulden je Einwohner noch bei 4.569 Euro. Bis einschließlich 2015 gehört Werl zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich mit den höchsten Schulden je Einwohner. Die jetzt bessere Einordnung in den interkommunalen Vergleich zeigt, dass die Stadt Werl im höheren Maß Schulden abgebaut hat als andere Vergleichsstädte.

1.3.6 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Werl in Tausend Euro 2016 bis 2018*



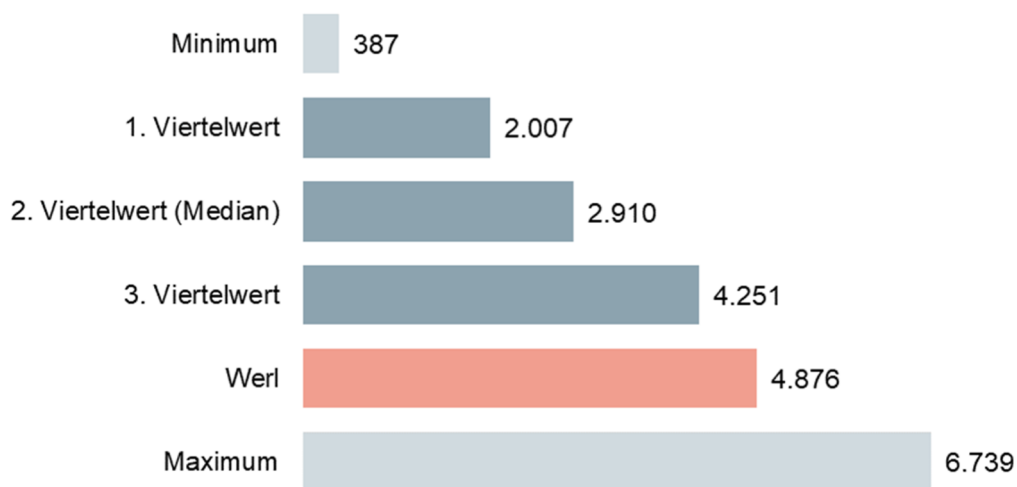
* Da der Jahresabschluss 2019 erst zum Ende der überörtlichen Prüfung aufgestellt wurde, konnten die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune 2019 nicht mehr berechnet werden.

Die Grafik zeigt, wie stark sich die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune der **Stadt Werl** reduziert haben. Deutlich wird dies besonders an den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts. Die Liquiditätskredite haben sich mit 9,7 Mio. Euro am stärksten reduziert. Die Investitionskredite bleiben mit 2,8 Mio. zwar dahinter zurück. Jedoch beträgt der Stand der Investitionskredite 2016 nur rund ein Drittel der Liquiditätskredite. Diese liegen 2016 noch bei fast 66 Mio. Euro.

Eine Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten findet sich in Tabelle 6 des Anhangs.

Um auch die im unterschiedlichen Maß ausgelagerten Verbindlichkeiten zu berücksichtigen, vergleichen wir die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Hierfür setzen wir die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss in den interkommunalen Vergleich. Die Stadt hat jedoch bisher lediglich den Gesamtabchluss 2010 erstellt. Somit ist ein aktueller interkommunaler Vergleich auf Basis der Gesamtabschlüsse nicht möglich. Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die gpaNRW daher die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Werl mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Trotz des Abbaus der Verbindlichkeiten gehört die Stadt Werl zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune. Vor allem der Kommunalbetrieb Werl sowie die Stadtwerke Werl tragen zu den Gesamtverbindlichkeiten bei. Den größten Einfluss mit 56 Prozent haben jedoch die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts. Die Stadt Werl gehört als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen tendenziell zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Daher betrachten wir zusätzlich die Positionierung der Stadt im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Stärkungspaktkommunen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018 (Teilnehmer Stärkungspakt)

Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.876	1.761	2.956	4.007	4.823	6.739	12

Auch bei einem Vergleich der Stärkungspaktkommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt Werl bei den Gesamtverbindlichkeiten oberhalb des dritten Viertelwertes.

Auch wenn wir die Gesamtverbindlichkeiten für 2019 nicht berechnen können, kann ein Blick auf die städtischen Finanzen zumindest ein Hinweis für die weitere Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten sein. Der zusätzliche Vergleich der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2018 verdeutlicht die Unterschiede der städtischen Verbindlichkeiten und der Gesamtverbindlichkeiten.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner in Euro 2018 und 2019

Kennzahl	Jahr	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je Einwohner	2018	2.756	232	1.238	2.088	2.705	5.708	57
Liquiditätskredite je Einwohner	2018	1.821	0,00	19,28	556	1.430	4.008	57
Investitionskredite je Einwohner	2018	642	6,65	545	914	1.181	2.193	57
Verbindlichkeiten je Einwohner	2019	2.354	226	996	1.667	2.458	4.204	27
Liquiditätskredite je Einwohner	2019	1.332	0,00	0,00	118	909	1.722	27
Investitionskredite je Einwohner	2019	607	22,20	357	791	1.339	2.881	27

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fallen deutlich geringer aus, als die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich hingegen nichts. 57 Prozent der Verbindlichkeiten entfallen auf Liquiditätskredite. Auf dem

Höchststand der Liquiditätskredite 2012 betragen diese je Einwohner 2.456 Euro. Anders ordnen sich die Investitionskredite ein. Nur ein Viertel der Vergleichskommunen hat noch geringere Investitionskredite je Einwohner. Durch die geringe Höhe umfassen die Investitionskredite der Stadt Werl gerade einmal ein Viertel der städtischen Verbindlichkeiten. Anders als bei Investitionskrediten wird mit Liquiditätskrediten kein Mehrwert geschaffen. Diese Verbindlichkeiten dienen lediglich der Finanzierung der laufenden Aufgabenerfüllung. Im folgenden Kapitel betrachten wir daher insbesondere die zukünftige Entwicklung der Liquiditätskredite genauer.

1.3.7 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Werl in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.354	3.241	2.970	1.762	2.327
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.891	-6.314	-2.061	807	1.827
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-7.537	-3.073	909	2.569	4.154
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.255	-5.804	-1.924	-1.962	-2.011
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.792	-8.877	-1.015	607	2.143

Die **Stadt Werl** plant durchgehend mit positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Überschuss aus der Verwaltungstätigkeit kann zum Abbau der Liquiditätskredite eingesetzt werden. Vorrangig müssen jedoch die ordentlichen Tilgungen für Investitionskredite hieraus finanziert werden. Diese betragen im Schnitt 1,9 Mio. Euro jährlich. Bis auf das Jahr 2023 können die ordentlichen Tilgungen somit aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Es verbleibt sogar ein Überschuss zum Abbau der Liquiditätskredite. Rechnerisch können auf diese Weise Liquiditätskredite in Höhe von 4,1 Mio. Euro abgelöst werden. Tatsächlich plant die Stadt eine Rückzahlung in Höhe von 14 Mio. Euro. Zumindest 2019 hat die Stadt eine solche Reduktion erreicht. Trotz des geplanten Überschusses von nur 1,3 Mio. Euro hat die Stadt einen fälligen Liquiditätskredit von 15 Mio. Euro abgelöst. Zum einen ist ihr dies durch einen deutlich höheren Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (9,4 Mio. Euro) gelungen. Zum anderen verfügt die Stadt zum 31. Dezember 2018 über liquide Mittel von 18,4 Mio. Euro. Diese werden 2019 ebenfalls teilweise zum Kreditabbau eingesetzt. Realisiert sich die weitere Planung, sinken die Liquiditätskredite bis 2024 um rund ein Drittel auf 27 Mio. Euro. Um den Plan zu realisieren, müssen jedoch auch 2020 und 2021 deutliche Verbesserungen des Ergebnisses aus laufender Verwaltungstätigkeit erreicht werden. Inwieweit dies während der aktuellen konjunkturellen Eintrübung realistisch ist, bleibt abzuwarten. Ansonsten muss mindestens einer der sieben Mio. Euro Kredite, die 2020 und 2021 fällig sind, verlängert werden.

Im Gegensatz zur Planung der laufenden Verwaltungstätigkeit ist der Saldo aus Investitionstätigkeit bis einschließlich 2022 negativ. Die Investitionen sollen mit zusätzlichen Investitionskrediten von 10,6 Mio. Euro finanziert werden. Abzüglich der ordentlichen Tilgungen lägen die Investitionskredite 2024 somit bei rund 20 Mio. Euro. Bisher wird das Investitionsbudget jedoch bei weitem nicht ausgereizt. Die Investitionskredite haben sich entgegen der Haushaltsplanungen in den vergangenen Jahren somit stetig reduziert. Werden die Investitionsermächtigungen nicht

in die Folgejahre übertragen und nachgeholt⁶, wird sich auch der Stand der Investitionskredite mutmaßlich weniger erhöhen als geplant.

1.3.8 Rückstellungen

Rückstellungen Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	26.439	27.498	28.520	28.483	29.641	30.565	32.379
Instandhaltungsrückstellungen	0	122	642	519	4.110	5.681	5.479
sonstige Rückstellungen nach § 37 Abs. 4 und 5 KomHVO	6.288	5.987	4.366	7.446	7.823	8.324	13.255
Summe der Rückstellungen	32.727	33.607	33.529	36.448	41.574	44.570	51.114

Wie bereits dargestellt, sind die Schulden der **Stadt Werl** im Betrachtungszeitraum deutlich gesunken. Dies ist jedoch nur auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Die Rückstellungen haben sich stattdessen um 18,4 Mio. Euro erhöht (56 Prozent). Zum einen sind die Pensionsrückstellungen in den letzten Jahren weiter angestiegen. Vor allem aber 2017 und 2018 sind deutliche Zuwächse bei den Instandhaltungsrückstellungen zu verzeichnen. Denn erst seit 2017 bildet die Stadt umfangreich Instandhaltungsrückstellungen für ihre Straßenflächen. Einen verbindlichen Umsetzungsplan zum Abbau der ausstehenden Instandhaltungen gibt es allerdings nicht (vgl. Teilbericht „Verkehrsflächen“). Stattdessen werden die sehr guten Jahresergebnisse 2017 und 2018 genutzt, um für zukünftige Sanierungsbedarfe vorzusorgen. Ein sachlicher Grund für die Rückstellungen findet sich in einem nur geringen Umfang der Instandhaltungsmaßnahmen der Vorjahre. Die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen senken somit das Risiko, den Haushalt in den nächsten Jahren über Gebühr zu belasten. Um die Voraussetzungen aus § 37 Abs. 4 KomHVO NRW zu erfüllen, müssen die Instandhaltungen jedoch „hinreichend konkret beabsichtigt“ sein. Eine Umsetzung soll somit innerhalb von fünf Jahren erfolgen. Die Stadt Werl hat zwar in den Jahren 2022 bis 2024 mehr Finanzmittel für nachgeholte Instandhaltungen eingeplant. Die Mittel beziehen sich aber auf die Instandhaltungsrückstellungen von Gebäuden. Für die Straßen besteht kein konkreter Zeitplan. Der Finanzplan wird sich somit prognostisch weiter verschlechtern. Dies erschwert möglicherweise den geplanten Abbau von Liquiditätskrediten.

Neben Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen sind vor allem die sonstigen Rückstellungen angewachsen. Hauptsächlich die Drohverlustrückstellungen, die für die vorhandenen Derivate gebildet werden müssen, belasten den Haushalt. 2015 bildet die Stadt diese erstmals. 2018 sind die Drohverlustrückstellungen für die Derivate bereits auf 4,6 Mio. Euro gestiegen. 2019 erfolgt eine weitere Zuführung von 2,7 Mio. Euro. Wie im Kapitel „Haushaltsplanung“ festgestellt, rechnet die Stadt auch in Zukunft mit Belastungen aus den Derivaten. Diese verursachen zwar steigende Rückstellungen. Die liquiden Mittel werden hierdurch jedoch nicht belastet.

⁶ Ausführungen zur Übertragung von Auszahlungsermächtigungen macht die gpaNRW im Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“.

1.3.9 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.

Die **Stadt Werl** hat im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 durchschnittlich 58 Prozent der Abschreibungen wieder investiert (Investitionsquote). Die Investitionen haben somit nicht ausgereicht, um den altersbedingten Werteverzehr auszugleichen. Dementsprechend haben sich auch die Werte der Bilanzpositionen verringert. Der Wert der Gebäude ist um fast sieben Mio. Euro gesunken, der des Straßenvermögens sogar um nahezu neun Mio. Euro. Dennoch umfassen die Gebäude und Straßen weiter über 60 Prozent der städtischen Bilanz. Daher betrachten wir die Vermögensgegenstände im Folgenden genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Werl 2018*

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16** von bis		GND in Jahren	./ J. RND in Jahren	AAG in Prozent
Verwaltungsgebäude	40	80	80	22	73
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	23	71
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	28	54
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	28	65
Schulsporthallen	40	60	50	10	81
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	25	50

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

* Aufgrund der späten Erstellung des Jahresabschlusses 2019 können in der Prüfung nur die Anlagenwerte 2018 berücksichtigt werden.

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

Die Stadt Werl hat für die Abschreibung der Vermögensgegenstände überwiegend die maximale Gesamtnutzungsdauer gewählt. Dadurch wird der laufende Haushalt nur gering mit Abschreibungsaufwendungen belastet. Gleichzeitig steigt durch die lange Lebensdauer jedoch das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Werl sind eher hoch. Vermögensgegenstände wie die Wohnbauten und die Schulsporthallen haben bereits über 80 Prozent ihrer prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Auf den ersten Blick scheint die Stadt Werl daher ihr Investitionsprogramm deutlich erweitert zu haben. Im Haushaltsplan 2019 sind mit rund 25 Mio. Euro mehr investive Auszahlungen geplant als in den Jahren 2013 bis 2018 zusammen. 2020 und 2021 liegen mit 17 bzw. 13 Mio. Euro ebenfalls deutlich oberhalb des Durchschnittswerts (3,3 Mio. Euro). In der Vergangenheit hat die Stadt Werl jedoch nur einen Bruchteil des geplanten Investitionsvolumens tatsächlich umgesetzt. Auch 2019 betragen die investiven Auszahlungen letztendlich nur rund sieben Mio. Euro. Insoweit sagt das geplante Investitionsvolumen nichts über die tatsächliche Umsetzung und damit eine nachhaltige Wertsteigerung des Anlagevermögens aus.

Den größten Anteil an der Bilanz haben die Straßen und Wirtschaftswege. Rund ein Drittel entfällt auf die Verkehrsflächen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 50 Prozent ausgewogen. Jedoch werden weder Investitions- noch Instandhaltungsmaßnahmen im ausreichenden Maß vorgenommen. Das Risiko hieraus wird teilweise durch die gestiegenen Instandhaltungsrückstellungen aufgefangen. Zur Zustandsverbesserung müssen die ausstehenden Instandhaltungsmaßnahmen jedoch auch umgesetzt werden. Dies ist aktuell nicht absehbar. Nähere Angaben zu den Straßen und Wirtschaftswegen macht die gpaNRW im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Bei den Gebäuden haben lediglich die Feuerwehrgerätehäuser einen Anlagenabnutzungsgrad unter 60 Prozent. Bedenklich ist vor allem die Altersstruktur der Schulsporthallen. Diese sind zur Aufrechterhaltung des Schulsports notwendig. Die Restnutzungsdauer liegt durchschnittlich jedoch nur noch bei unter 10 Jahren. Ins Gewicht fallen hier zwei bereits vollständig abgeschriebene Sporthallen, unter anderem an der Walburgisschule. Letztere wird jedoch im Zuge der umfassenden Neu- und Umbaumaßnahmen an der Walburgisschule durch einen Neubau ersetzt. Die ebenfalls abgeschriebene Sporthalle der ehemaligen Petrihauptschule soll 2020 teilweise saniert werden. Auch an diesem Schulstandort (ehemalige Hauptschule und Grundschule) finden umfangreiche Umbau- und Neubaumaßnahmen statt. So wurde Ende 2019 die ehemalige Hauptschule teilweise abgerissen, um Platz für einen Neubau zu machen. In diesen zieht später die Grundschule ein. Nach Abriss des ehemaligen Grundschulgebäudes soll wiederum in einem entstehenden Neubau eine Zweigstelle der Förderschule des Kreises Soest entstehen. Insgesamt plant die Stadt Werl rund 26 Mio. Euro in ihre Schulgebäude zu investieren.

Anders sieht es mit den Verwaltungsgebäuden und auch den Gemeindehäusern aus. Hier hat die Stadt in den vergangenen Jahren Instandhaltungsrückstellungen, unter anderem für den Sitzungssaal oder die Flachdachsanierung des Rathauses, gebildet. Die Maßnahmen sollen mittelfristig umgesetzt werden. Die Finanzmittel sind im Haushaltsplan bereits eingeplant (vgl. vorheriges Kapitel). Instandhaltungen und Sanierungen erhöhen lediglich die Wahrscheinlichkeit,

dass die prognostizierte Gesamtnutzungsdauer erreicht wird. An der Restnutzungsdauer ändern Sanierungen im Normalfall jedoch nichts. Somit ist eine hohe Altersstruktur trotz regelmäßiger Instandhaltungen ein Indiz, dass hier auf Dauer ein Reinvestitionsbedarf besteht. Die bereits gebildeten Instandhaltungsrückstellungen senken das Risiko ungeplanter Belastungen des Ergebnishaushalts.

1.4 Haushaltssteuerung

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

Der Stadt Werl liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Auch unterjährig ist nicht gewährleistet, dass ausreichende Informationen zur Haushaltssteuerung vorliegen.

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

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

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

Die **Stadt Werl** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung soll

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt und

- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni zum Stand des Haushaltsanierungsplans berichtet

werden. Diese Fristen werden jedoch nicht vollständig eingehalten. Während die Haushaltssatzung überwiegend rechtzeitig angezeigt wird, ist es der Stadt bisher nicht gelungen, die Frist für die Jahresabschlüsse einzuhalten. So wurde der Jahresabschluss 2019 erst im Oktober 2020 aufgestellt. Noch deutlicher fällt dies bei den Gesamtab schlüssen aus: Bisher hat die Stadt lediglich den Gesamtab schluss 2010 geprüft und festgestellt. Die Stadt plant, die Möglichkeiten des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse zu nutzen. Demnach muss nur noch der Gesamtab schluss 2018 geprüft werden. Die Abschlüsse 2011 bis 2017 kann sie dem Gesamtab schluss 2018 ungeprüft beifügen. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtab schluss aufzustellen. Um das Beschleunigungsgesetz zu nutzen, muss der geprüfte Gesamtab schluss 2018 bis spätestens 31. Dezember 2021 angezeigt werden. Aktuell hat die Stadt noch keinen der ausstehenden Gesamtab schlüsse aufgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte zeitnah die ausstehenden Gesamtab schlüsse nachholen, um von der Vereinfachungsregel Gebrauch zu machen. Hält sie die vorgegebene Frist nicht ein, verstößt sie gegen die Vorgaben aus § 116 GO NRW.

Durch die fehlenden Gesamtab schlüsse liegen der Stadt nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtab schluss bereithält. Weiterführende Angaben zum Umgang mit den Beteiligungen macht die gpaNRW im Teilbericht „Beteiligungen“.

Unterjährig hat die Stadt Werl kein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet. Die Überwachung der Haushaltsausführung liegt bei den Abteilungsleitern als Produktverantwortliche. Ein Finanzberichtswesen besteht nicht. Es ist kein standardisierter Prozess vorgesehen, um Haushaltsabweichungen rechtzeitig zu erkennen. Es werden lediglich die vorgeschriebenen Berichte an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans gefertigt. Dem Stadtrat als politischen Entscheidungsträger wird der Bericht nicht zur Kenntnis gegeben. Somit ist eine unterjährige Steuerung der Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik nicht gewährleistet.

Das Gesetz zur Isolierung der aus der Covid-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen schreibt in § 2 Abs. 2 eine quartalsweise Unterrichtung des Stadtrats zur finanziellen Lage vor. Bisher hat die Stadt kein Konzept entwickelt, um diese Vorgabe zu erfüllen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte Standards für ein Finanzcontrolling erarbeiten. Hierauf aufbauend sollte sie ein Finanzberichtswesen einrichten. Dies sollte mindestens eine Prognose des Haushaltsverlaufs zum Jahresende beinhalten. Die Standards für das Controlling und das darauf aufbauende Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Werl gelingt es nur teilweise, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Haushaltsentwicklung ist auch von nicht beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen abhängig. Für zukünftig steigende Aufwendungen aus der Jugendamtsumlage reicht die Haushaltskonsolidierung der Stadt aktuell nicht aus.

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, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

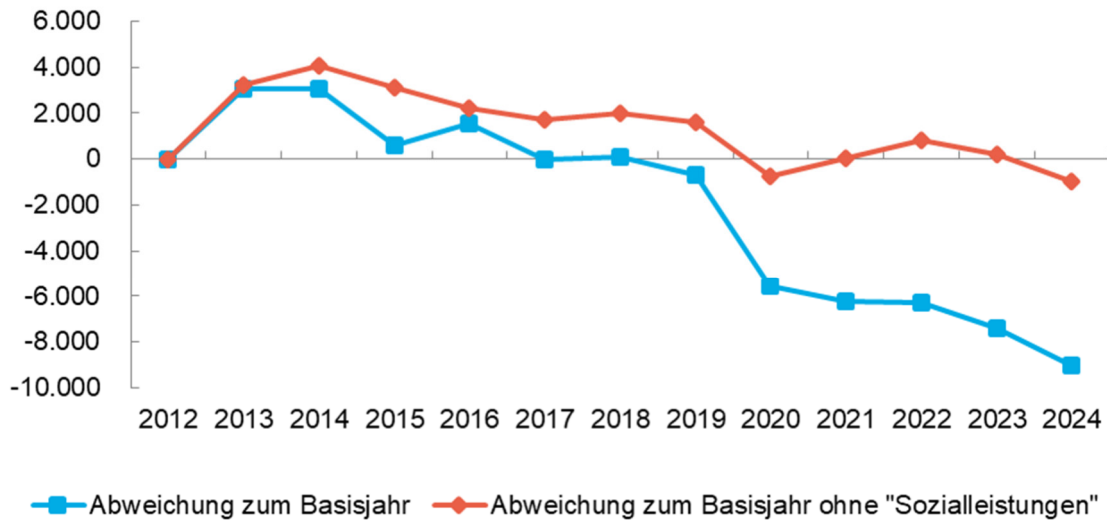
In der **Stadt Werl** haben wir unter anderem folgende Sondereffekte identifiziert:

- Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund einer Umstellung der Sterbetafel,
- die erstmalige Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen für Straßen und
- die Drohverlustrückstellungen 2016 und 2019.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 8 bis 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Werl in Tausend Euro 2012 bis 2024



Das Basisjahr 2012 wird als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit „Sozialleistungen“ (blauer Graph). Der Stadt Werl gelingt es nur teilweise, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Die Stadt Werl hat zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Die deutlichste Auswirkung zeigt sich hierbei durch die Anhebung der Grundsteuerhebesätze 2013. Das bereinigte Jahresergebnis verbessert sich dadurch deutlich gegenüber dem Vorjahr. In den darauffolgenden Jahren gelingt es der Stadt jedoch nicht mehr, die Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Seit 2017 liegen die bereinigten Jahresergebnisse wieder auf dem Niveau vor der Hebesatzerhöhung.

Die festgestellten Jahresergebnisse haben sich im gleichen Zeitraum wesentlich positiver entwickelt. Dies ist jedoch auch auf die positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die konjunkturabhängigen Steuererträge und die Schlüsselzuweisungen steigen in den letzten Jahren weiter an, auch wenn sich diese nicht in der abgebildeten Grafik niederschlagen.

Negativ auf den Haushalt haben sich in den letzten Jahren die steigenden Aufwendungen aus Pflichtaufgaben ausgewirkt. Daher betrachten wir im Folgenden die bereinigten Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ (roter Graph).

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2019 zum Basisjahr rund 2,3 Mio. Euro günstiger. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: +30.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -327.000 Euro
- Jugendamtsumlage: -2 Mio. Euro

Bis 2015 ist die Haushaltsbelastung aus dem Produktbereich 05 stetig angewachsen. Die gestiegene Erstattung aus dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) hat den Haushalt deutlich entlastet. Anders sieht es mit den Aufgaben der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe aus, die teilweise vom Kreisjugendamt übernommen werden. In der Grafik erkennt man, dass es der Stadt ohne die Aufwendungen aus dem Produktbereich und insbesondere der Jugendamtsumlage beinahe gelingt, die Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Im Haushaltsplanungszeitraum ab 2020 verstärkt sich dieser Trend noch. Wiederum rechnet die Stadt Werl mit einer stark steigenden Jugendamtsumlage (+4,6 Mio. Euro bis 2024). Die eigene Konsolidierung reicht nicht aus, um diese Steigerung auszugleichen. Wie bereits festgestellt gibt es in der Haushaltsplanung sowohl Risiken als auch Chancen. Insbesondere die nicht beeinflussbaren Ertragspositionen sind sehr zurückhaltend geplant. Die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Eintrübung der Konjunktur könnte jedoch dafür sorgen, dass anders als in den Vorjahren keine Verbesserung der Jahresergebnisse eintritt. Die beeinflussbaren Haushaltspositionen entwickeln sich sehr negativ. Aktuell wird der Haushalt somit nicht ausreichend konsolidiert, um die Aufwandssteigerungen auszugleichen. Fallen die konjunkturell abhängigen Ertragspositionen nicht besser aus als aktuell geplant, ist der Haushaltsausgleich auf Dauer gefährdet.

→ Empfehlung

Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Werl den Weg der Konsolidierung weiter verfolgen. Auch die umlagebasierten Kreisumlagen müssen dauerhaft aus dem Haushalt erwirtschaftet werden.

1.4.3 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Werl** hat die Hebesätze der Grundsteuern A und B zur Erreichung der Stärkungspaktziele genutzt. Zum Haushaltsjahr 2013 hat die Stadt die Hebesätze auf ihr jetziges Niveau gehoben. Dies hat allein für die Grundsteuer B (Hebesatzerhöhung von 421 Punkten) zu Mehrerträgen von rund vier Mio. Euro jährlich geführt. Die Verdopplung des Grundsteuer A-Hebesatzes von 239 auf 478 Punkte trägt zusätzlich 150.000 Euro jährlich zur Konsolidierung bei. Dadurch ist der Stadt nicht nur seit 2013 der Haushaltsausgleich gelungen. Auch die drohende Überschuldung ist nicht eingetreten. In der Grafik zur Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung ist der deutliche Anstieg ab 2013 ebenfalls abzulesen. Weitere Anpassungen der Realsteuerhebesätze sind aktuell nicht vorgesehen.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2020 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

	Stadt Werl	Kreis Soest	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse*	Mittelwert Stärkungspakt-kommunen
Grundsteuer A	478	326	323	298	369
Grundsteuer B	800	541	630	548	707

	Stadt Werl	Kreis Soest	Regierungsbe- zirk Arnsberg	gleiche Größen- klasse*	Mittelwert Stärkungspakt- kommunen
Gewerbesteuer	437	436	469	413	483

* Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

1.4.4 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Werl hat keine Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen geregelt. Sie verstößt damit gegen die Vorgaben des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.

→ Feststellung

Die Stadt Werl überträgt regelmäßig sowohl investive als auch konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei der Planung der investiven Auszahlungen berücksichtigt die Stadt nicht im ausreichenden Maß die Vorgaben aus § 13 Abs. 1 KomHVO. Dies zeigt vor allem der sehr niedrige Grad der Inanspruchnahme von Ermächtigungen.

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

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

Die **Stadt Werl** hat keine Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen beschlossen. Übertragungen von Ermächtigungen über den § 86 GO NRW (Übertragung von Kreditermächtigungen) hinaus sind somit rechtswidrig.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen treffen.

Die gpaNRW hat die Stadt Werl im Prüfverlauf auf den Rechtsverstoß hingewiesen. Daher plant die Verwaltung, zeitnah Regelungen in Absprache mit dem neu gewählten Rat zu treffen.

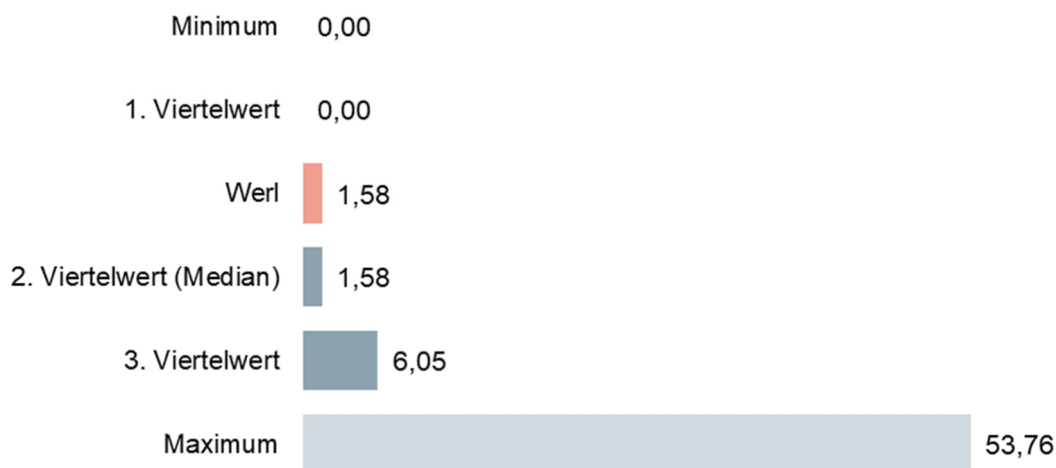
Ordentliche Aufwendungen Stadt Werl 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	57.797	64.072	66.808	66.106	66.690
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	348	336	84	185	49

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,60	0,52	0,13	0,28	0,07
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	58.144	64.407	66.892	66.291	66.738
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,60	0,52	0,13	0,28	0,07
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	60.084	61.678	66.869	65.051	68.525
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	95,76	99,97	98,13	103

Die Stadt Werl überträgt regelmäßig Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr. Meist beschränken sich diese auf ausstehende Schlussabrechnungen sowie geförderte Aufwendungen, deren Umsetzung noch aussteht (z.B. die geförderte Änderung von Bachläufen, 120.000 Euro nach 2018). Zusätzlich erweitert sie das Budget durch überplanmäßige Erträge. Diese setzt sie zur Deckung überplanmäßiger Aufwendungen ein.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



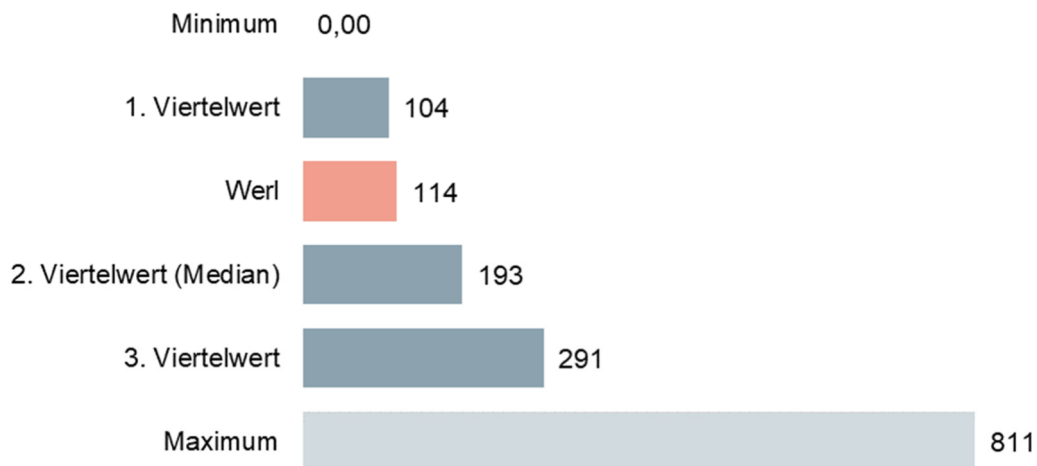
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Über ein Viertel der mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Somit ordnet sich die Stadt Werl trotz des geringen Umfangs beim Medianwert ein.

Investive Auszahlungen Stadt Werl 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.043	5.029	9.936	8.102	25.242
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.692	2.270	2.048	8.337	3.514
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	33,55	45,13	20,61	103	13,92
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.735	7.299	11.984	16.439	28.756
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	25,12	31,09	17,09	50,71	12,22
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.443	2.374	3.358	4.047	7.053
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,12	32,53	28,02	24,62	24,53

Deutlich umfangreicher als im konsumtiven Bereich überträgt die Stadt Werl investive Auszahlungsermächtigungen. 2018 hat sich der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen sogar verdoppelt. 2019 hat die Stadt hingegen bereits im Haushaltsplanungsprozess einen deutlich höheren Haushaltsansatz gebildet.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Bis auf 2018 übertragen mehr als die Hälfte der anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich mehr investive Ermächtigungsübertragungen als die Stadt Werl. Auch mit nur unterdurchschnittlichen Ermächtigungsübertragungen hat sich der fortgeschriebene Ansatz seit 2015 deutlich erhöht. Dies ist bis auf 2018 vor allem auf steigende Haushaltsansätze zurückzuführen. Gleichzeitig ist der Grad der Inanspruchnahme immer weiter zurückgegangen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 liegt er nur noch bei 32 Prozent. Dies sei nach Aussage der Stadtverwaltung darauf zurückzuführen, dass regelmäßig mehr Mittel veranschlagt würden als tatsächlich umgesetzt werden

könnten. Sowohl die eigene Personalausstattung als auch die aktuelle Auslastung in der Bau-
branche würden der Umsetzung Grenzen setzen.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im
Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen
vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im
Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen
im Haushaltsplan veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte
insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft
werden.

1.4.5 Fördermittelmanagement

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

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln ver-
meiden.

1.4.6 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Werl hat wichtige Schritte unternommen, um die Fördermittelakquise zu unterstüt-
zen. Hierzu zählt auch die Einrichtung der zentralen Koordinierungsstelle Förderungen. Die
Förderfähigkeit von Maßnahmen wird bereits im Prozess der Haushaltsplanung geprüft. Eine
schriftliche Vorgabe zum Ablauf der Fördermittelakquise könnte die Prozesse weiter verbes-
sern.

*Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelak-
quise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Pla-
nung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über
mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zu-
dem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung ha-
ben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.*

Die **Stadt Werl** hat sich bereits intensiv mit dem Thema „Fördermittelmanagement“ befasst. Auf
Grundlage eines politischen Antrags aus dem Jahr 2017 hat die Stadt eine Koordinierungsstelle
Förderungen eingerichtet. Die Stelle hat folgende Aufgaben:

- recherchieren und aufbereiten von Informationen zu Förderprogrammen und -möglichkei-
ten sowie weiterleiten an die zuständige Abteilung,
- beraten der Fachabteilungen bei der Akquise, Antragstellung und Verwaltung (inkl. Ein-
haltung der Vorgaben) von Fördermitteln,

- überwachen der termingerechten Umsetzung von geförderten Maßnahmen einschließlich der finanztechnischen Steuerung in Abstimmung mit der verantwortlichen Fachabteilung,
- austauschen mit Fördermittelgebern sowie teilnehmen an Netzwerken und Arbeitskreisen.

Die Koordinierungsstelle unterstützt nicht nur die städtischen Förderprojekte. Auch Dritte, zum Beispiel gemeinnützige Vereine, unterstützt sie bei der Fördermittelakquise.

Die Koordinierungsstelle betrachtet sowohl die bereits in der Haushaltsplanung veranschlagten Maßnahmen unter den Gesichtspunkt der Fördermöglichkeit als auch die bisher noch nicht zeitlich festgelegten. Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachabteilungen und der Koordinierungsstelle regelt eine Dienstanweisung vom 01. April 2019. Eine standardmäßige Prüfung im Haushaltsplanungsprozess ist zwar vorgesehen, jedoch nicht schriftlich in Form einer Dienstanweisung fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die vorgesehenen Verfahrensabläufe für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Insbesondere die Einbindung der Koordinierungsstelle Förderungen in die Haushaltsplanung sollte schriftlich festgeschrieben werden.

Durch die zentrale Stelle für die Fördermittel werden hohe Erfahrungswerte aufgebaut. Seitdem die relativ neue Stelle besetzt ist, ist die Zahl der Fördermittelanträge nach Aussage der Verwaltung bereits gestiegen. Die Finanzen der Stadt werden so potenziell entlastet.

1.4.6.1 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Dem Rat der Stadt Werl wird zukünftig regelmäßig zu geplanten und bereits umgesetzten Fördermaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. In der zentralen Aktenführung von Fördermaßnahmen besteht noch Optimierungsbedarf.

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.

Der **Stadt Werl** ist es in der Vergangenheit gelungen, die Fördermittelaufgaben einzuhalten und so eine Rückforderung der Mittel zu vermeiden. Die Förderbestimmungen und -auflagen werden im zuständigen Fachbereich verwaltet. Sie erhalten dabei Unterstützung durch die Koordinierungsstelle Förderungen. Eine zentrale Datei, auf die alle Bereiche Zugriff haben, ist nicht eingerichtet. Auch werden die Auflagen für investive Fördermaßnahmen nicht in der Anlagenbuchhaltung nachgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte Verfahrensabläufe rund um das Fördermittelmanagement schriftlich fixieren. Die Auflagen und Förderbestimmungen sollten für alle Bereiche, konsumtiv wie investiv, in einer zentralen Datei gepflegt werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung

der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Aufgrund der neu eingerichteten Koordinierungsstelle sollen zukünftig regelmäßig (einmal pro Jahr) Berichte an den Stadtrat erfolgen. Der erste Bericht erfolgte im August 2020. Der Tätigkeitsbericht informiert über die schon gestellten sowie noch geplanten Fördermaßnahmen. Innerhalb der Stadtverwaltung ist kein Berichtswesen eingerichtet. Da die Koordinierungsstelle als Stabsstelle beim Fachbereichsleiter 1 (Verwaltungssteuerung und Finanzen) angegliedert ist, besteht zumindest der Informationsfluss zum Kämmerer. Dieser kann, falls notwendig, die Informationen an den Verwaltungsvorstand weitergeben.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Werl liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Auch unterjährig ist nicht gewährleistet, dass ausreichende Informationen zur Haushaltssteuerung vorliegen.	60	E1.1	Die Stadt Werl sollte zeitnah die ausstehenden Gesamtabschlüsse nachholen, um von der Vereinfachungsregel Gebrauch zu machen. Hält sie die vorgegebene Frist nicht ein, verstößt sie gegen die Vorgaben aus § 116 GO NRW.	61
			E1.2	Die Stadt Werl sollte Standards für ein Finanzcontrolling erarbeiten. Hierauf aufbauend sollte sie ein Finanzberichtswesen einrichten. Dies sollte mindestens eine Prognose des Haushaltsverlaufs zum Jahresende beinhalten. Die Standards für das Controlling und das darauf aufbauende Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.	61
F2	Der Stadt Werl gelingt es nur teilweise, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Haushaltsentwicklung ist auch von nicht beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen abhängig. Für zukünftig steigende Aufwendungen aus der Jugendamtsumlage reicht die Haushaltskonsolidierung der Stadt aktuell nicht aus.	62	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt den Weg der Konsolidierung weiter folgen. Auch die umlagebasierten Kreisumlagen müssen dauerhaft aus dem Haushalt erwirtschaftet werden.	64
F3	Die Stadt Werl hat keine Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen geregelt. Sie verstößt damit gegen die Vorgaben des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.	65			
F4	Die Stadt Werl überträgt regelmäßig sowohl investive als auch konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei der Planung der investiven Auszahlungen berücksichtigt die Stadt nicht im ausreichenden Maß die Vorgaben aus § 13 Abs. 1 KomHVO. Dies zeigt vor allem der sehr niedrige Grad der Inanspruchnahme von Ermächtigungen.	65	E4.1	Die Stadt Werl sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen treffen.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Werl sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.	68
F5	Die Stadt Werl hat wichtige Schritte unternommen, um die Fördermittelakquise zu unterstützen. Hierzu zählt auch die Einrichtung der zentralen Koordinierungsstelle Förderungen. Die Förderfähigkeit von Maßnahmen wird bereits im Prozess der Haushaltsplanung geprüft. Eine schriftliche Vorgabe zum Ablauf der Fördermittelakquise könnte die Prozesse weiter verbessern.	68	E5	Die Stadt Werl sollte die vorgesehenen Verfahrensabläufe für die Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Insbesondere die Einbindung der Koordinierungsstelle Förderungen in die Haushaltsplanung sollte schriftlich festgeschrieben werden.	69
F6	Dem Rat der Stadt Werl wird zukünftig regelmäßig zu geplanten und bereits umgesetzten Fördermaßnahmen berichtet. Die Auflagen und Förderbestimmungen werden bei der für die Beantragung zuständigen Stelle verwaltet. In der zentralen Aktenführung von Fördermaßnahmen besteht noch Optimierungsbedarf.	69	E6	Die Stadt Werl sollte Verfahrensabläufe rund um das Fördermittelmanagement schriftlich fixieren. Die Auflagen und Förderbestimmungen sollten für alle Bereiche, konsumtiv wie investiv, in einer zentralen Datei gepflegt werden. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Wert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	105	92,08	98,94	101	103	108	28
Eigenkapitalquote 1	12,63	8,01	15,46	33,72	46,88	63,20	28
Eigenkapitalquote 2	46,45	32,17	47,22	58,26	70,82	86,86	28
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,56	0,06	25,17	31,62	36,41	48,29	28

Kennzahlen	Wert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	7,87	2,69	5,15	7,05	8,71	12,69	27
Drittfinanzierungsquote	54,92	12,32	46,88	56,82	66,72	93,66	26
Investitionsquote	327	29,41	68,74	111	146	327	27
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	83,07	68,70	83,38	90,54	97,98	109	28
Liquidität 2. Grades	71,68	8,64	34,48	88,54	158	583	28
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11,66	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,76	2,03	3,31	6,35	9,64	19,90	28
Zinslastquote	6,33	0,00	0,59	1,15	1,82	6,33	28
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	57,29	32,39	47,14	54,69	59,84	72,28	27
Zuwendungsquote	24,91	11,05	15,52	20,04	25,05	37,39	28
Personalintensität	16,85	13,13	17,18	20,01	22,96	31,24	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,58	10,91	15,86	17,65	22,16	31,64	28
Transferaufwandsquote	46,70	37,05	39,94	43,23	46,52	58,24	28

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Werl in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts- werte
Jahresergebnis	1.691	840	2.265	3.873	5.917	
Gewerbesteuern (4013)	12.266	10.380	12.990	16.662	14.766	13.413
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	9.812	10.473	10.813	11.438	12.270	10.961
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.316	1.510	1.556	1.938	2.416	1.747
Ausgleichsleistungen (405)	997	1.051	1.070	1.124	1.162	1.081
Schlüsselzuweisungen (4111)	10.434	12.318	12.431	14.174	14.648	12.801
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	242	131	34	211	96	143
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	2.044	2.044	2.044	1.595	1.165	*
Summe der Erträge	37.111	37.907	40.939	47.142	46.523	40.146
Steuerbeteiligungen (534)	1.955	1.674	2.070	2.562	2.314	2.115
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	15.443	15.732	16.539	17.120	17.287	16.424
Summe der Aufwendungen	17.398	17.406	18.609	19.682	19.601	18.539
Saldo	19.713	20.501	22.330	27.460	26.922	21.606

* Da die Konsolidierungshilfe nicht dauerhaft zur Verfügung steht, fließt kein Durchschnittswert in die Modellrechnung mit ein.

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	14.305	16.009	16.068	18.295	22.247	28.189	29.168
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	14.305	16.009	16.068	18.295	22.247	28.189	29.168
Sonderposten für Zuwendungen	62.124	61.727	64.339	64.784	64.394	63.464	63.650
Sonderposten für Beiträge	16.915	16.489	16.441	15.933	15.400	14.912	14.453
Eigenkapital 2	93.344	94.225	96.848	99.012	102.042	106.564	107.271
Bilanzsumme	232.807	231.921	229.721	229.414	234.211	235.978	230.923

Tabelle 5: Schulden Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	27.121	25.418	24.158	22.541	20.774	19.748	18.684
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	72.060	71.301	69.789	65.725	63.125	56.054	41.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.573	1.454	1.226	1.196	1.306	1.334	2.840
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	178	276	88	489	643	361	464
Sonstige Verbindlichkeiten	1.039	773	462	476	474	1.228	2.022
Erhaltene Anzahlungen	4.450	4.832	3.593	3.509	4.257	6.104	7.439
Verbindlichkeiten	106.421	104.054	99.316	93.935	90.578	84.830	72.448
Rückstellungen	32.727	33.607	33.529	36.448	41.574	44.570	51.114

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonderposten für den Gebüh- renausgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden	139.148	137.661	132.845	130.383	132.153	129.400	123.562

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Werl in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	93.935	90.578	84.830
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	333	9	2
Forderungen gegenüber Sondervermögen	244	262	325
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	68.337	67.541	67.403
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	878	792	821
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	160.818.285	157.056.304	150.085.352

*Die Verbindlichkeiten der folgenden Mehrheitsbeteiligungen sind in die Berechnung eingeflossen: Städtische Bäder und Beteiligungs-GmbH Werl, Kommunalbetrieb Werl, Stadtwerke Werl GmbH, Krematorium Werl GmbH, Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung mbH Werl.

Tabelle 7: Rückstellungen Stadt Werl in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	26.439	27.498	28.520	28.483	29.641	30.565	32.379
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	122	642	519	4.110	5.681	5.479
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	6.288	5.987	4.366	7.446	7.823	8.324	13.255
Summe der Rückstellungen	32.727	33.607	33.529	36.448	41.574	44.570	51.114

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Werl in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-631	484	1.691	840	2.265	3.873	5.917	955	572	530	311	266	273
Gewerbesteuer	14.979	11.709	12.266	10.380	12.990	16.662	14.766	15.780	13.300	13.300	13.600	13.600	13.900
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.851	9.284	9.812	10.473	10.813	11.438	12.270	12.674	12.514	12.990	13.691	14.430	15.210
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.261	1.275	1.316	1.510	1.556	1.938	2.416	2.678	2.552	2.609	2.663	2.719	2.776
Ausgleichsleistungen	1.030	1.007	997	1.051	1.070	1.124	1.162	1.205	1.211	1.261	1.296	1.339	1.383
Schlüsselzuweisungen vom Land	10.024	9.766	10.434	12.318	12.431	14.174	14.648	12.471	15.491	16.560	17.140	17.843	18.574
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.915	2.044	2.044	2.044	2.044	1.595	1.165	756	368	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	5	207	242	131	34	211	96	313	458	458	0	0	0
Summe der Erträge	38.065	35.292	37.111	37.907	40.939	47.142	46.523	45.878	45.896	47.178	48.391	49.932	51.844

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gewerbesteuerumlage	1.218	926	991	849	1.050	1.309	1.186	1.058	1.065	1.065	1.089	1.089	1.113
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.183	900	963	825	1.020	1.253	1.128	1.251	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	15.233	14.907	15.443	15.732	16.539	17.120	17.287	16.970	17.599	18.268	19.616	20.084	20.308
Summe der Aufwendungen	17.633	16.733	17.398	17.406	18.609	19.682	19.601	19.279	18.665	19.333	20.705	21.174	21.422
Saldo der Bereinigungen	20.432	18.559	19.713	20.501	22.330	27.460	26.922	26.599	27.231	27.845	27.686	28.758	30.422
Saldo der Sondereffekte	43	0	0	843	-502	-2.449	1	-3.862	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.105	-18.075	-18.022	-20.504	-19.562	-21.138	-21.006	-21.783	-26.659	-27.315	-27.375	-28.491	-30.149
Abweichung vom Basisjahr	0	3.030	3.083	601	1.543	-33	99	-678	-5.554	-6.210	-6.269	-7.386	-9.043

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Werl in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.105	-18.075	-18.022	-20.504	-19.562	-21.138	-21.006	-21.783	-26.659	-27.315	-27.375	-28.491	-30.149
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.915	2.044	2.044	2.044	2.044	1.595	1.165	756	368	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-19.190	-16.031	-15.978	-18.460	-17.518	-19.544	-19.841	-21.026	-26.291	-27.315	-27.375	-28.491	-30.149
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	3.160	3.212	731	1.672	-353	-650	-1.836	-7.101	-8.124	-8.184	-9.301	-10.958

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Stadt Werl in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.105	-18.075	-18.022	-20.504	-19.562	-21.138	-21.006	-21.783	-26.659	-27.315	-27.375	-28.491	-30.149
Jugendamtsumlage	7.098	7.044	7.458	8.094	8.008	8.552	8.996	9.071	10.708	11.772	12.599	13.099	13.547
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-14.007	-11.031	-10.564	-12.411	-11.554	-12.586	-12.010	-12.712	-15.951	-15.543	-14.776	-15.392	-16.601
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	2.976	3.442	1.596	2.453	1.421	1.997	1.295	-1.944	-1.536	-769	-1.386	-2.594

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Werl in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.105	-18.075	-18.022	-20.504	-19.562	-21.138	-21.006	-21.783	-26.659	-27.315	-27.375	-28.491	-30.149
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-985	-1.239	-1.656	-2.433	-637	-1.063	-751	-956	-1.537	-1.847	-1.857	-1.877	-1.900
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-899	-898	-847	-968	-1.001	-1.087	-1.133	-1.226	-1.553	-1.581	-1.587	-1.595	-1.603
Jugendamtsumlage	-7.098	-7.044	-7.458	-8.094	-8.008	-8.552	-8.996	-9.071	-10.708	-11.772	-12.599	-13.099	-13.547
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-12.123	-8.894	-8.061	-9.010	-9.916	-10.436	-10.125	-11.252	-12.861	-12.115	-11.332	-11.921	-13.098
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	3.229	4.062	3.113	2.207	1.687	1.998	1.593	-738	8	791	202	-975

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werl 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 Werl** ist zum 31. Dezember 2018 insgesamt an 17 Unternehmen beteiligt, die sich auf vier Beteiligungsebenen verteilen. Die Stadt übt auf fünf dieser Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Die Stadt hat verschiedene kommunale Aufgaben in ihre Beteiligungen ausgegliedert. Insgesamt ist die Beteiligungsstruktur überschaubar, so dass ein mittleres Steuerungserfordernis besteht. Allerdings sind die Beteiligungen zum Teil von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Werl. Dies trifft insbesondere auf einzelne Mehrheitsbeteiligungen zu, in denen zusätzlich zum Kernhaushalt bedeutendes Anlagevermögen sowie hohe Verbindlichkeiten bestehen. Zudem erzielen die Beteiligungen zum Teil wesentliche Erträge.

Die Stadt Werl erhält neben Konzessionsabgaben der Stadtwerke Werl GmbH jährlich bedeutende Gewinnausschüttungen aus den Beteiligungen, maßgeblich aus dem Sondervermögen Kommunalbetrieb Werl (KBW). Zur Einschätzung der gesamtfinanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den Haushalt müssten jedoch ebenso die Erträge und Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen berücksichtigt werden. Diese sollen nach Aussage der Verwaltung im Zuge der Aufstellung der noch offenen Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte für die Jahre 2011 bis 2018 erhoben werden.

Ausgehend von der vorhandenen Beteiligungsstruktur, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Stadt und den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich durchschnittliche Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Bisher hat die Stadt Werl kein Beteiligungsmanagement eingerichtet und sieht hierfür auch keine Personalressourcen vor. Die Beteiligungssteuerung und Interessenvertretung der Stadt erfolgt durch den Bürgermeister, den Kämmerer bzw. die Kämmerin sowie die Ratsmitglieder.

Die Stadt Werl hat entgegen § 117 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) lediglich 2010 einen Beteiligungsbericht aufgestellt und dem Rat vorgelegt. Eine Übersicht der Mehrheitsbeteiligungen wird jährlich dem Haushaltsplan als Anlage beigelegt. Teilweise liegen bei Aufstellung des Haushaltsplans Jahresabschlüsse dieser Beteiligungen noch nicht vor. Dem Rat fehlt somit ein vollständiger und teilweise auch zeitnaher Überblick über die gesamte städtische Beteiligungsstruktur. Damit stehen dem Rat zur Steuerung nur für die haushaltsrelevanten Beteiligungen Informationen zur Verfügung. Die Stadt beabsichtigt, die noch offenen Beteiligungsberichte als Anlage der jeweiligen Gesamtabschlüsse bis Juni 2021 aufzustellen. Zur besseren Steuerungsunterstützung sollte dies möglichst zeitnah umgesetzt werden.

Zudem sollte die Stadt Werl die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen an zentraler Stelle möglichst digital und aktuell vorhalten. Insbesondere die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren wie auch mittelbaren Beteiligungen sollten vorliegen. Das Schulungsangebot der Stadt für die Mandatsträger zu Rechten und Pflichten im Aufsichtsrat sollte bei Bedarf durch Schulungen zu Fachthemen ergänzt werden. Die gilt gerade jetzt zu Beginn einer neuen Wahlperiode. Zudem sollten die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen durch Stellungnahmen der Verwaltung aktiv unterstützt werden.

Um ein der Beteiligungsstruktur angemessenes und effizientes Berichtswesen aufzubauen, sollte die Stadt Werl die hierzu benötigten Personalressourcen ermitteln und vorhalten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

- ➔ Die Stadt Werl hält 2018 insgesamt 17 Beteiligungen; bei fünf Beteiligungen handelt es sich um Mehrheitsbeteiligungen. Die Stadt hat diverse kommunale Aufgaben auf die Beteiligungen übertragen. Die Komplexität der städtischen Beteiligungsstruktur befindet sich auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Werl** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 17 Unternehmen beteiligt. Bei acht Beteiligungen handelt es sich um unmittelbare Beteiligungen. Insgesamt bestehen vier Beteiligungsebenen. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Mehrheitlich bestehen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie sogenannte Komplementärgesellschaften (GmbH & Co. KG). Die Geschäftsfelder der Beteiligungen umfassen diverse Aufgaben wie z. B. den Bäderbetrieb, Ver- und Entsorgung, Wirtschaftsförderung, Wohnungswesen und Kreditwirtschaft. Zudem gehört die Stadt zu den wenigen Städten in Nordrhein-Westfalen, die an einem Krematorium beteiligt ist.

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

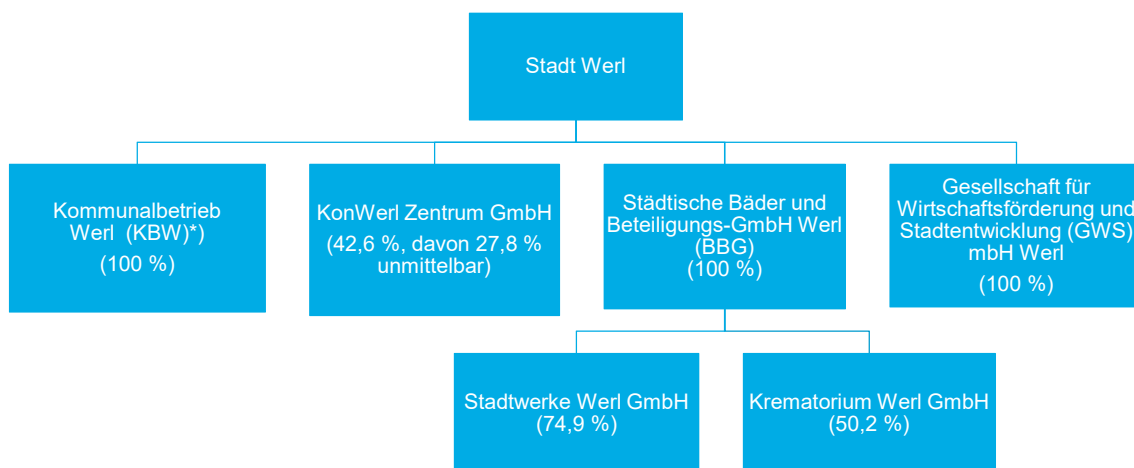
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt grundsätzlich einen maßgeblichen, ab 50 Prozent einen beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁷ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



*) Eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Die für den Betrieb des Kompetenzzentrums des Energieparks zuständige KonWerl Zentrum GmbH ist zum 31. Dezember 2018 aufgelöst worden. Mit der Liquidation des Vermögens und dem Schuldenausgleich ist 2019 begonnen worden. Die bisherige Tätigkeit ist eingestellt bzw. auf den Kreis Soest bzw. Kreishandwerkerschaft sowie die GWS mbH Werl übertragen worden.

⁷ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Der Kommunalbetrieb der Stadt Werl umfasst insgesamt neun Sparten. Hierzu gehören insbesondere wesentliche Gebührenhaushalte, wie die Stadtentwässerung, Abfallentsorgung, Straßenreinigung und das Bestattungswesen. Des Weiteren führt der Betrieb u.a. die Unterhaltung der Grünflächen, Gewässer, Straßen und Sportstätten durch. Diese originär defizitären Aufgaben werden durch städtische Leistungen ausgeglichen.

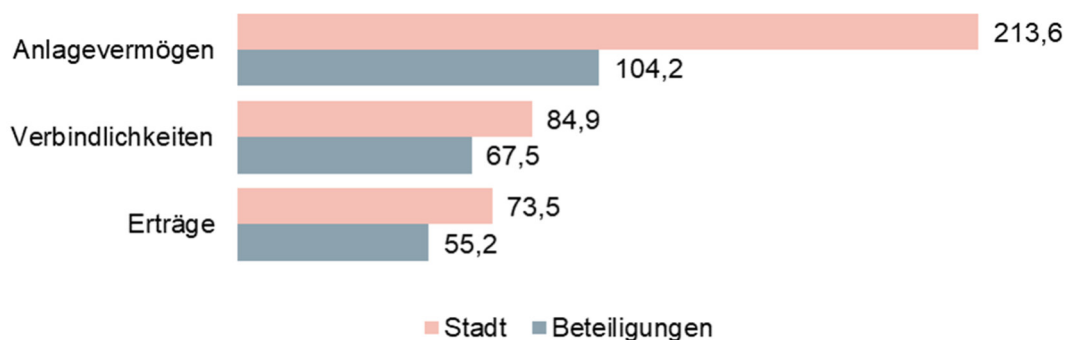
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Werl halten im Vergleich zum Kernhaushalt hohes Anlagevermögen sowie bedeutende Verbindlichkeiten und erwirtschaften zusätzlich wesentliche Erträge. Dies gilt insbesondere für den KBW, die Stadtwerke Werl GmbH und die BBG. Insgesamt besteht damit eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt.

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 Werl** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Die Darstellung erfolgt unabhängig von den im einzelnen bestehenden Umsatzgrößen der Beteiligungen und deren Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Ziel dieser Betrachtung ist es, das Gesamtvolumen der Stadt und ihrer Beteiligungen hinsichtlich der Größen Anlagevermögen, Verbindlichkeiten und Erträge zu verdeutlichen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Kernhaushalt halten die Beteiligungen mit 104,2 Mio. Euro zusätzlich hohe Vermögenswerte vor. Das in den Beteiligungen liegende Anlagevermögen besteht überwiegend im KBW mit 63,0 Mio. Euro aufgrund des dort bilanzierten Kanalvermögens. Über weiteres Anlagevermögen von 22,4 Mio. Euro verfügt die Stadtwerke Werl GmbH sowie die städtischen Bäder und Beteiligungs-GmbH mit weiteren 16,1 Mio. Euro.

Auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen haben mit 67,5 Mio. Euro im Vergleich zu den städtischen Verbindlichkeiten bereits eine bedeutende Höhe erreicht. Die Verbindlichkeiten in den Beteiligungen werden mit 39,4 Mio. Euro überwiegend im KBW gehalten. Weitere Verbindlichkeiten von 15,2 Mio. Euro bestehen bei der Stadtwerke Werl GmbH. Die Städtische Bäder und Beteiligungs-GmbH Werl hat Verbindlichkeiten von 7,1 Mio. Euro aufgenommen. Die Entwicklung und den Stand der (Gesamt-)Verbindlichkeiten analysieren wir im Teilbericht „Finanzen“ ausführlich.

Die Beteiligungen erwirtschaften 2018 mit 55,2 Mio. Euro bereits drei Viertel der Erträge, die von der Stadt Werl selbst generiert werden. Maßgeblich wirken sich bei den Beteiligungen die Erträge der Stadtwerke Werl GmbH mit 31,7 Mio. Euro aus, die diese aus der Strom-, Gas – und Wasserversorgung erzielt. Zudem erwirtschaftet der KBW Erträge von circa 16,1 Mio. Euro aus den Gebührenhaushalten. Zusätzlich vergütet die Stadt dem KBW die erbrachten Dienstleistungen für die Unterhaltung der städtischen Anlagen. Die BBG erzielt 2018 Erträge aus dem Bäderbetrieb und erhält u.a. hohe Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Werl GmbH von insgesamt 3,3 Mio. Euro. Die Erträge der Krematorium Werl GmbH aus Entgelten betragen 2018 rund 2,8 Mio. Euro.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die Stadt Werl erhält regelmäßig Gewinnausschüttungen aus Beteiligungen, die auch zukünftig zur Haushaltskonsolidierung benötigt werden. Die Leistungsbeziehungen zwischen Stadt und Beteiligungen können im Einzelnen aber nicht dargestellt werden, da die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen nicht dezidiert ermittelbar sind. Zum Bilanzstichtag 2018 hält die Stadt Werl gegenüber ihren Mehrheitsbeteiligungen Bürgschaften von rund 9,8 Mio. Euro, die Haftungsrisiken beinhalten.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse SoestWerl und deren Träger, der Sparkassenzweckverband der Städte Soest und Werl und der Gemeinden Bad Sassendorf, Ense, Lippetal, Möhnesee, Welver und Wickede (Ruhr) beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein. Die Stadt Werl ist mit 17,07 Prozent an der Sparkasse SoestWerl und dem Sparkassenzweckverband beteiligt. Die Sparkasse SoestWerl ist zum 01. Januar 2018 aus der Fusion der Sparkasse Soest und der Sparkasse Werl entstanden. Bei der Sparkasse Werl handelte es sich noch um eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt

Werl mit einer Beteiligungsquote von 68,0 Prozent. Träger dieser Sparkasse war die Zweckverbandssparkasse der Stadt Werl und der Gemeinden Wickede und Ense.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	offen	offen	offen
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	1.318	1.306	1.287
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.168	1.868	1.868
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	3.486	3.174	3.155

Die Stadt Werl hat während unserer überörtlichen Prüfung die wesentlichen Ertrags- und Aufwendungspositionen nicht dezidiert ermitteln können. Aufgrund der fehlenden Angaben kann der Umfang der Be- oder Entlastung für den städtischen Haushalt seitens der gpaNRW nicht eingeschätzt werden.

→ Feststellung

Die Stadt hat derzeit keine differenzierten Kenntnisse über die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen städtischem Haushalt und Beteiligungen. Gleichwohl sind diese im Beteiligungsbericht anzugeben und zu erläutern (§ 52 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO bzw. ab 2019: § 117 Abs. 2 Nr. 4 GO NRW).

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte sich einen umfassenden Überblick über alle bestehenden Finanz- und Leistungsbeziehungen im Zusammenhang mit den Beteiligungen verschaffen. Die Entwicklung der diesbezüglichen Erträge und Aufwendungen sollte vollständig bekannt sein und fortgeschrieben werden, um Abweichungen zu erkennen und ggf. gegenzusteuern.

Die Stadt beabsichtigt, die fehlenden Daten zu den Erträgen und Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen im Zusammenhang mit der Aufstellung der noch offenen Gesamtabschlüsse 2011 bis 2018 nachträglich zu erheben.

Neben den Konzessionsabgaben der Stadtwerke Werl GmbH erhält die Stadt jährlich Gewinnausschüttungen aus dem KBW von 1,8 Mio. Euro sowie seitens der Sparkasse SoestWerl von 68.000 Euro. 2016 hat die Stadt zudem eine Ausschüttung von 0,3 Mio. Euro aus der BBG erhalten. Hierbei handelt es sich um eine Maßnahme des Haushaltssanierungsplans im Rahmen der Teilnahme am Stärkungspakt. 2017 und 2018 hat die Stadt auf diese Gewinnausschüttung der BBG jedoch verzichtet. Die erwirtschafteten Überschüsse sind im Betrieb thesauriert worden. Zum 31. Dezember 2018 besteht in der BBG ein Gewinnvortrag von 4,0 Mio. Euro. Auch der KBW weist zu diesem Bilanzstichtag einen hohen Gewinnvortrag von rund 4,4 Mio. Euro aus.

Hieraus plant die Stadt im Haushaltsplan 2020 mittelfristig wesentlich höhere Gewinnausschüttungen. 2020 und 2021 sollen jeweils 3,6 Mio. Euro und damit doppelt so viel wie noch 2018

ausgeschüttet werden. Für 2022 ist eine Gewinnausschüttung von 3,4 Mio. Euro vorgesehen. Bereits für das Haushaltsjahr 2019 erwartet die Stadt eine Gewinnausschüttung des KBW von 2,45 Mio. Euro. Im Finanzplan sind jährlich wiederum Gewinnausschüttungen der BBG von 0,3 Mio. Euro eingeplant. Damit können die Ziele des Stärkungspaktgesetzes erreicht werden, den Haushaltsausgleich ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe zu erreichen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	offen	offen	offen
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	529	481	535
Verlustübernahmen und -abdeckungen	50	46	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	579	527	535

Auch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und den Beteiligungen konnten nicht beziffert werden. Diese sollen ebenso im Zuge der Aufstellung des Gesamtab schlusses erhoben werden.

Die Stadt entrichtet jährlich einen Zuschuss von rund 0,4 Mio. Euro an die GWS. Der an die KonWerl Zentrum GmbH entrichtete Zuschuss betrug jährlich 83.000 Euro. 2016 und 2017 hat die Stadt Verluste der Regionalverkehr Ruhr Lippe GmbH ausgeglichen.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	225	300	300
Bürgschaften (Stand 31.12.)	11.964	10.983	9.543
Gesamtsumme	12.189	11.283	9.843

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt.

Die Stadt Werl hat jährlich eine Kapitaleinlage an die Stadtwerke Werl GmbH von 0,3 Mio. Euro geleistet.

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

Die seitens der Stadt Werl übernommenen Bürgschaften sind im Berichtszeitraum kontinuierlich reduziert worden. In der Hauptsache handelt es sich um eine Bürgschaft gegenüber der BBG mit 6,4 Mio. Euro. Gegenüber der GWS besteht zum Bilanzstichtag 2018 noch eine Bürgschaft

von 2,2 Mio. Euro. Die gegenüber der Stadtwerke Werl GmbH übernommene Bürgschaft liegt bei rund 0,9 Mio. Euro. Hieraus können sich entsprechende Haftungsrisiken ergeben.

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, ist unter anderem der Kommunalbetrieb Werl für das Beteiligungsmanagement der Stadt Werl 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 und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen 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 nicht vollumfänglich den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.

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

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

Die **Stadt Werl** hat bisher kein Beteiligungsmanagement eingerichtet.

Die Beteiligungssteuerung erfolgt direkt über die Verwaltungsspitze. Der Bürgermeister ist Mitglied in den Aufsichtsräten der Gesellschaften. Bis zur Auflösung des Betriebes war er zudem Mitglied der Gesellschafterversammlung der Konwerl GmbH. Der Kämmerer bzw. die ab April

2020 tätige Kämmerin vertritt den Bürgermeister ggf. als stellvertretendes Mitglied in den Gremiensitzungen.

Der bisherige Kämmerer war bis August 2020 Geschäftsführer der GWS und ist aktuell Geschäftsführer der BBG. Die BBG entsendet Vertreter und Vertreterinnen in die Gesellschafterversammlungen ihrer Beteiligungsgesellschaften, die Stadtwerke Werl GmbH und die Krematorium Werl GmbH. Dies gilt ebenso für den Aufsichtsrat der Stadtwerke Werl GmbH. Laut Gesellschaftsvertrag werden die Vertreter durch die Stadt Werl als Gesellschafterin der BBG bestellt. Insoweit besteht die Möglichkeit der Interessenvertretung. Bis zur Fusion der Sparkasse 2018 war der Kämmerer Verbandsvorsteher der Zweckverbandssparkasse der Stadt Werl und der Gemeinden Wickede und Ense. Der Bürgermeister der Stadt Werl führte bis Ende 2017 den Vorsitz im Verwaltungsrat der Sparkasse Werl.

Aufgabe der Kämmerei (Abteilung Finanzen) im Fachbereich 1 ist es, die grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Mehrbeteiligungen vorzuhalten. Zu den grundlegenden Unternehmensdaten gehören insbesondere Sitzungsvorlagen und Niederschriften sowie Darlehns- und Bürgschaftsverträge. Insoweit übernimmt die Finanzabteilung Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung.

Die Gesellschaftsverträge sowie die Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden in der Abteilung ‚Verwaltungssteuerung‘ geführt. Diese Abteilung gehört organisatorisch ebenfalls zum Fachbereich 1. Um eine engere Verzahnung mit der Stadt zu erreichen, hat die Abteilung Finanzen die kaufmännische Leitung des KBW übernommen und betreut diesen in finanzwirtschaftlichen Angelegenheiten. Bis einschließlich 2019 erfolgte die Bündelung der Informationen zu den Beteiligungen in der Person des Kämmerers als zuständiger Fachbereichsleiter.

Die Abteilung Verwaltungssteuerung ist zudem zuständig für die Erhebung und Vorhaltung der Daten der jeweiligen Gremienmitglieder. Diese werden im Ratsinformationssystem gespeichert und regelmäßig aktualisiert. Die Kämmerei hat Zugriff auf diese Daten.

Die Kämmerei hat die Datenvorhaltung bisher auf die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Werl begrenzt. Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote unter 20,0 Prozent liegen beispielsweise nicht vor. Diese sowie ggf. weitere grundlegende Unternehmensdaten sind aber für die noch zu erstellenden Beteiligungsberichte zwingend erforderlich.

Postalisch dem Bürgermeister und Kämmerer zugehende Einladungen zu Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse werden an den Abteilungsleiter Finanzen weitergeleitet. Eine Digitalisierung der Unterlagen erfolgt bisher nicht. Die Unterlagen werden in der Abteilung Finanzen ausgewertet und die Daten ggf. aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen möglichst zentral und digital vorhalten. Zusätzlich zu den Jahresabschlüssen der Mehrheitsbeteiligungen sollten auch die Jahresabschlüsse aller weiteren Beteiligungen zentral vorgehalten werden.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl 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 Werl** hat zuletzt 2010 einen Beteiligungsbericht als Anlage des Gesamtabchlusses erstellt und bestätigt. Dieser Beteiligungsbericht lag der gpaNRW zur Prüfung nicht vor.

→ Feststellung

Die Stadt Werl ist ihrer Verpflichtung, für die Jahre 2011 bis 2018 einen Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW a. F. aufzustellen, bislang nicht nachgekommen.

Die Kommune hat zu den rechtlichen Versäumnissen Stellung genommen und Abhilfe zugesichert. Große personelle Probleme in den letzten Jahren waren die Hauptursache für die rechtlichen Versäumnisse. Ziel der Stadt ist es, die noch offenen Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte unter Anwendung der bestehenden Vereinfachungsregelung bis zum 30. Juni 2021 nachzuholen. Grundlage ist das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.⁸ Der zu prüfende Gesamtabschluss 2018 kann danach gemeinsam mit den (ungeprüften) Gesamtabschlüssen 2011 bis 2017 angezeigt werden. Die Beteiligungsberichte sind gem. § 117 Abs. 1 GO NRW a. F. dem Gesamtabschluss als Anlage beizufügen. Zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse ist ab Oktober 2020 eine Mitarbeiterin in der Abteilung Finanzen in Teilzeit eingesetzt. Unabhängig davon empfiehlt sich zur besseren Steuerungsunterstützung eine vorgezogene Aufstellung des Beteiligungsberichtes.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte dem Rat die Beteiligungsberichte 2011 bis 2018 unter Beachtung der gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 52 GemHVO NRW zeitnah nachreichen.

Aufgrund der Änderung der GO NRW kann die Stadt Werl sich ab 2019 von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreien lassen. Grundlage hierfür ist, dass die Voraussetzungen nach (§ 116a GO NRW (größenabhängige Befreiung) erfüllt sind. Dies trifft nach Auskunft der Stadt zu, so dass ein entsprechender Ratsbeschluss geplant ist. Damit ist die Stadt weiterhin verpflichtet, einen Beteiligungsbericht aufzustellen (§ 116a Abs. 3 i. V. m. 117 Abs. 1 GO NRW n. F.). Dieser ist dann vom Rat gesondert zu beschließen. Insofern bleibt die Aufstellung eines jährlichen Beteiligungsberichtes eine Daueraufgabe der Stadt. Daher ist es sinnvoll, zumindest für das regelmäßige Berichtswesen langfristig Personalressourcen einzuplanen bzw. einzusetzen.

⁸ Diese Regelung ist am 01. Januar 2019 in Kraft getreten und tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft.

→ Empfehlung

Ab 2019 zu erstellende Beteiligungsberichte sollten zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden. Die Stadt sollte für ein regelmäßiges Berichtswesen in der Beteiligungsverwaltung die benötigten Personalressourcen zur Verfügung stellen.

Die Stadt Werl fügt jährlich dem Haushaltsplan einen Überblick über die Mehrheitsbeteiligungen als Anlage bei und informiert damit den Rat über die Entwicklung derselben. Dieser Überblick ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vorgeschrieben. Ab 2019 sind gem. § 1 Abs. 2 Nr. 8 und 9 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW)) alle Beteiligungen über 20,0 Prozent darzustellen. Allerdings kann diese Anlage zum Haushaltsplan den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsbericht gem. § 117 GO NRW nicht ersetzen.

Die Abteilung Finanzen erstellt selbst keine unterjährigen Berichte zur finanzwirtschaftlichen Situation der Beteiligungen. Informationen erhalten die Gremienmitglieder allerdings durch unterjährige Berichte der Betriebe.

Im Falle des KBW unterrichtet der Betriebsleiter den Bürgermeister und die Mitglieder des Betriebsausschusses gem. § 20 EigVO durch schriftliche Quartalsberichte. Grundlage ist § 20 EigVO, wonach vierteljährlich über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes zu berichten ist. Die Zwischenberichte des KBW beinhalten einen knappen Abgleich der Plan- und Ist-Werte der Erträge und Aufwendungen zum jeweiligen Stichtag. Abweichungen werden kurz erläutert. Zudem wird stichtagsbezogen der Stand der Investitionen und der Liquidität zusammengefasst. Die unterjährige Berichterstattung ist insgesamt sehr kurz gehalten, so dass die gesetzlichen Minimalanforderungen erfüllt werden. Hier bestehen zahlreiche Möglichkeiten, die Geschäftsentwicklung differenzierter, z. B. unterstützt durch Leistungskennzahlen der jeweiligen Dienstleistungen, darzulegen. Beispielsweise könnte der KBW im Bereich der Straßenunterhaltung einen Soll-Ist-Vergleich vornehmen und die erbrachten Leistungsmengen im Vergleich zum Auftragsvolumen darstellen. Alternativ wäre eine vierteljährliche Berichterstattung über den Stand konkreter Erhaltungsmaßnahmen möglich. Weitere Hinweise zum Aufbau eines operativen Controllings und mögliche Kennzahlen zur Erhaltung der Verkehrsflächen werden im Teilbericht „Verkehrsflächen“ dargestellt.

Zusätzlich berichtet der Betriebsleiter des KBW regelmäßig im Betriebsausschuss über aktuelle Themen. Zu den Tagesordnungspunkten zählen neben der Feststellung des Jahresabschlusses und des Wirtschaftsplans der Erlass neuer Gebührensatzungen, Straßensanierungen, Entwässerungskonzepte usw. Bis 2018 fanden regelmäßig vier Sitzungen jährlich statt. 2019 erfolgten drei Sitzungen des Betriebsausschusses.

Im Falle der GWS, der Stadtwerke GmbH und der BBG erfolgt eine regelmäßige Berichterstattung in den jeweiligen Aufsichtsräten bzw. Gesellschafterversammlungen. Hierzu finden jährlich je nach Gremium zwischen zwei bis fünf Sitzungen statt. Der Bürgermeister wird als Mitglied dieser Gremien dadurch regelmäßig informiert. Dies gilt auch für den Kämmerer als stellvertretendes Mitglied. In die Sitzungen der Gesellschafterversammlung der Krematorium Werl GmbH entsendet die Stadt über die BBG ein Ratsmitglied. Die Stadt erhält bei dieser Beteiligung Informationen zur Geschäftsentwicklung über die Gremien der BBG als Gesellschafterin. Die Krematorium Werl GmbH berichtet der BBG quartalsweise über die laufende Geschäftsentwicklung.

Demzufolge bietet die unterjährige Berichterstattung der Mehrheitsbeteiligungen eine zeitnahe Steuerungsunterstützung.

Die jeweilige Geschäftsführung der Gesellschaften sowie der Betriebsleiter des KBW berichten dem Bürgermeister darüber hinaus unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken. Dies erfolgt ggf. schriftlich wie auch mündlich, beispielsweise im jeweiligen Aufsichtsrat. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind Ertragseinbrüche aufgrund der Corona-Pandemie.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl 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 Werl** bietet jeweils zu Beginn einer neuen Wahlperiode Schulungen für die Gremienvertreterinnen und –vertreter an. Hierbei handelt es sich um Schulungen zum Thema „Rechte und Pflichten“ und zu kommunalrechtlichen Fragen. Diese werden überwiegend durch Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater durchgeführt. Auch bei aktuellen Anlässen erfolgen gelegentlich Informationsveranstaltungen, zum Beispiel zum Breitbandausbau oder zur Organschaft. Die Stadtwerke Werl GmbH und die Bädergesellschaft bieten ihren Gremienmitgliedern ebenfalls Schulungen an. Im Falle komplexer Themenfelder kann es aus Sicht der gpaNRW durchaus sinnvoll sein, das Schulungsangebot durch Fachthemen zu ergänzen. Vorstellbar wären beispielsweise Schulungen zum Thema „regenerative Energien“ angesichts der aktuellen Investitionen der Stadtwerke Werl GmbH in Windkraftunternehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte ihr Schulungsangebot zur Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter mit Schulungen zu Spezialthemen ergänzen.

Die Stadt Werl fasst bisher keine schriftlichen Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der jeweiligen Gremiensitzungen der Beteiligungen. Demzufolge gibt die Stadt den Gremienvertretern und Gremienvertreterinnen diesbezüglich auch keine konkreten Beschlussempfehlungen. Im Bedarfsfall erbittet der Bürgermeister gleichwohl zu ausgewählten Tagesordnungspunkten Stellungnahmen der jeweils zuständigen Fachabteilung der Stadt. Der Bürgermeister referiert dann mündlich in den Aufsichtsratssitzungen. Ein Beispiel hierfür ist die Analyse und Bewertung der Jahresabschlüsse der Mehrheitsgesellschaften. Die Gremienmitglieder werden somit in der

Sitzung über die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu einzelnen Tagesordnungspunkten informiert. Da die Gremienvertreter zumeist unterschiedliche Vorkenntnisse haben, ist es sinnvoll, diese bereits im Vorfeld über wichtige Tagesordnungspunkte in Kenntnis zu setzen. Hierzu könnte die Stadt zumindest wichtige Tagesordnungspunkte kommentieren und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune kennen. Ebenso kann auf Ratsbeschlüsse oder strategische Leitlinien der Stadt verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Stellungnahmen verfassen, um die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aktiv zu unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Beteiligungsportfolio					
F1	Die Stadt hat derzeit keine Kenntnis über die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen Haushalt und Beteiligungen, obwohl diese im Beteiligungsbericht anzugeben und zu erläutern sind (§ 52 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO bzw. ab 2019: § 117 Abs. 2 Nr. 4 GO NRW).	86	E1	Die Stadt Werl sollte sich einen umfassenden Überblick über alle bestehenden Finanz- und Leistungsbeziehungen im Zusammenhang mit den Beteiligungen verschaffen. Die Entwicklung der diesbezüglichen Erträge und Aufwendungen sollte vollständig bekannt sein und fortgeschrieben werden, um Abweichungen zu erkennen und ggf. gegenzusteuern.	86
Beteiligungsmanagement					
F2	Die Datenerhebung- und vorhaltung entspricht nicht vollumfänglich den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	88	E2	Die Stadt Werl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen möglichst zentral und digital vorhalten. Zusätzlich zu den Jahresabschlüssen der Mehrheitsbeteiligungen sollten auch die Jahresabschlüsse aller weiteren Beteiligungen zentral vorgehalten werden.	89
F3	Das Berichtswesen entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	90			
F4	Die Stadt Werl ist ihrer Verpflichtung, für die Jahre 2011 bis 2018 einen Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW a. F. aufzustellen, bislang nicht nachgekommen.	90	E4.1	Die Stadt Werl sollte dem Rat die Beteiligungsberichte 2011 bis 2018 unter Beachtung der gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 52 GemHVO NRW zeitnah nachreichen.	90
			E4.2	Ab 2019 zu erstellende Beteiligungsberichte sollten zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden. Die Stadt sollte für ein regelmäßiges Berichtswesen in der Beteiligungsverwaltung benötigte Personalressourcen ermitteln und dauerhaft zur Verfügung stellen.	91
F5	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Werl ergeben.	92	E5.1	Die Stadt Werl sollte ihr Schulungsangebot zur Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter mit Schulungen zu Spezialthemen ergänzen.	92
			E5.2	Die Stadt Werl sollte zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Stellungnahmen verfassen, um die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen aktiv zu unterstützen.	93

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Werl keine Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Abteilung Bauordnung und Hochbau in Werl fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein verstärktes Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Allgemeine Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten geringe Ansatzpunkte für Verbesserungen. So kann die Stadt Werl den Ablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens durch striktere Fristsetzungen und eine höhere Digitalisierung optimieren. Damit kann sie noch kürzere Laufzeiten der Bauanträge erreichen. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW in einer höheren Digitalisierung. Die Stadt Werl sollte die vorhandenen Strukturen zur einer vollständigen digitalen Antragsbearbeitung ausbauen.

In der Bearbeitung aufwendigere Vorhaben und steigende Fallzahlen in anderen Aufgabenbereichen der Bauaufsicht können dazu geführt haben, dass weniger Fälle je Vollzeit-Stelle in Werl bearbeitet worden sind. Die Kennzahl sowie die durchschnittlichen Laufzeiten lassen nicht darauf schließen, dass die Mitarbeitenden in Werl mehr Zeit je Fall aufwenden als Vergleichskommunen benötigen. Auch die Mischarbeitsplätze in Werl sorgen nach Einschätzung der Stadt Werl dafür, dass die Beschäftigten, auch bei einer sinkenden Zahl von Bauanträgen, gut ausgelastet sind. Die Stadt Werl sollte dennoch kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und auf das sich ändernde Aufgabenspektrum mit personalorganisatorischen Maßnahmen reagieren.

Die Stadt Werl hat für die Bauaufsicht keine konkreten Ziele oder Kennzahlen definiert. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht der Stadt Werl den jährlichen Verwaltungsbericht um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen anreichern.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Werl** leben zum 01. Januar 2019 30.578 Einwohner. IT.NRW geht in einer Prognose davon aus, dass diese Zahl bis 2040 um gut 15 Prozent auf 25.899 Einwohner sinken wird. Die Gemeindefläche ist mit 76 qkm leicht überdurchschnittlich groß im Vergleich zu den

anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen, die Anzahl der Einwohner hingegen ist unterdurchschnittlich.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	62	31	55	65	76	171	76
Fälle je qkm	3	1	2	3	4	15	76
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	15,71	1,78	6,29	9,20	13,17	40,94	52
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	80,10	53,54	80,73	85,53	89,99	96,77	52
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	4,19	0,00	1,41	4,43	9,03	25,61	76

Das Fallaufkommen in Werl ist bezogen auf die Einwohner und die Gemeindefläche unauffällig. In 2018 positioniert sich Werl mit 89 Fällen je 10.000 Einwohner leicht überdurchschnittlich. Das Fallaufkommen je qkm ist zu 2019 konstant und auch im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich der verglichenen Kommunen. Insgesamt sind 80 Prozent der Gemeindefläche Erholungs- und Grünfläche. Die beschriebenen Strukturen der Stadt Werl könnten ein Grund dafür sein, dass die Kennzahl „Fälle Baugenehmigungen je qkm“ im interkommunalen Vergleich durchschnittlich ausfällt.

Die Anzahl der Bauanträge ist im Zwei-Jahres-Vergleich von 269 in 2018 auf 183 in 2019 um rund 32 Prozent gesunken. Dieser Rückgang an Bauanträgen trifft auf einen Großteil der im Vergleich enthaltenen Kommunen zu. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Außerdem sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Ein Großteil der gestellten Bauanträge sind mit 80 Prozent dem einfachen Baugenehmigungsverfahren zuzuordnen. Normale Baugenehmigungsverfahren haben einen Anteil von rund 15 Prozent. Diese gibt es nach Einschätzung der Stadt Werl häufig nur bei gewerblichen und industriellen Bauvorhaben sowie bei Schulen, Kindertagesstätten und Wohnheimen. Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil von 15 Prozent jedoch vergleichsweise hoch. Die Stadt Werl sieht Gründe in vermehrten normalen Baugenehmigungsverfahren für z.B. Schulen, die Stadthalle und ein Kloster.

Der Anteil der Freistellungsverfahren liegt wiederum im Mittel der verglichenen Kommunen. Freistellungsverfahren reichen oft dann aus, wenn Bauvorhaben den Bestimmungen eines Bebauungsplanes entsprechen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	2	3	6	44
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	2	45
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1	1	2	2	4	7	53

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Durch diese Strukturen sind unterschiedliche interne und externe Stellen am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um sowohl in der Abteilung Bauordnung und Hochbau als auch bei möglichen Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren.

2019 hat die Stadt Werl insgesamt 259 bauordnungsrechtliche Stellungnahmen eingeholt. Hierin enthalten sind 128 intern und 131 extern eingeholte Stellungnahmen. Die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen beschränkt Werl auf das notwendige Maß, weil sie nur wirklich erforderliche Stellen beteiligt. Dies bestätigt auch die Einordnung der Stadt Werl bei den obigen Kennzahlen zu den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag.

→ Feststellung

Die Stadt Werl hat die Anforderungen von Stellungnahmen durch das so genannte Sternverfahren (parallele Anforderung) gut organisiert. Auch der Zeitpunkt der Einholung der Stellungnahmen ist gut gewählt, um die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich zu belasten.

3.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Werl bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.

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

Die gpaNRW hat Fragen zur fristgerechten Aufgabenerledigung, zur Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und zu objektiven Entscheidungsgrundlagen gestellt. Wir beurteilen, inwieweit die Kommune dafür sorgt, Rechtssicherheit zu schaffen und Angriffspunkte in Klageverfahren von vornherein zu vermeiden.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Werl** hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung ein.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Stadt Werl nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen meistens ein. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft der Stadt Werl in den Fällen, in denen u.a. kein Bebauungsplan vorliegt und/oder externe Stellen beteiligt werden müssen oder die Arbeitsbelastung der Sachbearbeitung hoch ist. Ist absehbar, dass sie die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt die Stadt Werl die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen die Frist von dann zwölf Wochen einhält. Nach Einschätzung der Stadt Werl überschreitet sie die Frist von zwölf Wochen nicht.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Der Abteilung Bauordnung und Hochbau überwacht den Baubeginn bei jedem Bauvorhaben. Die Baubeginnanzeige muss immer bei der Stadt Werl eingereicht werden. So kann sie nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird.

Die Stadt Werl benachrichtigt immer die Angrenzer, wenn sie Abweichungen nach § 69 BauO NRW genehmigt. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von zentraler Bedeutung, da durch den gestellten Bauantrag öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. § 72 Abs. 1 BauO NRW enthält eine Soll-Vorschrift, somit wird im Folgenden das Ermessen der Kommune bei der Bearbeitung des Bauantrages eingeschränkt.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Die Stadt Werl hat im Produktplan für die Bauaufsicht u.a. das Ziel definiert, dass Bauvorhaben im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften realisiert werden sollen.

Um dies zu gewährleisten, führt die Bauordnung der Stadt Werl regelmäßig Besprechungen durch. In diesem Zusammenhang werden die getroffenen Entscheidungen reflektiert. Im Vordergrund steht für Werl immer, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen eingehalten werden muss und die Ermessensspielräume transparent angewendet wurden. Hieran orientieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht bei allen Entscheidungen. Zudem erfolgt in Werl immer eine Abstimmung der Sachbearbeitenden mit der Leitung. Die Entscheidungen werden dann in einem Bearbeitungsbogen dokumentiert. Die getroffenen Ermessensentscheidungen werden noch nicht unabhängig vom Fall gesammelt.

→ **Empfehlung**

Die Bauordnung der Stadt Werl sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Diese Listen sollte Werl stetig fortschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.

Die Stadt Werl sorgt mit dem stetigen Austausch innerhalb der Abteilung Bauordnung und Hochbau für eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine sachgerechte Ermessensausübung unter denselben Gesichtspunkten unabhängig von der Sachbearbeitung.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Bei den Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten ist innerhalb des Kreises Soest ein gemeinsamer Gebührenkatalog zu der Anwendung der Gebührenrahmensätze eingeführt worden. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte eine Kommune überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird. Über diesen Aufwandsdeckungsgrad kann eine Kommune die Bauaufsicht ein stückweit steuern. Bisher wertet die Stadt Werl nicht aus, inwieweit die erhobenen Gebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Abteilung Bauordnung und Hochbau sollte den Austausch mit dem Kreis Soest und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert werden.

3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Da es in Werl keine zurückgewiesenen hingegen durchschnittlich viele zurückgenommene Bauanträge gibt, lässt dies auf eine intensive Bauberatung schließen.

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.

2019 wurden in der **Stadt Werl** acht Bauanträge zurückgenommen. Zurückweisungen gab es in 2018 und 2019 nicht.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,13	17,54	68
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,37	0,00	2,36	4,17	6,62	20,00	72

Seit dem 01. Januar 2019 gibt es in der BauO NRW die Rückweisung eines Bauantrags durch die Bauaufsichtsbehörde nicht mehr. Daher hatten 2019 die meisten der Vergleichskommunen keine zurückgewiesenen Bauanträge mehr. Altfälle aus Vorjahren waren allerdings nach den gesetzlichen Bestimmungen, die bis zum 31. Dezember 2018 gültig waren, zu bearbeiten und somit ggf. zurückzuweisen. Sowohl in 2018 als auch in 2019 gab es in Werl keine zurückgewiesenen Bauanträge. Damit bildet Werl in beiden Jahren zusammen mit anderen Vergleichskommunen den Minimalwert.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Werl hat es sich zum Ziel gesetzt, im Vorfeld intensiv zu beraten, um so möglichst viele genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten sowie die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. Sollte ein Vorhaben in der eingereichten Weise nicht genehmigungsfähig sein, so versucht Werl zusammen mit dem Antragsteller eine genehmigungsfähige Änderung zu erarbeiten. Sollte eine Änderung nicht möglich sein bzw. nicht zu einer Genehmigungsfähigkeit führen, rät die Verwaltung dem Antragssteller dazu, den Antrag zurückzunehmen. Diese Variante ist generell für den Antragsteller kostengünstiger als eine Ablehnung durch die Bauaufsichtsbehörde. Daher gab es in 2018 nur drei Ablehnungen eines Bauantrages und in 2019 lediglich eine.

Aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit hat die Bauordnung in Werl ihr allgemeines Bauberatungsangebot sowie ihr Informationsangebot auf der Homepage ausführlich gestaltet. Zudem ist es in Werl gewünscht, dass der persönliche Kontakt zur Bauordnung gesucht wird.

3.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Werl hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.

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

Die **Stadt Werl** hat mit Hilfe von Bearbeitungsbögen, die für jeden Bauantrag angelegt werden ein Instrument installiert, dass durch die einzelnen Arbeitsschritte für sämtliche Baugenehmigungsverfahren führt. Zudem gibt es vordefinierte Textbausteine für die zu erstellenden Bescheide. Dies gibt den Sachbearbeitenden Sicherheit bei der Aufgabenerledigung, die Entscheidungsprozesse sind vereinheitlicht. Ermessensentscheidungen werden wie oben beschrieben getroffen.

Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt Werl durch eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Diese sind in den Arbeitsplatzbeschreibungen der Sachbearbeitenden klar geregelt. Im Bedarfsfall wird die jeweilige Leitung in die Entscheidung einbezogen.

Ein Optimierungsansatz für die Geschäftsprozesse liegt in Werl in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Noch gibt es in Werl für jeden Bauantrag neben der Akte im Fachverfahren auch eine Papierakte. Der Bauantrag geht in Werl ausschließlich in Papierform ein. Hindernisse für die medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge liegen in Werl überwiegend in der IT-Infrastruktur. Des Weiteren möchte die Bauaufsicht der Stadt Werl die Ergebnisse des Modellprojektes des Landes für ein digitales Baugenehmigungsverfahren abwarten und sich

dann den dort gefundenen Lösungen anschließen. Eine eigene Zwischenlösung erscheint der Stadt Werl aufgrund des zu erwartenden Zeitfensters als nicht zielführend.

→ **Empfehlung**

Zur Vorbereitung auf ein digitales Baugenehmigungsverfahren sollte die Stadt Werl bereits jetzt, die notwendigen Strukturen anlegen, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.

Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann Werl das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung (siehe auch Abschnitte „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ und „Digitalisierung“). Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen geringgehalten werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert.

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**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Werl kann optimiert werden.

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 Werl** gehen alle Bauanträge in Papierform ein. In einem ersten Schritt sichtet die Abteilungsleitung die bei ihr eingegangenen Bauanträge und übergibt sie an die zuständige bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung. Im einfachen Baugenehmigungsverfahren beurteilt sie in einer Erstprüfung, ob die Antragsunterlagen vollständig sind. Die bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung gibt dann den Bauantrag mit dem Umlaufbogen „Anfangssachbearbeitung“ an die Verwaltungsstelle zur Registratur. Die Verwaltungssachbearbeitung erfasst den Antrag in der Fachsoftware und legt die Bauakte an. Dann erstellt die bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung den Bearbeitungsbogen, fertig die Eingangsbestätigung an den Antragsteller und versendet das Schreiben.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Falls der Antrag noch nicht vollständig ist, wird er wie bei Vollständigkeit von der Verwaltungssachbearbeitung erfasst. Die bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung ergänzt in diesen Fällen die Eingangsbestätigung um eine Auflistung der noch fehlenden Unterlagen mit einer Fristsetzung zum Einreichen. Den Zeitpunkt hat die Stadt Werl sinnvoll auf den Beginn des Genehmigungsverfahrens gelegt.

Bei Nachforderungen nutzt sie grundsätzlich die Funktion der Rücknahmefiktion. Hier ist sie jedoch bei der Häufigkeit der Nachforderung bzw. der Fristsetzung großzügig. Unter Umständen folgen mehrere weitere Fristsetzungen, um den Bauantrag genehmigungsfähig zu stellen. Durch die mehrmaligen Fristsetzungen und damit verbundenen Wartezeiten und ggf. auch einem Abwarten bis die Unterlagen zu irgendeinem Zeitpunkt nachgereicht werden, kann sich das Baugenehmigungsverfahren bei der Stadt Werl verzögern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und des Verfahrens zur Beteiligung sollte eine Kommune sinnvoll wählen. Die Stadt Werl legt, sofern dies auch ohne Vollständigkeit der Antragsunterlagen möglich ist, fest, ob ggf. erforderliche Beteiligung schon eingeholt werden können. In diesen Fällen startet sie den meist sternförmigen Beteiligungsprozess bereits jetzt. Durch diesen frühen Zeitpunkt der zu beteiligenden Stellen kann die Stadt Werl Zeitgewinne erreichen. Diese Zeitgewinne kann die Stadt Werl noch weiter verstärken, indem sie die Beteiligungen möglichst digital versucht einzuholen.

Für die externen Beteiligungen setzt die Stadt Werl eine Frist von einem Monat. In den seltenen Fällen, dass die Rückläufe nicht innerhalb dieser Frist eingegangen sind, erinnert die Bauaufsicht an die Stellungnahmen. Nach Einschätzung der Stadt Werl ist dieses Vorgehen praktikabel und führt zu keinen Verzögerungen im Prozessablauf. Sollte die Stadt Werl zukünftig bemerken, dass die Monats-Frist häufiger nicht eingehalten werden sollte, sollte sie von den gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung von externen Stellen Gebrauch machen. Nach § 71 Abs. 2 BauO NRW kann nach Ablauf von zwei Monaten von einer Zustimmung der externen Stelle ausgegangen werden, wenn keine Reaktion auf das Ersuchen eingeht. Hiermit vermeidet sie auch zukünftig Verzögerungen bei der Bearbeitung von Bauanträgen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig (und inzwischen auch vollständig), bereitet die zuständige bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung die Genehmigung vor. Hierzu nimmt sie nach Auskunft der Stadt ggf. auch Ortsterme wahr. Nachdem sie auch die Gebühren berechnet hat, unterschreibt die bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung auch den Bescheid in Eigenverantwortung. Das Vier-Augen-Prinzip wendet sie zu Beginn des Prozesses durch das Sichten der Posten bei Fachbereich- und Abteilungsleitung an. Nicht nur bei positiven Entscheidungen ist ein Vier-Augen-Prinzip relevant. Vor allem bei Entscheidungen über Ablehnungen, Abweichungen oder Befreiungen muss eine Kommune sicherstellen, dass die Sachbearbeitung Entscheidungen nach denselben Kriterien trifft. Um zu gewährleisten, dass alle Anträge einheitlich bearbeitet und Entscheidungen unter gleichen Gesichtspunkten getroffen werden, sollte die Leitung zum Ende des Prozesses noch einmal einbezogen werden. Dies dient auch der Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Abteilungsleitung Bauordnung sollte die erteilten Baugenehmigungen bzw. die Ablehnungen stichprobenhaft z.B. einer Visakontrolle unterziehen.

→ **Empfehlung**

Ist das Baugenehmigungsverfahren in Werl in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

In einem Genehmigungsprozess sollte es möglichst wenige Schnittstellen und Übergaben geben. Zeitliche Verzögerungen können somit reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Auch wenn die Stadt Werl gegenwärtig keine Optimierungspotenziale durch die Änderung des Prozessablaufes identifizieren sollte, empfiehlt die gpaNRW den Prozess regelmäßig zu prüfen, ob sich durch geänderte Rahmenbedingungen Änderungsbedarf erkennbar ist und dies entsprechend anpassen.

Der dargestellte Ablauf zeigt sich auch in den Laufzeiten von Bauanträgen, die in Werl auch im interkommunalen Vergleich kurz sind. Da die Gesamtlaufzeiten jedoch eher überdurchschnittlich sind, kann die Stadt Werl hier durch Umsetzungen der obigen Empfehlungen die Gesamtlaufzeiten positiv beeinflussen.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Werl länger als in Vergleichskommunen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unterlagen schließen.

→ Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen sind in Werl vergleichsweise kurz.

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.

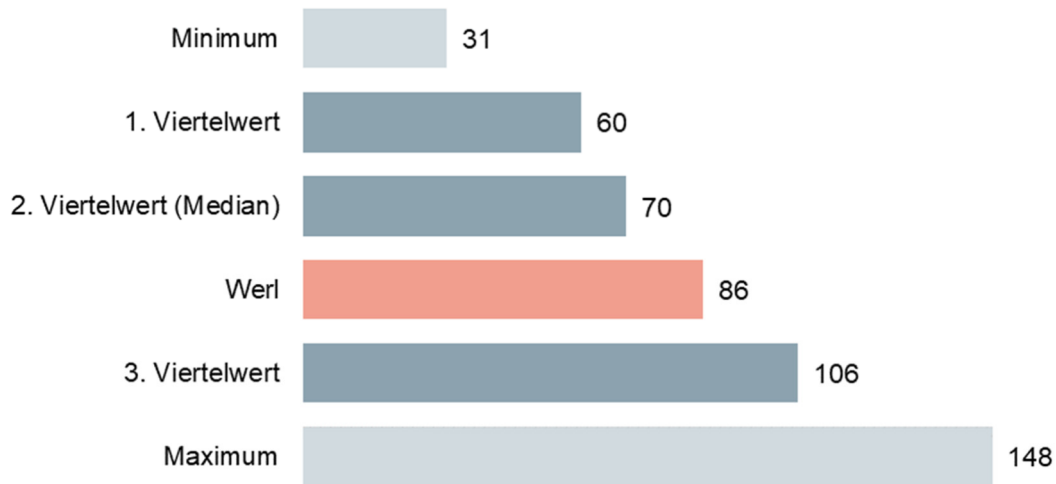
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vor-

liegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Viele Vergleichskommunen können lediglich die Gesamtlaufzeit aus der eingesetzten Software ermitteln. Die **Stadt Werl** konnte sowohl die Laufzeit ab Vollständigkeit als auch die Gesamtlaufzeit ermitteln. Nachfolgend bilden wir zunächst die Gesamtlaufzeit ab.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

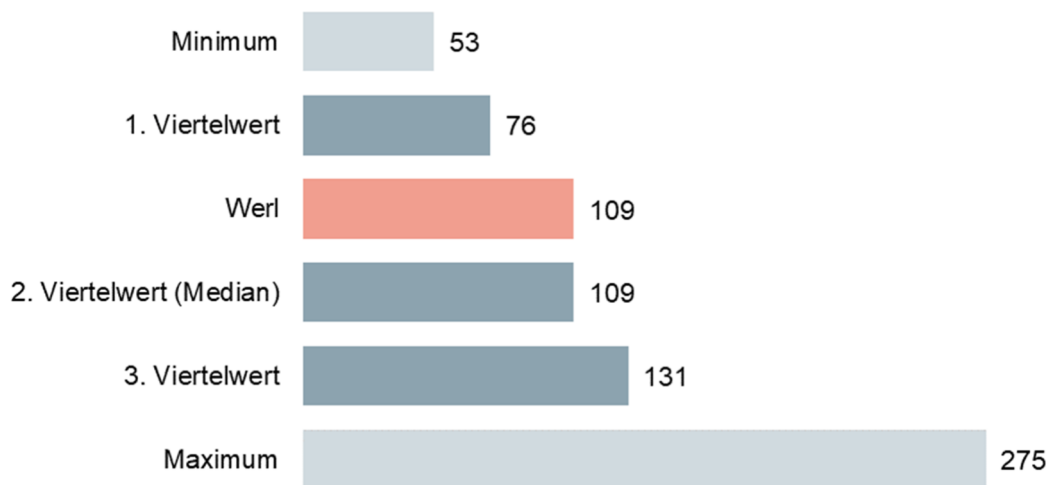


In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weisen im einfachen Genehmigungsverfahren eine geringere Gesamtlaufzeit von Bauanträgen aus. Die von der gpaNRW genannte Orientierungsgröße von 84 Kalendertagen überschreitet die Stadt um zwei Tage. Wie in den Strukturkennzahlen dargestellt handelt es sich hierbei in Werl um rund 80 Prozent aller Fälle in der Baugenehmigung.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die normalen Genehmigungsverfahren dauern in der Stadt Werl 23 Tage länger als die einfachen Genehmigungsverfahren. Diese Verfahren sind naturgemäß umfangreicher zu bearbeiten, da deutlich mehr Regelungen in Betracht kommen und entsprechend zu beachten sind. Deswegen sind diese Fälle jedoch nicht automatisch schwieriger als Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Die Positionierung der Stadt Werl bei den Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zeigt jedoch, dass auch hier die Hälfte der Vergleichskommunen diese Fälle in der Regel zügiger bearbeiten. Dies muss jedoch nicht zwingend mit der Arbeitsweise in der Bauaufsicht zusammenhängen. Die Zeit, bis die Bauwilligen notwendige Unterlagen nachreichen, fließt hier ebenso mit ein wie die Dauer bis zum Rücklauf aller notwendigen Stellungnahmen aus interner und externer Beteiligung.

Die Daten der nachfolgenden Tabelle bestätigen, dass insbesondere die Frist zur Nachforderung von Unterlagen und ggf. das Beteiligungsverfahren sich belastend auf die Gesamtlaufzeit der Bauanträge auswirken. Die hier abgebildeten Zahlen zeigen nur die Zeiträume auf, welche die Bauaufsicht ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen bis zur Bescheidung benötigt.

Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen 2019

Kennzahl	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	41	27	37	57	84	272	25
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	31	17	30	45	61	108	26

Die Einordnung im interkommunalen Vergleich zeigt, dass die Stadt Werl einen vergleichsweise kurzen Zeitraum benötigt, über den Antrag zu entscheiden, sobald alle entscheidungsrelevanten Informationen vorliegen.

Aus Sicht der gpaNRW kann auch eine kürzer gewählte Frist und eine Reduzierung der Möglichkeit des Nachreichens von Unterlagen zur Mängelbeseitigung durchaus angemessen sein. Die Bauaufsicht kann diese Möglichkeiten schließlich im Austausch mit dem jeweiligen Antragsteller bei Bedarf verlängern. Sofern nachvollziehbare Gründe vorliegen spricht nichts dagegen, dass sich Werl ihren Bürgerinnen und Bürgern entgegenkommend zeigt. So kann sie individuell auch dem Wunsch des Gesetzgebers nach einem zügigen Verfahren nachkommen. So gilt für bestimmte Fälle in § 64 Abs. 2 BauO NRW ab Vollständigkeit des Antrages nur eine Frist von sechs Wochen. Diese kann die Bauaufsicht nur aus wichtigen Gründen um weitere sechs Wochen verlängern. Zudem verweisen die Handlungsempfehlungen des MHKBG zur Landesbauordnung darauf, dass die dem Antragsteller zu setzende angemessene Frist nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen ist.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht der Stadt Werl sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.

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.

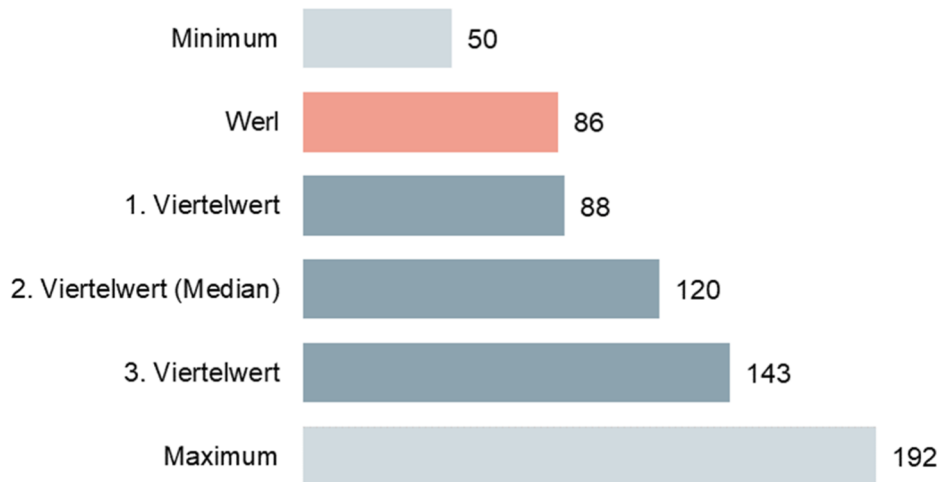
→ Feststellung

Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Werl geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.

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

In der nachfolgenden Kennzahl hat die gpaNRW 2,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der **Stadt Werl** berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vorjahr 2018 gab es mit 135 Fällen je Stelle ein etwas höheres Aufkommen.⁹ Auch dieses war im Vergleich zu den anderen Kommunen deutlich unterdurchschnittlich.

In der Bauordnung der Stadt Werl sind Mitarbeitende nicht nur für Baugenehmigungen zuständig. Es handelt sich vielmehr um Mischarbeitsplätze für alle Angelegenheiten der Bauordnung. Es ist daher anzunehmen, dass die Mitarbeitenden folglich bei sinkenden Bauantragszahlen durch andere Aufgaben ausgelastet sind. In der Bearbeitung aufwendigere Vorhaben, ein geringeres Fallaufkommen bei Bauvorhaben an sich und steigende Fallzahlen in anderen Aufgabenbereichen der Bauordnung können dazu geführt haben, dass weniger Fälle je Vollzeit-Stelle in Werl bearbeitet worden sind. Nach Aussage der Stadt Werl gab es in 2019 beispielsweise einige Bauanträge, die aufwendiger zu bearbeiten waren. Beispiele sind u.a. die Sanierung des Marien-Gymnasiums, die Errichtung eines Lebensmitteldiscounters, der Umbau und Erweiterung an der Petri-Grundschule und die Umnutzung und Erweiterung eines Klosters in ein Wallfahrtszentrum und Pilgerschlafstätte.

⁹ In 2018 sind 2,28 Vollzeitstellen in die Berechnung der Kennzahl eingeflossen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Fallzahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	15,85	5,65	18,58	32,30	60,11	450	44
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	12,64	2,73	8,53	12,95	18,14	37,50	76

In Werl sind 2019 weniger Bauvorhaben genehmigt worden als Bauanträge gestellt wurden. Zeitliche Verzögerungen zwischen den Jahren sind üblich. Allerdings ist darauf zu achten, dass keine größeren Arbeitsrückstände entstehen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Gründe für die Nicht-Erledigung vorliegen. Von ihr beeinflussbaren Ursachen sollte sie beheben und die Anträge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Werl vergleichsweise gering. Das liegt u.a. daran, dass die Leitung einen größeren Anteil an sachbearbeitenden Aufgaben erledigt als in Vergleichskommunen.

3.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Werl deutlich optimiert werden.

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

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹⁰ wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

¹⁰ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

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

Momentan wird in dem Modellprojekt eine Rechtsverordnung für ein elektronisches Antragsverfahren auf dem Bauportal.NRW entworfen. Schnellstmöglich soll allen unteren Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, über das Bauportal.NRW Baugenehmigungsverfahren elektronisch und kontaktlos abzuwickeln.

Die **Stadt Werl** hat ihre Aktenführung und ihre amtsinterne Vorgangsbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren zu großen Teilen elektronisch in der Fachsoftware hinterlegt. Die Bauordnung der Stadt Werl möchte für die weitere Ausgestaltung die Ergebnisse des o.g. Modellprojektes abwarten und sich dann der Lösung des Bauportal.NRW anschließen. Daher steht die Möglichkeit für ein elektronisches Antragsverfahren in Werl noch nicht zur Verfügung und die Anträge gehen fast ausschließlich in Papierform ein. Die Stellungnahmen erhält die Bauaufsicht teilweise vorab per Email und dann anschließend immer in Papierform.

Die Teilnahme am Bauportal.NRW wird freiwillig sein. Jedoch sind die Kommunen nach dem Onlinezugangsgesetz verpflichtet, bis Ende 2022 u.a. für das Baugenehmigungsverfahren eine digitale Variante anzubieten.

Für Stellungnahmen nutzt die Stadt Werl bislang ihre Fachsoftware nicht. Nur wenige interne Stellungnahmen werden per elektronischer Kommunikation eingeholt. Überwiegend beteiligt Werl interne und externe Stellen über den Postweg. Bei externen Stellungnahmen kann es durch den Postweg zu Verzögerungen kommen, die mit einer elektronischen Beteiligung vermeidbar wären. Teilweise senden externe Stellen die Stellungnahme vorab per Email an die Bauaufsicht. Bevor die Bauaufsicht den Antrag weiterbearbeiten kann, muss sie jedoch warten, bis die Stellungnahme offiziell über den Post- und Dienstweg eingeht. Zwischen Email- und Posteingang liegen nach Auskunft der Stadtverwaltung häufig einige Tage. Dass das Verfahren noch nicht umgestellt wurde, liegt an den o. g. Gründen, auch wenn die Fachsoftware nach einem Update die Möglichkeit bieten würde, Stellungnahmen direkt aus dem Programm anzufordern, Rückläufe zu verwalten sowie Stellungnahmen einzupflegen, auszuwerten und weiterzuverarbeiten. Die Stadt Werl möchte jedoch wie o. g. dargestellt, keine Zwischenlösung installieren.

Durch den perspektivischen Anschluss an die elektronische Lösung des Bauportal.NRW kann die Stadt Werl das Baugenehmigungsverfahren deutlich beschleunigen und vereinfachen.

Darüber hinaus kann die Stadt Werl das Ende eines Baugenehmigungsverfahrens digitalisieren. Derzeit versendet die Stadt Werl die Baugenehmigung noch in Papierform.

→ **Empfehlung**

Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Werl zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch erteilen.

In der Fachsoftware hat die Stadt Werl eine feste Struktur angelegt, nach der die Antragsunterlagen abzulegen sind. Sie gleicht der vorgegebenen Struktur in den Papierakten. Die Sachbearbeitung kann - auch im Vertretungsfall - Vorgänge gut auffinden.

3.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Werl bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.

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.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Die Bauaufsicht hat begleitend zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan das Ziel „Bauvorhaben werden im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften realisiert.“ festgelegt.

Die Bauaufsicht der **Stadt Werl** stellt die Fallzahlentwicklung jährlich im Verwaltungsbericht dar. Begleitende Ziele und Kennzahlen hat die Stadt Werl jedoch noch nicht definiert.

Wichtig ist es für die Bauaufsicht der Stadt Werl, zunächst klare Ziele zu formulieren, deren Erreichen mit Hilfe von Kennzahlen beurteilt bzw. gemessen werden kann.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement sieht u.a. die strategische Verwaltungssteuerung mit Hilfe von Zielen vor. Ziele sollen hiernach den sog. „SMART“-Kriterien genügen. Das heißt, dass Wirkungs- und Leistungsziele

- S – spezifisch
- M – messbar
- A – akzeptiert
- R – realistisch
- T- terminiert

sein müssen, um überprüfbar zu sein. Ziele dienen als Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen und stellen häufig Soll-/Ist-Vergleiche dar. Um zu überprüfen, ob die Bauaufsicht der Stadt Werl ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren und ggf. steuernd eingreifen.

→ **Empfehlung**

Zunächst sollte die Stadt Werl für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind Wirtschaftlichkeits- bzw. Leistungskennzahlen wie

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

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

→ **Empfehlung**

In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Werl Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat. Entscheidet sich Werl dazu, keine Ziele zu definieren, sollte die Stadt zumindest die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortzuschreiben, um die geprüften Aspekten weiterzuverfolgen.

Den jährlichen Verwaltungsbericht kann die Bauaufsicht um die aus den Kennzahlen gewonnenen Erkenntnisse anreichern.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

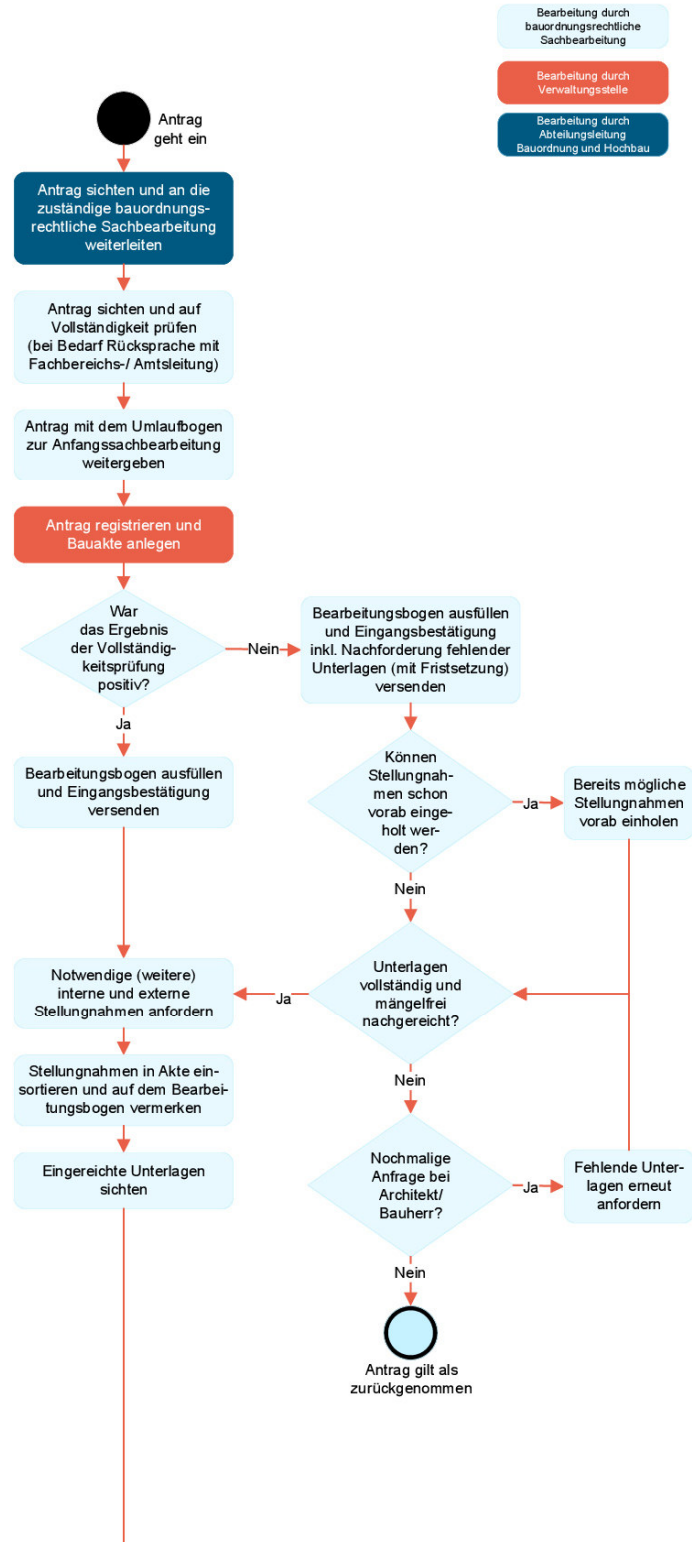
Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Werl hat die Anforderungen von Stellungnahmen durch das so genannte Sternverfahren (parallele Anforderung) gut organisiert. Auch der Zeitpunkt der Einholung der Stellungnahmen ist gut gewählt, um die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich zu belasten.	98			
F2	Die Stadt Werl bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu beleben.	99	E2.1	Die Bauordnung der Stadt Werl sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.	100
			E2.2	Die Stadt Werl sollte in einem nächsten Schritt prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.	100
			E2.3	Die Stadt Werl sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht einordnen zu können.	101
			E2.4	Die Abteilung Bauordnung und Hochbau sollte den Austausch mit dem Kreis Soest und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen und zu prüfen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit realisiert werden.	101
F3	Da es in Werl keine zurückgewiesenen hingegen durchschnittlich viele zurückgenommene Bauanträge gibt, lässt dies auf eine intensive Bauberatung schließen.	101			

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
F4	Die Stadt Werl hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	102	E4	Zur Vorbereitung auf ein digitales Baugenehmigungsverfahren sollte die Stadt Werl bereits jetzt, die notwendigen Strukturen anlegen, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.	103
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Werl kann optimiert werden.	103	E5.1	Die Stadt Werl sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristset-zungen verzichten	104
			E5.2	Die Abteilungsleitung Bauordnung sollte die erteilten Baugenehmigungen bzw. die Ablehnungen stichprobenhaft z.B. einer Visakontrolle unterzie-hen.	104
			E5.3	Ist das Baugenehmigungsverfahren in Werl in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinter-legt werden	105
			E5.4	Auch wenn die Stadt Werl gegenwärtig keine Optimierungspotenziale durch die Änderung des Prozessablaufes identifizieren sollte, empfiehlt die gpaNRW den Prozess regelmäßig zu prüfen, ob sich durch geänderte Rahmenbedingungen Änderungsbedarf erkennbar ist und dies entspre-chend anpassen.	105
F6	Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Werl länger als in Ver-gleichskommunen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unter-lagen schließen.	105	E6	Die Bauaufsicht der Stadt Werl sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemess-en kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.	108
F7	Aufgrund des hohen Beratungsvolumens erreicht die Stadt Werl geringere Fallzahlen als ein Großteil der Vergleichskommunen.	108	E7.1	Die Stadt Werl sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Fallzahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.	110
			E7.2	Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Gründe für die Nicht-Erledigung vor-liegen. Von ihr beeinflussbaren Ursachen sollte sie beheben und die An-träge schnellstmöglich abschließend bearbeiten.	110
F8	Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Werl deutlich optimiert werden.	110	E8	Mittelfristiges Ziel sollte es sein, in Werl zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte sie Baugenehmigungen elektronisch ertei-len.	111

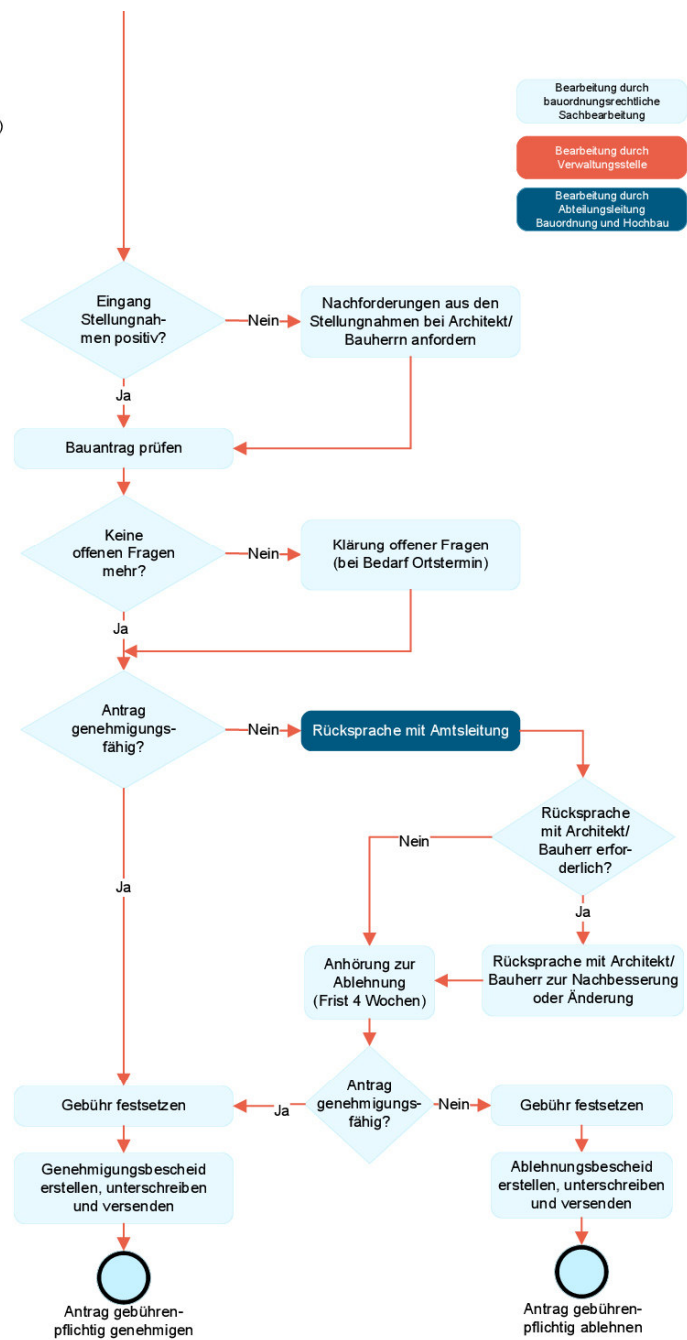
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F9	Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Werl bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.	112	E9.1 Zunächst sollte die Stadt Werl für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. Denkbar wäre es einen bestimmten Anteil an Bauanträgen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erteilen oder bei der Erfolgsquote von Klagen einen möglichst hohen Wert zu erreichen.	113
			E9.2 In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Werl Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat. Entscheidet sich Werl dazu, keine Ziele zu definieren, sollte die Stadt zumindest die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortschreiben, um die geprüften Aspekten weiterzuverfolgen.	113

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Werl (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 2



Prozessablauf Werl
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Das Vergabewesen der Stadt Werl ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die zentrale Vergabestelle der Stadt Werl rechtssicher durchführen. Zentrale Vergabestelle, Fachämter und die örtliche Rechnungsprüfung arbeiten eng miteinander zusammen. Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen es, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß und entsprechend der örtlichen Regelungen für Vergabeverfahren erfüllen kann. Die Betrachtung ausgewählter und abgerechneter Maßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 zeigt, dass die Stadt Werl die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen einhält. Insgesamt gibt es in Werl ein gut organisiertes, transparentes Nachtragswesen.

Im betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2019 gab es in Werl geringe Abweichungen von den Auftragswerten. Dies deutet zunächst darauf hin, dass die Stadt Werl die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzt. Da jedoch bei rund 30 Prozent der Maßnahmen formelle Nachträge erforderlich wurden, obgleich in der Summe einem niedrigen Betrag, sollte die Stadt Werl versuchen, die Planung weiter zu präzisieren. So kann sie gewährleisten, dass sie auch zukünftig ihre (Bau-) Maßnahmen möglichst wirtschaftlich durchführt. Dies gilt auch bei der Planung durch Externe. Soweit die Stadt Werl größere Projekte extern vergeben hat, übernehmen z.B. Projektsteuerer oder Generalplaner auch das Bauinvestitionscontrolling. In diesen Fällen behält die Stadt Werl aber immer die Kostenentwicklung zusätzlich im Blick. Auch bei weiteren kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen städtebaulichen Maßnahmen sollte Werl ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Die grundlegenden Voraussetzungen hierfür hat die Stadt bereits geschaffen. Sie eignen sich jedoch vor allem für die überwiegend alltäglichen und wiederkehrenden Baumaßnahmen. Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Werl zu einem übergeordneten Bauinvestitionscontrolling ausbauen, dass auch bei weiteren Maßnahmen eingesetzt wird.

Zur Vorbeugung der Korruption innerhalb der gesamten Stadtverwaltung einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung hat die Stadt Werl eine Dienstanweisung erlassen. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz setzt Werl darin um. Darüber hinaus hat sie in

dieser Dienstanweisung Regelungen für Sponsoringleistungen getroffen und einen Mustervertrag hinterlegt. So kann sie gewährleisten, dass Sponsoring rechtssicher bearbeitet wird.

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

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

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Die Stadt Werl kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachabteilungen bislang erst ab einer Auftragshöhe von 250.000 Euro.

- Die Rechnungsprüfung wird bereits frühzeitig in Planung und Entscheidungen einbezogen. Grundlage hierfür bildet u.a. die Dienstanweisung Vergabe / Vergabeordnung der Stadt Werl. Diese Organisation unterstützt eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren.

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.

In der **Stadt Werl** ist eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle (ZVS) eingerichtet. Die zentrale Vergabe- und Submissionsstelle arbeitet eng mit der örtlichen Rechnungsprüfung und den auftraggebenden Fachabteilungen zusammen. Hierdurch kann sie gewährleisten, dass die Vergabe von Aufträgen nach den Bestimmungen der Dienstanweisung Vergabe / Vergabeordnung der Stadt Werl durchgeführt und die vergaberechtlichen Grundsätze eingehalten werden. Zudem koordiniert sie die Zusammenarbeit aller an einem Vergabeverfahren Beteiligten in der Verwaltung.

Als öffentlicher Auftraggeber muss die Stadt Werl bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Grundlage hierfür sind neben den einschlägigen Rechtsvorschriften die Dienstanweisung Vergabe und die Vergabeordnung der Stadt Werl¹¹. Diese hält die Stadt Werl stets aktuell, die aktuelle Fassung ist auf den 28. August 2020 datiert. Hier wurden zuletzt die Wertgrenzen angepasst, um coronabedingt flexibler Aufträge direkt vergeben zu können. Damit folgt die Stadt Werl dem Erlass des Landesministeriums. Des Weiteren prüft die Stadt Werl aktuell alle Dienstanweisungen, die sich auf die Vergabe von Leistungen auswirken, auf Aktualität. Notwendige Anpassungen möchte sie kurzfristig umsetzen. Vor diesem Hintergrund wird die Stadt Werl auch ihre Allgemeine Geschäftsanweisung überarbeiten.

Für die sichere Bearbeitung der verschiedenen Vergabeverfahren nutzt die Vergabestelle neben ihrer Dienstanweisung bzw. Vergabeordnung Vordrucke für die Auftragsvergabe, Vergabevermerke und diverse Checklisten. Dokumentationsbögen müssen bei jeder Vergabe in der Akte angelegt werden und führen die Beschäftigten durch diese Dokumentation sicher durch das Vergabeverfahren. Hierbei legen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise fest, welche Eignungsnachweise zu fordern sind. Zudem ergibt sich aus diesen Checklisten – je nach Verfahrensart – die Art der Bekanntmachung. Die Stadt Werl hat sich entschieden, ein webbasiertes Portal für die Vergaben zu nutzen. Seit etwa zwei Jahren gehen in Werl alle Bieterunterlagen ausschließlich auf elektronischem Wege ein. Papierangebote hat sie für alle Vergabearten ausgeschlossen. Die Stadt Werl schätzt den rein elektronischen Ablauf als gut etabliert ein. Die Anzahl der eingehenden Angebote sei nicht messbar gesunken. Lokalen Unternehmen hat sie bereits im Vorfeld u.a. durch Informationsabende und mit Flyern erläutert, wie das rein elektronische Verfahren abläuft. Zusätzlich steht sie Bietern für Rückfragen zur Verfügung und hilft bei Fragen im Programm. Der elektronische Posteingang erleichtert dann

¹¹ Auch auf den Kommunalbetrieb Werl finden die Regelungen in diesen Regelungen Anwendung.

die Arbeit für die ZVS und die örtliche Rechnungsprüfung sowie für extern beteiligte Fachplaner, die nach der Submission auf das Vergabeprogramm zugreifen.

Alle Vergaben nach Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) und Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro, laufen über die zentrale Vergabestelle der Stadt Werl. Bei allen Vergaben ab diesem Auftragswert bindet sie die örtliche Rechnungsprüfung vor Auftragserteilung ein. Diese Regelungen haben die ZVS und die Rechnungsprüfung gemeinsam in der Dienstanweisung zur Vergabe bzw. ihrer Vergabeordnung festgelegt. Auch alle Nachträge werden der örtlichen Rechnungsprüfung zur Prüfung vorgelegt.

Für alle übrigen Vergabeverfahren übernimmt die ZVS eine beratende Rolle. So nutzen Fachabteilungen auf eigenen Wunsch die ZVS auch schon ab einem geschätzten Auftragswert von 15.000 Euro. Zudem ist die ZVS bei allen Vergabeverfahren gemäß der Dienstanweisung bzw. Vergabeordnung der Stadt Werl dann einzubinden, wenn Fördermittel in die beabsichtigte Maßnahme einfließen. Oberhalb der EU-Schwellenwerte informiert die ZVS die Vergabestelle beim Kreis Soest über die bevorstehende Vergabe. Die Stadt Werl hat mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in 2016 mit dem Kreis Soest festgelegt, dass die Vergaben von dort abgewickelt werden, sofern die ZVS Werl diese nicht eigenständig durchführt. Sofern der Kreis Soest Kapazitäten zur Verfügung stellen kann und die Stadt Werl Bedarf hat, werden EU-weite Ausschreibungen vom Kreis abgewickelt (z.B. Ausschreibungen Feuerwehrfahrzeug und Projektmanager).

Zudem führt die ZVS ein internes Submissionsverzeichnis, in dem sie alle laufenden Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro vermerkt. Submissionstermine werden einvernehmlich durch die ZVS und die Fachabteilungen festgelegt.

Die Zusammenarbeit zwischen der ZVS, der örtlichen Rechnungsprüfung und den beteiligten Fachabteilungen ist nach Aussage der Verwaltung gut. So übermittelt die zuständige Fachabteilung der ZVS u.a. das Leistungsverzeichnis und weitere vergabebezogene Unterlagen. In den o.g. Dokumentationsbögen ist vermerkt, dass die Rechnungsprüfung informiert werden muss. Entweder leitet die Fachabteilung dann die erforderlichen Unterlagen auch an die Rechnungsprüfung weiter oder die ZVS informiert die Rechnungsprüfung direkt. Eine Pflicht zur Kontrolle durch die Rechnungsprüfung besteht hingegen in Werl nicht. Sie prüft nach individuellen und anlassbezogenen Entscheidungen die ihr vorgelegten Vergabeverfahren.

Die Zusammenarbeit zwischen der ZVS und der örtlichen Rechnungsprüfung ist auch technisch gut unterstützt, da wie oben beschrieben, alle Vergabeunterlagen elektronisch verfügbar sind.

Gemäß § 12 VOB/B fertigt die Stadt Werl Abnahmeprotokolle an und dokumentiert vor diesem Hintergrund auch ggf. notwendige Mängelbeseitigungen mit Fristsetzungen.

Die Stadt erhebt Sicherheitsleistungen für Vertragserfüllung und für Mängelansprüche ab einer Auftragssumme von 250.000 Euro brutto. Dies entspricht den Regelungen der VOB.

Die Stadt Werl begleicht Schlussrechnung erst dann, wenn bei Vorliegen der Schlussrechnung keine Mängel festzustellen sind. Die Stadt Werl hat festgelegt, dass alle Schlussrechnungen vor der Bezahlung von der örtlichen Rechnungsprüfung kontrolliert werden.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Durch die Dienstanweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat der Stadt Werl ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.

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 KorruptionsbG¹² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Werl** hat eine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt. Diese Dienstanweisung ergänzt die durch das Vergabewesen verbindlichen Regelungen. Somit können auch alle übrigen Fachabteilungen der Stadt Werl auf einheitliche Regelungen zur Korruptionsprävention zurückgreifen. Die Dienstanweisung enthält zudem Verhaltensregeln für die Beschäftigten bei Verdachtsfällen auf Korruption. Die Dienstanweisung befindet sich derzeit in der Aktualisierung; eine Entwurfsfassung liegt bereits vor und wird kurzfristig bekannt gegeben. Die Dienstanweisung soll durch eine jährlich durch die Beschäftigten auszufüllende Checkliste ergänzt werden.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Den sich aus

¹² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

§ 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz ergebenden Verpflichtungen kommt die Stadt Werl nach. So werden Anfragen bei jeder Vergabe oberhalb der maßgeblichen Wertgrenzen durchgeführt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG NRW sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Werl verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Mitglieder zeigen dementsprechend diese Tätigkeiten und Mitgliedschaften an. Die Stadt Werl veröffentlicht diese Angaben im Lagebericht als Anlage zum Jahresabschluss, der jährlich u.a. auf der Homepage bekannt gemacht wird. Darüber hinaus kommt der Bürgermeister seiner Verpflichtung gemäß § 17 KorruptionsbG NRW nach, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Zudem erscheinen seine Nebentätigkeiten auch im Amtsblatt. Die Stadt Werl kommt ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW umfassend nach. Die Zuständigkeit für diese Tätigkeit hat sie bei der Rats- und Gremienarbeit verankert.

Eine Schwachstellenanalyse im engeren Sinne über die gesamte Verwaltung hat die Stadt Werl noch nicht durchgeführt. Mit Hilfe der o.g. Checkliste, die die Beschäftigten ab 2021 jährlich ausfüllen sollen, hat sie ein geeignetes Werkzeug installiert, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu lokalisieren.

Eine systematische Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragen aufgreifen:

- In welchen Arbeitsgebieten besteht Korruptionsgefahr?
- Hat es in den letzten Jahren in der eigenen Kommune Verdachtsfälle auf Korruption gegeben? Falls ja, in welchen Bereichen?
- Könnten Korruptions(verdachts)fälle aus anderen Kommunen in der eigenen Kommune zum Tragen kommen?
- Welche Präventionsmaßnahmen hat die eigenen Kommune bereits ergriffen, z. B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildungen, Berichtspflichten, Jobrotation?
- Haben sich die ergriffenen Präventionsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, z. B. Wissensmonopole, Wertgrenzen, herausgehobene Stellen, Stellen mit nur schwer nachprüfbaren Aufgaben?

Sollten Änderungen in der Aufbauorganisation in Werl erfolgen, hat sich die Stadt zum Ziel gesetzt, eine erneute Schwachstellenanalyse durchzuführen. Führt eine Schwachstellenanalyse zu der Erkenntnis, dass die Aufbauorganisation problematisch ist, wird sie entsprechend angepasst.

- Die Stadt Werl nutzt die Schwachstellenanalyse um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung methodisch eindeutig und vollzuständig zu definieren.

Aus Sicht der gpaNRW ist insbesondere positiv, dass die Stadt Werl in ihrer Dienstanweisung

- die Annahme von Geschenken grundsätzlich verbietet,
- Grenzen für die Annahme von Geschenken bzw. Vergünstigungen definiert,

- nicht annahmefähige Geschenke oder Vergünstigungen, die sich nicht abweisen ließen, einem gemeinnützigen Zweck zukommen lässt und die zuwendende Person hierüber informiert,
- einen Fragen-Antworten-Katalog rund um das Thema der Korruptionsprävention hinterlegt hat.

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 Werl hat umfassende inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von Musterverträgen und Regelungen in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat sie Sicherheit im Umgang mit Sponsoring geschaffen. Verbessern kann sie die Veröffentlichung von erhaltenen Leistungen.

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.

Umfassende Rahmenbedingungen für die Vertragsgestaltung bei Sponsoringleistungen legte die **Stadt Werl** in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fest. Dort finden sich Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen. So sollen unterschiedliche Handlungsansätze vermieden und verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. In Werl ist es zwingend erforderlich, dass der Bürgermeister bei allen Sponsoringverträgen zustimmt, wenn sie das laufende Verwaltungsgeschäft betreffen. Bei allen übrigen Sponsoringleistungen muss der jeweilige Fachausschuss bzw. der Rat zustimmen. Dies sorgt für interne und externe Transparenz. Die Stadt Werl hat zudem geregelt, dass es immer ein Sonderkündigungsrecht des Vertrages gibt. Hiermit hat sie eine Lösung geschaffen, für die Fälle in denen der Sponsoringpartner seiner Verpflichtung nicht nachkommt.

Beim Abschluss des Sponsoringvertrags wird das Finanzwesen frühzeitig bezüglich der haushaltsmäßigen Verbuchung der Sponsoringleistungen beteiligt. Nach Auskunft der Verwaltung, prüft sie die steuerrechtliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. Dies ist besonders wichtig, da nachträgliche steuerliche Belastungen für die Stadt Werl vermieden werden müssen.

Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen haben. Die Verwaltung muss stets neutral und unabhängig agieren. Aus diesem Grund ist

jede Sponsoringleistung gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen. Hier gibt es in Werl noch Verbesserungsmöglichkeiten. Bislang veröffentlicht sie die erhaltenen Sponsoringleistungen nicht.

→ **Empfehlung**

Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Werl mit einer jährlichen Zusammenstellung auf der Homepage über die erhaltenen Leistungen informieren.

Eine Gesamtübersicht sollte folgende Angaben enthalten:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen sowie
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

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**

In Werl gibt es kein durchgängiges zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind aber vorhanden. Bei ausgewählten Großbaumaßnahmen beauftragt die Stadt Werl externe Planungs- und Ingenieurbüros auch mit dem Bauinvestitionscontrolling.

- Die Bedarfsfeststellungen sind in Werl überwiegend realistisch. Bei komplexen Maßnahmen wird der Bedarf fachbereichsübergreifend definiert und abgestimmt.

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 Werl** hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling für die gesamte Verwaltung aufgebaut. Bauliche, eher alltägliche Maßnahmen wickeln die Fachabteilungen eigenverantwortlich nach festen Arbeitsabläufen ab. Die Planung von Bauinvestitionsmaßnahmen erfolgt in Abstimmung zwischen den jeweils zuständigen Fachabteilungen. Diese stimmen sich mit der Abteilung Finanzen ab. Innerhalb der Fachabteilungen gibt es für Baumaßnahmen strukturierte

Verfahren: angefangen von den festgelegten Verantwortlichkeiten über die Bedarfsfeststellung, Kostenschätzung, Abwicklung, Bauüberwachung bis hin zur Bauabnahme. Der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin in der Fachabteilung ist der oder die jeweilige Projektverantwortliche und begleitet die gesamte Maßnahme. Leitungsebenen, weitere Fachabteilungen und die Politik werden abhängig von der Maßnahme eingebunden.

In Werl nehmen die investiven Baumaßnahmen den überwiegenden Teil der Gesamtauszahlungen ein. Als Auszahlungen für Baumaßnahmen sind in der Finanzplanung für die Jahre 2017 bis 2019 rund 29 Mio. Euro berücksichtigt. Dies sind fast 80 Prozent der geplanten Gesamtinvestitionen in diesem Zeitraum. Dieser Anteil und das finanzielle Volumen der Baumaßnahmen der Stadt Werl machen deutlich, wie wichtig es ist, Baumaßnahmen von Anfang an verlässlich und systematisch zu planen. Aus Sicht der gpaNRW ist bei Kommunen der Größe der Stadt Werl kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Kommune erforderlich. Zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Werl auf ein systematisches BIC zurückgreifen können. In der Vergangenheit hat die Stadt Werl zur Begleitung bei ausgewählten Großmaßnahmen externe Planungs- und Ingenieurbüros auch mit den Aufgaben des BIC betraut.

Um diesen Ansatz weiter zu verfolgen, sollte die Stadt Werl Kriterien festlegen, wann eine Baumaßnahme oder ein Projekt obige Kriterien erfüllt. Hier gilt es zu definieren, wie die Projektsteuerung/ das BIC ausgestaltet sein soll. Entscheidend ist, dass es bei solchen Maßnahmen einen zentralen Ansprechpartner gibt, der die Maßnahme steuert und in alle Projektphasen eingebunden ist, ohne aktiv am Projekt mitzuarbeiten. Dieser Ansprechpartner soll den Gesamtblick auf die Maßnahme haben und steuernd eingreifen. Mindestens folgende Aufgaben sollten der zentralen Stelle obliegen:

- fachdienstübergreifende Bedarfsermittlung/ -planung koordinieren, ggf. Dritte/ Nutzer einbeziehen,
- wesentliche Projektphasen planen und überwachen,
- unterschiedliche Interessen aller Projektbeteiligten koordinieren sowie
- einheitliche Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Termine sicherstellen und überwachen.

Hierauf aufbauen gliedert sich aus der Sicht der gpaNRW das BIC in folgende sieben Phasen:

- Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung,
- Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie,
- Vorentwurfsplanung,
- Entwurfsplanung,
- Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung,
- Ausführung und
- Auswertung / Kostenfeststellung.

Die Stadt Werl erfüllt die oben genannten Aspekte bei der Abwicklung von alltäglichen Baumaßnahmen zu großen Teilen. Jedoch sind die Aufgaben überwiegend bei dem Projektleiter aus dem zuständigen Fachabteilung angesiedelt. Somit stellt das Vorgehen der Stadt Werl kein Bauinvestitionscontrolling im eigentlichen Sinne zumindest bei alltäglichen Baumaßnahmen dar. Im Wesentlichen sind die Aktivitäten auf das Baukostencontrolling beschränkt. Die Baukostenüberwachung und das Vorgehen sind gut geeignet für die überwiegend alltäglichen Baumaßnahmen der Stadt Werl. Der Projektverantwortliche in der jeweiligen Fachabteilung, die Fachbereichsleitung, die Verwaltungsleitung und die Fachabteilung Finanzen haben stets einen Überblick über die Maßnahmen. Bei größeren Baumaßnahmen arbeiten die Fachabteilungen in Werl übergreifend als eine Art Projektteam zusammen. Die Größe der Stadtverwaltung trägt dazu bei, dass stets alle über aktuelle Projekte informiert sind.

→ **Empfehlung**

Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Werl bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.

Wie bereits thematisiert, hat die Stadt Werl bei einigen Großmaßnahmen in der Vergangenheit ein externes Bauinvestitionscontrolling durch Planungs- und Ingenieurbüros durchführen lassen. Die Stadt Werl beschreibt die Zusammenarbeit im Wesentlichen als produktiv und hilfreich. Aufgrund des oben dargestellten Volumens für Bauinvestitionen der Stadt Werl ist es ratsam, bei besonders aufwendigen und herausfordernden Baumaßnahmen ein BIC zu installieren. Sie kann den bereits eingeschlagenen Weg mit externer Begleitung weiterverfolgen, sollte aber auch in diesen Fällen der „Herr über die Maßnahme“ bleiben und auch hier die Planung- und Kostenüberwachung parallel sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte festlegen, bei welchen Projekten sie auch zukünftig ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollen helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Werl kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.

Durch die externe Beauftragung für das Bauinvestitionscontrolling kann die Stadt Werl alle Informationen zu Maßnahmen zentral bündeln und dann als eine Art des Controllings begleiten lassen. Um Unwirtschaftlichkeit durch Planungsmängel und Defizite in der Bauüberwachung zu vermeiden ist ein systematisches und strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung eines Projekts notwendig. Hierbei darf die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle einer Maßnahme stehen. Gleichzeitig sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion innehaben. Sie sollten folglich nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt ausführen und sich andererseits im BIC selbst kontrollen. Dies gewährleistet die Stadt Werl mit der externen Projektsteuerung.

Die Stadt kann den Herstellungsprozess einer Maßnahme transparent und steuerbar gestalten, in dem sie ihre Projekte in die vorgenannten Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie entsprechenden Kosteninformationen einteilt. Einer zentralen Stelle für ein BIC kommen dabei neben Notwendigkeits-, Dringlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen auch beratende und überprüfende Aufgaben zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen eine Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

Ein wichtiges Steuerungselement des BIC mit deutlichen finanziellen Auswirkungen ist die qualifizierte Bedarfsplanung im Vorfeld einer Maßnahme. Die Bedarfsplanung muss zusammen mit einer vollständigen Kostenbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus die verlässliche Grundlage für weitere Entscheidungen bezüglich der Maßnahme sein. Eine gute Bedarfsplanung vermeidet spätere Abweichungen und Nachträge im Vergabewesen (vgl. Nachtragswesen).

Bei der Stadt Werl muss der Bedarf für eine Baumaßnahme festgestellt und schriftlich festgehalten werden. So wird die Notwendigkeit einer Bauinvestition dezentral festgestellt und in der zuständigen Fachabteilung die erforderlichen Grundlagen ggf. auch mit anderen Organisationseinheiten erarbeitet. Strategische Entscheidungen werden im Verwaltungsvorstand getroffen. Bei größeren Bauinvestitionen/Maßnahmen werden neben der Verwaltungsleitung auch politische Gremien in die Abstimmung einbezogen. Eine Priorisierung der anstehenden Maßnahmen erfolgt in engem Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln. Soll die Maßnahme grundsätzlich umgesetzt werden, so muss die fachlich zuständige Fachabteilung Konzepte entwickeln. Die Konzepte werden mit allen an der Maßnahme beteiligten Einheiten beleuchtet und auf diese Weise eine Entscheidung herbeigeführt. Inhaltliche Anforderungen an Bedarfsplanung und Kostenschätzung sind in Werl abhängig vom Projekt.

Grundsätzlich notwendige Dinge für die Haushaltsplanung werden ergänzt um anlassbezogene, fokussierte Betrachtungen, z. B. Alternativen bei der Gebäudeplanung oder die Wirtschaftlichkeit verschiedener Energiequellen. Diese Vorgehensweise in Werl ist geeignet, sie zu einem BIC auszubauen.

Grundsätzlich betrachtet die Stadt die finanziellen Auswirkungen (Baukosten, Abschreibungen und Unterhaltungskosten) bei den größeren Maßnahmen. Demografische Aspekte oder die Nachhaltigkeit von Maßnahmen bezieht die Stadt Werl ebenfalls ein. Der Nutzungswunsch wird mit dem Blick in die Zukunft abgewogen. Dass auch demografische Aspekte und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen notwendig sind, hat die Stadt bereits erkannt. Daher beteiligt sie bei ausgewählten Baumaßnahmen den Umweltschutzbeauftragten und künftig auch den in 2020 neu eingestellten Klimaschutzmanager. Zudem hat 1998 der Rat der Stadt Werl beschlossen, in den Prozess der lokalen AGENDA 21 einzutreten. Daraufhin entwickelte die Stadt Werl einen Agenda-Leitfaden zum Thema Nachhaltigkeit und orientiert sich seitdem daran. Hierfür wurden Agenda-Gruppen wie zum Beispiel "Bauen, Wohnen, Energie", "Kultur und Bildung", "Natur und Umwelt" sowie "Soziales" eingerichtet. In diesen Gruppen arbeiteten bislang Einwohner Werls und die Verwaltung zusammen. Insgesamt hat die Stadt Werl den Bereich organisatorisch mit der Einstellung des Klimamanagers in 2020 neu aufgestellt. Darüber hinaus hat die Stadt Werl bereits einen neuen Klimaschutz-Maßnahmenkatalog erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte auch zukünftig bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.

Die Projektverantwortlichen in den Fachabteilungen überwachen die Fristen und Kosten. In den Fachausschüssen berichten die Fachbereiche über durchgeführte und laufende größere Baumaßnahmen.

In Werl gibt es ein internes Berichtswesen mit einem strukturierten Soll-Ist-Abgleich der Maßnahme. Dies wird jedoch nur in den Fachabteilungen geführt. Um möglichst viel aus Abweichungen lernen zu können und gleichartige Abweichungen bei ähnlichen künftigen Maßnahmen zu vermeiden, sollte die Stadt Werl das Berichtswesen zentral führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren, zentral bündeln und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren.

Die örtliche Rechnungsprüfung hinterfragt nach Möglichkeit Abweichungen im Rahmen der Schlussrechnungskontrolle. So hat sie sich zum Ziel gesetzt, die Schlussrechnungen zu prüfen bevor die Rechnung angewiesen wird. Die Erkenntnisse aus der Schlussrechnungskontrolle sollten in die zentralen Auswertungen der abgeschlossenen Maßnahmen einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die Erkenntnisse aus der Schlussrechnungskontrolle der örtlichen Rechnungsprüfung mit den Analysen aus den Fachabteilungen abgleichen und zusammengefasst sammeln. So kann sie auch zukünftig aus abgeschlossenen Maßnahmen Wissen für anstehende Vorhaben übertragen.

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 Werl vorkommen und ob hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die geringen Abweichungen und Nachträge in der Stadt Werl deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Hingegen wurden bei etwa 30 Prozent der betrachteten Maßnahmen formelle Nachträge erforderlich.

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

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

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

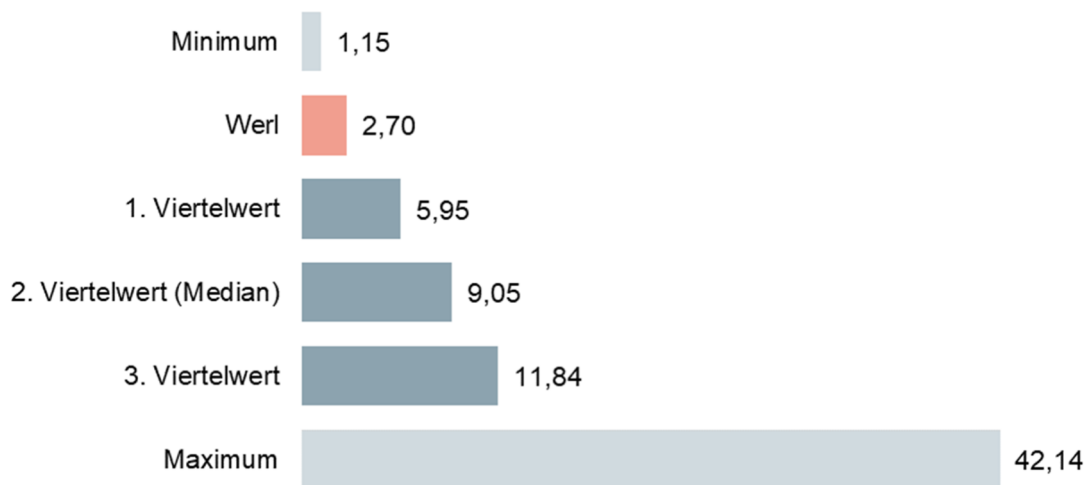
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	12.347.415	
Abrechnungssummen	12.816.975	
Summe der Unterschreitungen	0	0,00
Summe der Überschreitungen	469.560	3,80

Grundsätzlich können hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Werl 18 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Überschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 142.018 Euro. Unterschreitungen fielen in Werl nicht an. In die Berechnung der folgenden Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- bzw. Unterschreitungen saldieren wir insofern nicht.

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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Werl gehört zu den Kommunen im Vergleich mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert. Auch im Jahr 2019 fielen in Werl Abweichungen von nur 4,62 Prozent gemessen an den Auftragswerten an.

Gerade bei Baumaßnahmen gibt es häufiger Abweichungen. In Werl liegen diese bei 4,56 Prozent in 2018 und 10,14 Prozent im Jahr 2019. In diesen Jahren hat die Stadt Werl einige Baumaßnahmen im Bestand durchgeführt. Die Planungen bei Bauen im Bestand beinhalten immer ein Risiko, da häufig erst während der Maßnahme Strukturen sichtbar werden, die sich kostenbelastend auf die Maßnahme auswirken können. Aber auch bei diesen Kennzahlen positioniert sich die Stadt Werl im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. Dies zeigt, dass zwischen der Planung und der tatsächlichen Ausführung kaum Unterschiede bestehen und deutet auf eine verlässliche und realistische Planung im Vorfeld hin.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte auch weiterhin insbesondere ihre (Bau-) Maßnahmen engmaschig begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, auch zukünftig in nur geringem Umfang von der Kostenschätzung bzw. dem Auftragswert abzuweichen.

Innerhalb der Abweichungen kam es in Werl in 2018 zu fünf formell beauftragten Nachträgen. Diese beliefen sich auf eine Höhe von rund 142.000 Euro an. Dies macht gemessen am Auftragswert von 5.258.966 Euro einen Anteil von 2,63 Prozent.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,63	0,00	1,08	3,15	5,77	27,40	75

Im Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 sind in Werl bei 15 Vergabemaßnahmen Nachträge angefallen. Diese 15 Nachträge belaufen sich auf insgesamt rund 469.560 Euro. Der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen dieser 15 Maßnahmen liegt bei 3,66 Prozent. Werl positioniert sich im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Damit kommt den Nachträgen in Werl vom reinen Betrag im Betrachtungszeitraum nur eine geringe Bedeutung zu. Auffällig ist hingegen, dass bei etwa 30 Prozent der Maßnahmen förmliche Nachträge erforderlich wurden.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte analysieren, warum es bei einem Drittel der Maßnahmen zu förmlichen Nachträgen zumindest in geringer Höhe kommt.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Eine sorgfältige und detaillierte Leistungsbeschreibung sowie ein Leistungsverzeichnis bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Diese Beschreibung erfordert ausreichend fachliche und zeitliche Ressourcen, um Nachtragsaufträge zu vermeiden oder zu begrenzen.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Stadt Werl ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.

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 Organisation des Nachtragswesens hat die **Stadt Werl** u.a. in ihrer Dienstanweisung für Vergaben geregelt. Gründe für Nachtragsleistungen erfasst sie nicht zentral. Aufgrund eines betragsmäßig geringen Umfang an Nachträgen bestand nach Auskunft der Stadt Werl derzeit keine Notwendigkeit für ein zentrales Nachtragsmanagement. So seien Nachträge in Werl nur selten in fehlerhaften Kostenschätzungen begründet. In der Regel entstehen Nachträge dort durch nicht vorhersehbare Mängel nach Beginn einer Baumaßnahme. Nicht vorhersehbare Mängel lassen sich nicht einkalkulieren (bspw. Bodenaustausch beim Straßenbau oder Bauen im Bestand). Um diese Mängel nach Möglichkeit auszuschließen lässt die Stadt ggf. im Vorfeld Gutachten (z.B. Bodengutachten) erstellen, um das Risiko einer nachträglichen Kostensteigerung zu reduzieren.

Die Stadt Werl führt eine förmliche Beauftragung der Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B durch. Die Notwendigkeit von Nachträgen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter plausibel in den jeweiligen Akten. Hierzu erfolgt auch eine fachtechnische Prüfung durch die zuständige Fachabteilung. Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Erteilung von Nachträgen eingebunden.

Eine zentrale Dokumentation von Mengenabweichungen führen die zuständigen Fachabteilungen in Eigenverantwortung durch.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz in Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen erheblich von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung sachliche Mängel vorliegen.

→ **Empfehlung**

Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Werl ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten. Hierzu könnte Werl auch die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortschreiben.

4.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Werl kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben erhöhen. Sicherheitsleistungen erheben die hierfür zuständigen Fachabteilungen bislang erst ab einer Auftragshöhe von 250.000 Euro.	121			
F2	Durch die Dienststanweisungen zur Korruptionsbekämpfung hat der Stadt Werl ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.	124			
Sponsoring					
F3	Die Stadt Werl hat umfassende inhaltlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von Musterverträgen und Regelungen in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat sie Sicherheit im Umgang mit Sponsoring geschaffen. Verbessern kann sie die Veröffentlichung von erhaltenen Leistungen.	126	E3	Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Werl mit einer jährlichen Zusammenstellung auf der Homepage über die erhaltenen Leistungen informieren.	127
Bauinvestitionscontrolling					
F4	In Werl gibt es kein durchgängiges zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind aber vorhanden. Bei ausgewählten Großbaumaßnahmen beauftragt die Stadt Werl externe Planungs- und Ingenieurbüros auch mit dem Bauinvestitionscontrolling.	127	E4.1	Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Werl bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.	129
			E4.2	Die Stadt Werl sollte festlegen, bei welchen Projekten sie auch zukünftig ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollen helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Werl kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.	129

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Werl sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen eine Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuermöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstweisung festschreiben.	130
			Die Stadt Werl sollte auch zukünftig bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.	130
			Die Stadt Werl sollte ihr bisheriges Vorgehen bei der Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen für alle Bereiche standardisieren, zentral bündeln und sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien umfassend informieren.	131
			Die Stadt Werl sollte die Erkenntnisse aus der Schlussrechnungskontrolle der örtlichen Rechnungsprüfung mit den Analysen aus den Fachabteilungen abgleichen und zusammengefasst sammeln. So kann sie auch zukünftig aus abgeschlossenen Maßnahmen Wissen für anstehende Vorhaben übertragen.	131
Nachtragswesen				
F5	Die geringen Abweichungen und Nachträge in der Stadt Werl deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Hingegen wurden bei etwa 30 Prozent der betrachteten Maßnahmen formelle Nachträge erforderlich.	132	Die Stadt Werl sollte auch weiterhin insbesondere ihre (Bau-) Maßnahmen engmaschig begleiten und auswerten. So kann es ihr gelingen, auch zukünftig in nur geringem Umfang von der Kostenschätzung bzw. dem Auftragswert abzuweichen.	133
			Die Stadt Werl sollte analysieren, warum es bei einem Drittel der Maßnahmen zu förmlichen Nachträgen zumindest in geringer Höhe kommt.	134
F6	In der Stadt Werl ist das Nachtragswesen transparent und rechtssicher geregelt. Aspekte der Korruptionsprävention sind berücksichtigt.	134	Sofern sich der Umfang und die Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren erhöhen, sollte die Stadt Werl ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten. Hierzu könnte Werl auch die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortzuschreiben.	135

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werl 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

Für die **Steuerung** der Erhaltung der Verkehrsflächen ist die **Stadt Werl** gut aufgestellt. Viele der dafür notwendigen Daten befinden sich bereits in der Straßendatenbank. Die regelmäßig durchgeführten Messkampagnen liefern hierfür aktuelle Flächen- und Zustandsdaten. Dennoch wird das Potential des Systems derzeit nicht vollumfänglich genutzt. Die Daten werden nicht aktiv für die Straßenerhaltung im Sinne eines Managementsystems genutzt, obwohl die Voraussetzungen gut sind.

Verbesserungspotential besteht in der fachlichen und kommunikativen Zusammenarbeit zwischen der Stadt Werl und dem **Kommunalbetrieb Werl**. Beide Bereiche haben zwar einen weitestgehend klar abgegrenzten Aufgabenbereich und die notwendigen Budgets, dennoch gibt es mehrere Optimierungsmöglichkeiten. Dafür sind beispielsweise gemeinsame Ziele, Kennzahlen und Datengrundlagen notwendig. Auch sind die Maßnahmen enger zu koordinieren und sollten sich an den Zielen ausrichten. Weiterhin sind Kostenrechnungsstrukturen aufzubauen, die die Steuerung der Erhaltung unterstützen. So können vorhandene Finanzmittel zielgerichtet in die Verkehrsflächen fließen und Synergieeffekte genutzt werden.

Eine wichtige Kenngröße ist u.a. der **Straßenzustand**. In regelmäßigen Abständen werden visuelle Zustandserfassungen durchgeführt. Daraus lassen sich Prognosen zur Entwicklung der Zustandswerte der Verkehrsflächen herleiten. Zudem werden die Daten als Grundlage für die **körperliche Inventur** genutzt. Die Zustandserfassung und -bewertung sollte künftig nach den Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) durchgeführt werden. Über die einheitlichen Regelungen werden die Messergebnisse vergleichbar. Letztlich ist aus der Vielzahl der Daten ein **Erhaltungskonzept** zu erstellen. Aus diesem sollte der mittel- und langfristige Finanzbedarf ermittelt werden.

Der Kommunalbetrieb Werl ist beim **Aufbruchmanagement** nur zum Teil gut aufgestellt. Sehr gut funktionieren die Kontrollen. Hier setzt der Kommunalbetrieb in den einzelnen Teilprozessen auf persönliche Vor-Ort-Termine, um Mängel zu erkennen und die Beseitigung zu veranlassen. Dennoch gibt es Handlungsbedarf. Die vorhandenen digitalen Möglichkeiten wie z.B. die Straßendatenbank, eine **digitale Streckenkontrolle** oder das Aufbruchkataster werden derzeit nicht genutzt. Durch den analogen Prozess gibt es erhöhten Aufwand sowohl im Außendienst als auch im Innendienst.

Das **Verkehrsflächenvermögen** ist die höchste Vermögensposition in der städtischen Bilanz der Stadt Werl. Aber die bisherigen **Investitionen** waren in Werl nicht ausreichend um dem **Werteverzehr** entgegenzuwirken. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 76 Mio. Euro 2009 innerhalb von 10 Jahren um 23 Prozent auf 59 Mio. Euro verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 17 Mio. Euro.

Um den Bilanzwert der Verkehrsflächen zu erhalten, ist eine deutlich höhere Reinvestition notwendig. 2018 liegt die **Reinvestitionsquote** bei nur 30 Prozent. Auch die vergangenen Jahre zeigen kein wesentlich anderes Bild. Das Risiko bleibt, dass auch künftig außerplanmäßige Abschreibungen sowie Anlagenabgänge den Bilanzwert weiter reduzieren.

Für die **Instandhaltung** setzt die Stadt Werl lediglich 0,72 Euro je qm an **Unterhaltungsaufwendungen** ein. Dieser Wert liegt bereits seit Jahren deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Das birgt das Risiko, dass sich die Substanz der Flächen weiter verschlechtert. Das hat die Stadt Werl erkannt und für 2017 und 2018 insgesamt 3,9 Mio. Euro Rückstellungen für die Instandhaltung gebildet. Dadurch ergeben sich rechnerisch 1,62 Euro je qm für den Erhalt der Verkehrsflächen. Die Mittel sollen innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden. Ein konkretes Umsetzungskonzept gibt es hierfür aber noch nicht.

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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Werl** liegt im Fachbereich III in der Abteilung 61 (Stadtplanung, Straßen und Umwelt). Für den Teilbereich der Straßenunterhaltung und -reinigung ist der Kommunalbetrieb Werl (KBW) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung zuständig. Dieser agiert als Auftragnehmer für die Stadt Werl.

Die Leistungsinhalte und Aufgaben der Beteiligten sind vertraglich festgeschrieben. Details zum Vertrag konnten der gpaNRW zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgelegt werden und insofern nicht im Einzelnen geprüft werden. Dennoch lassen sich die Aufgaben sehr gut anhand der Begriffssystematik der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zuordnen.

Die Stadt Werl ist zuständig für:

- die Planungsleistungen,
- die Instandsetzung (Steigerung des Gebrauchswertes),
- die Erneuerung (großflächige Maßnahmen, nicht nur die Straßendecke betreffend),
- den Um- und Ausbau (Verbesserung/ Veränderung der Qualität),
- die Erweiterung (Flächen werden räumlich vergrößert) und
- dem Neubau von Straßen.

Die Planungsleistungen erbringt die Abteilung 61 häufig selbst. Alle anderen Leistungen koordiniert die Stadt und vergibt diese dann extern.

Der KBW ist zuständig für:

- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen) und

- die Instandhaltung (kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen).

Der Kommunalbetrieb hat für diese Aufgaben ein eigenes Budget. Über die notwendigen Maßnahmen entscheidet der Kommunalbetrieb eigenverantwortlich und führt diese mit eigenem Personal durch.

5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Werl verfügt über eine gute Datenlage der Straßen und Wege. Die regelmäßig durchgeführten Messkampagnen liefern aktuelle Flächen- und Zustandsdaten.

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

Die **Stadt Werl** hat einen detaillierten Überblick zu den eigenen Verkehrsflächen. Für die überörtliche Prüfung wurden alle Flächen- und Zustandsdaten detailliert und zeitnah zur Verfügung gestellt. Die Basis dafür bildet die detaillierte Einzelflächenerfassung. Nach unterschiedlichen Kriterien können Daten schnell und übersichtlich ausgewertet werden. Es konnten neben den Verkehrsflächen auch die Teilmengen der Straßen und der befestigten Wirtschaftswege zur Verfügung gestellt werden. Einzig die Arten der Erhaltungsmaßnahmen sind derzeit nicht ohne großen Aufwand ermittelbar.

Ergänzend konnten die Stadt Werl und der Kommunalbetrieb weitere wichtige Unterlagen für die Prüfung zur Verfügung stellen. So lag zum Prüfungszeitpunkt beispielsweise ein umfassendes Wirtschaftswegekonzept vor. Dieses befindet sich gerade in der finalen Abstimmung. Im Konzept werden die notwendigen Grundlagen und Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Bereich dargestellt.

5.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Werl besitzt eine Straßendatenbank mit vielen grundlegenden Daten. Die Nutzung beschränkt sich jedoch nur auf die Verwaltung und Abfrage der Daten. Das Potential des Systems wird derzeit nicht vollumfänglich genutzt.

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 Werl** verfügt seit vielen Jahren über eine webbasierte Straßendatenbank. Die Einführung der Straßendatenbank erfolgte im Rahmen der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2009. Um die Straßendatenbank zu einem Straßenmanagementsystem auszubauen, sind nur noch wenige Schritte notwendig. Das System kann bei Bedarf erweitert werden. Hierfür gibt es weitere Module wie beispielsweise zum Aufbruchmanagement.

Die Stadt Werl hat sich das Ziel gesetzt, die Zustandsdaten der gesamten Verkehrsflächen alle fünf Jahre zu aktualisieren. Hauptziel ist dabei die Fortschreibung der Erhaltungsplanung. In dem Zuge erfolgt eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen. 2014 wurde daher eine weitere

Zustandserfassung durchgeführt, bei der auch die Flächendaten aktualisiert wurden. Der hohe Verwaltungsaufwand einer vollständigen Untersuchung führte dazu, dass seit 2017 jährlich 20 Prozent der Verkehrsfläche untersucht werden. Hierdurch stellt die Stadt Werl sicher, dass die Verkehrsflächen in einem Zyklus von fünf Jahren neu untersucht und fortgeschrieben werden. Dennoch können nur mit einer stichtagsbezogenen Untersuchung des gesamten Straßennetzes, zu einem gemeinsamen Zeitpunkt, Prognosen sinnvoll berechnet und Maßnahmen zielgerichtet definiert werden. Bei Untersuchungen von Teilnetzen verschwimmt das eigentliche Ziel einer optimierten Erhaltungsstrategie.

→ **Empfehlung**

Um das Straßenmanagement für die Verkehrsflächenerhaltung zu optimieren, sollte die Zustandserfassung wieder alle fünf Jahre zu 100 Prozent stattfinden.

Die permanente Inventur bleibt davon unangetastet und kann weiterhin erfolgen. Die regelmäßigen netzweiten Zustandsuntersuchungen sollen die Prognosen und Maßnahmenplanungen optimieren.

→ **Empfehlung**

Um den Aufwand der Datenpflege zu reduzieren, sollten die Grunddaten (Knoten-Kanten-Modell, Flächen, Oberflächenmaterial und Rücksetzwert Zustand) zeitnah nach erfolgten Maßnahmen in die Straßendatenbank übernommen werden. Eine „tagesaktuelle“ Datenbank wäre somit gegeben.

Die Ermittlung und Auswertung der Flächendaten erfolgt seit der Ersterfassung über einen externen Dienstleister. Dieser ist auch Anbieter der Straßendatenbank. Die Datenhaltung erfolgt ausschließlich beim Anbieter. Die Stadt Werl hat die dafür rechtlichen und datenschutzrelevanten Regelungen geprüft. Dennoch besteht bei Ausfall des Anbieters ein erhöhtes Risiko eines Verlustes des kompletten Datenbestandes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte eine aktuelle Sicherung der Daten im eigenen Haus aufbewahren. So sind die Daten bei einem unerwarteten Ausfall beim Anbieter auch weiterhin bei der Stadt verfügbar (Backup).

Dem primären Ordnungssystem (Knoten-Kanten-Modell) sind die Verkehrsflächen zugeordnet. Unterschieden wird unter anderem nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Verkehrsinseln und weiteren Flächenarten. Die Flächen basieren auf einer Auswertung aus Orthophotos (georeferenzierten Luftbildern). Auf Grundlage dieser Flächenerfassung erfolgte anschließend ein örtlicher Abgleich der Luftbildauswertungen. Zudem wird durch den externen Dienstleister eine individuell definierte visuelle Zustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen durchgeführt. Diese orientiert sich jedoch nicht an den Regelwerken der FGSV (siehe Punkt 5.6.1 Alter und Zustand). Die Ergebnisse der Auswertungen beziehungsweise Aktualisierungen werden anschließend in die Straßendatenbank übernommen. Ein manueller Abgleich mit der Finanzbuchhaltung ist Teil des Projektes. Erforderliche Korrekturen in der Anlagenbuchhaltung übernimmt das Finanzmanagement. Damit erfüllt die Stadt Werl die Anforderungen an eine körperliche Inventur.

Neben den Grunddaten sind weitere Informationen in der Datenbank hinterlegt. Unter anderem sind das die Buchwerte, die Baujahre und Nutzungsdauern der Straßen und Wege. Ergänzend sind die Bauklassen beziehungsweise Belastungsklassen den Flächen zugeordnet. Wo keine

individuellen Aufbaudaten vorliegen, gibt es fiktive Werte. Darüber hinaus existieren noch viele weitere wichtige digitale und analoge Daten, die bisher nicht in die Straßendatenbank übernommen wurden. Dazu zählen beispielsweise die umfangreichen Unterlagen zu durchgeführten Baumaßnahmen (Erhaltungsgeschichte) sowie eine Verknüpfung beziehungsweise Integration der Aufbrüche. Informationen zu Kosten wären ebenfalls hilfreich, liegen aber bisher nicht in der Datenbank vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die vorhandene Straßendatenbank zu einem Straßenmanagementsystem ausbauen und die dafür erforderlichen Daten zusammenführen.

Dazu sind alle Daten, die im Gesamtprozess entstehen, in der Datenbank abzulegen beziehungsweise mit dieser zu verknüpfen. Dazu zählen auch Kosten von verschiedenen Maßnahmen und deren Einfluss auf die Lebensdauer. Auf Grundlage dieser Daten sollte dann ein Bauprogramm zur Straßenerhaltung abgeleitet werden. Eine Fortschreibung und auch Anpassung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wäre jederzeit möglich.

Zugriff auf die webbasierte Straßendatenbank haben alle Verwaltungsbereiche der Stadt Werl sowie der Kommunalbetrieb der Stadt. Derzeit nutzt jedoch nur die Abteilung 61 die Straßendatenbank als Verwaltungs- und Abfragesystem. Der KBW nutzt die Datenbank momentan nicht.

Der Zugriff erfolgt browsergestützt und somit arbeitsplatzunabhängig. Ein Zugriff mit mobilen Endgeräten ist ebenfalls grundsätzlich möglich. Das sind insgesamt sehr gute Voraussetzungen zur digitalen Unterstützung der Streckenkontrolle und Aufbruchsverwaltung. Davon könnten beide Bereiche (Stadt Werl und KBW) profitieren. Die Daten sind in den verschiedensten Bereichen einsetzbar. Die Datenpflege könnte dezentral erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl und der KBW sollten die Straßendatenbank gemeinsam nutzen und weiter ausbauen. Dazu sollten Prozesse zur gemeinsamen Nutzung und Pflege der Datenbank definiert werden.

Ziel sollte eine engere Verzahnung beider Bereiche sein. Doppelte Datenhaltungen würden entfallen, ebenso das Recherchieren in verschiedenen Listen. Den Mitarbeitern stehen dadurch jederzeit alle notwendigen Daten für die Erledigung ihrer Aufgaben bereit. Folglich werden die Mitarbeiter entlastet. Zudem lässt sich insbesondere die Erhaltung der Verkehrsflächen optimieren.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Der KBW verfügt über eine Kostenrechnung, die für die Steuerung der Aufgaben verwendet wird. Im Kernhaushalt bildet die Stadt ihre Kosten der Verkehrsflächen in Kostenstellen ab. Die Kostenrechnungsstrukturen der Stadt Werl sind jedoch nicht geeignet, die Steuerung der Erhaltung zu unterstützen.

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.

In Werl sind die Stadt und der Kommunalbetrieb für die Erhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Während die **Stadt Werl** derzeit keine Kostenrechnung einsetzt, ist eine solche beim KBW vorhanden. Die Kostenrechnung beinhaltet die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis.

Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt werden und sich an den Bedürfnissen der Verwaltung orientieren. Dabei sollte sich die Kostenrechnung im Idealfall nach den Teileinrichtungen in der Straßendatenbank richten. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll. Weitere Differenzierungen sollte die Stadt Werl von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl und der KBW sollten die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen zusammenführen. Die Kostenrechnung sollte bei der Stadt Werl integriert werden.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Werl verfügt über ein steuerungsrelevantes operatives Ziel. Keine Straße darf die Zustandsklasse 4 überschreiten. Dieses Ziel ist zwar definiert, wird aber weder gemessen noch nachverfolgt.

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.

Strategische Ziele werden in der **Stadt Werl** über die Handlungsfelder Familie, Unternehmen und Lebensraum definiert. Hierbei werden dem Bereich Verkehrsflächen entsprechende strategische Ziele zugeordnet. Als strategische Ziele sind u.a.:

- die bedarfsgerechten Lebensumstände für Senioren,
- das Vorhalten bedarfsgerechter infrastruktureller Rahmenbedingungen für Unternehmen,
- sowie das Vorhalten einer ausgewogenen Verkehrsinfrastruktur für alle Verkehrsteilnehmer inklusive einer guten Versorgungsstrategie,

definiert.

Aus diesen übergeordneten (strategischen) Zielen leitet die Stadt Werl operative Ziele ab. Aus den verschiedenen definierten Zielen lässt sich lediglich ein Ziel zur Steuerung nutzen. Hier wird der Zielwert des Straßenzustandes konkret definiert. Dabei darf jede Straßenfläche maximal eine Zustandsklasse 4 (leichte flächenhafte Schäden) vorweisen. Diese Flächen sind der Stadt Werl aus den regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen bekannt. Aus dem Ziel ergeben sich im Betrachtungsjahr 2018 etwa 50.000 qm zu sanierende Straßenfläche. Dieses Ziel wird nicht erreicht. Die nähere Analyse befindet sich im Berichtsabschnitt 5.6 „Erhaltung der Verkehrsflächen“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte ihr selbst gestecktes Ziel für den Erhalt der Verkehrsflächen (maximal Zustandsklasse 4) zur Steuerung nutzen. Wie die Zielerreichung sichergestellt werden kann, sollte konkret definiert werden.

Für eine mittel- und langfristige Strategie werden zudem weitere Informationen benötigt. Allem voran eine Prognose zur Entwicklung des Straßenzustandes, heruntergebrochen auf die einzelnen Flächen. So lässt sich darstellen, welche Flächen in den nächsten Jahren welchen Verlauf nehmen und welche Flächen pro Jahr entsprechend des Ziels zu erhalten sind. Daraus lässt sich eine mittel- und langfristige Finanzplanung ableiten. Diese sollte jährlich fortgeschrieben werden. Je nach Vorschädigung des Straßennetzes kann sich dieser Wert von Jahr zu Jahr deutlich unterscheiden. Der wechselnde Bedarf erschwert die Bereitstellung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte weitere konkrete, messbare und erreichbare Ziele für den Erhalt ihrer Verkehrsflächen definieren. Diese sollten in kurz-, mittel- und langfristige Ziele unterschieden werden.

Um die weiteren Ziele zu definieren, bedarf es einer engeren Abstimmung zwischen der Stadt Werl und dem KBW. Wichtig ist dabei unter anderem, dass die Ziele sich nicht gegenseitig ausschließen und die langfristige Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur im Blick haben. Um die Ziele messen und steuern zu können, sollten die Ziele mit Kennzahlen unterstützt werden. Derzeit fehlt dafür ein gesamtübergreifendes Straßenmanagement. Künftig sollten alle notwendigen Informationen zur Straßenerhaltung in das Managementsystem integriert und für die Steuerung genutzt werden.

5.3.5 Streckenkontrollen

Die Streckenkontrollen befinden sich im Verantwortungsbereich des KBW. Für die Streckenkontrollen hat der KBW eine Dienstanweisung erstellt. In dieser ist geregelt, wie häufig die jeweiligen Straßenkategorien begangen und kontrolliert werden sollen. Zudem ist festgelegt, wie Schäden zu erfassen und zu dokumentieren sind. Das Aufgabenspektrum ist umfassend. Neben der Verkehrssicherheit der Verkehrsflächen werden auch sämtliche Einbauten und das Inventar auf Beschädigungen geprüft.

Bisher ist ein Kontrolleur für sämtliche Verkehrsflächen (rund 2 Mio. qm Fläche bzw. rund 470 km Streckenlänge) zuständig. Die Anforderungen an die Kontrolle steigen von Jahr zu Jahr. Grund sind u.a. die steigende Anzahl an Schäden sowie die Zunahme von Aufbrüchen und weiteren Beschädigungen. Aus diesem Grund wurde 2020 eine weitere Stelle geschaffen.

Die Kontrolleure haben für Ihre Kontrollen keinen Zugriff auf die Straßenbestands- und Zustandsdaten. Ebenso gibt es derzeit keine digitale Unterstützung der Begehungen. Die Kontrollen finden noch analog statt. Dafür gibt es vorgefertigte Streckenlisten und Formblätter.

Der analoge Prozess zeigt verschiedene Schwachstellen auf. Vorangegangene Streckenkontrollen sind im System nicht dokumentiert. Dies führt dazu, dass bestehende Schäden mehrmals erfasst werden müssen. Das erzeugt sowohl im Außendienst, als auch später im Innendienst einen Mehraufwand. Ebenso fehlen die Kenntnisse, ob es sich bei einem Schaden um aktuelle Aufbrüche handelt, sich diese ggf. noch in der Gewährleistung befinden oder bereits verjährt sind. Problematisch ist der Umstand, dass der KBW zwar den Zugang zu den Straßen- und dessen Zustandsinformationen hat, diesen aber für die Aufgabenerledigung nicht nutzt.

→ Empfehlung

Der gesamte Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf die Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort notwendig.

Beispielsweise reduziert sich der Aufwand zur Beschreibung der Örtlichkeit deutlich. Dieser erfolgt durch die integrierte Standortbestimmung der mobilen Geräte. Da der Standort bekannt ist, muss nur noch der Schaden selbst und die Dringlichkeit erfasst werden. Fotos von Mängeln werden direkt zugeordnet und ergänzen die Schadensmeldung. Nach der Streckenkontrolle erfolgt im Innendienst der digitale automatisierte Abgleich. Aufträge können erteilt, über das System geprüft und abgerechnet werden.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk (Straßenkörper) 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 sachgerechten Aufbruchmanagements.

→ Feststellung

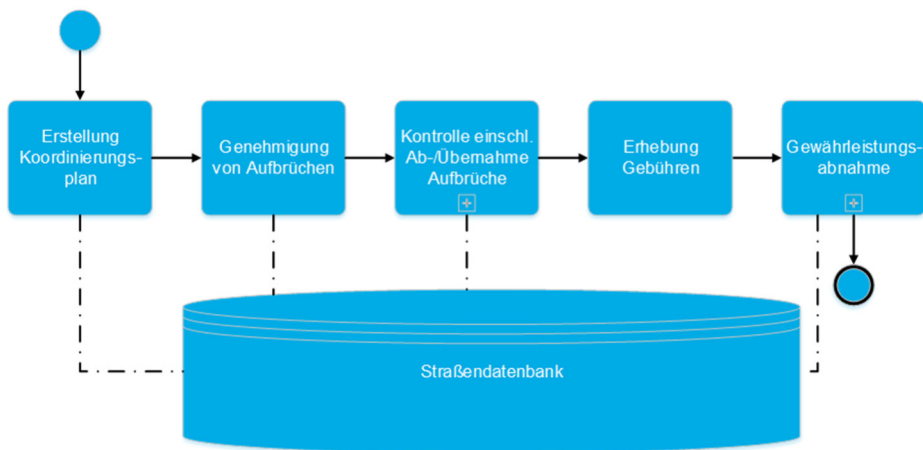
Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunalbetrieb Werl ist für die Genehmigung, Kontrolle und Abnahme der Aufbrüche im Stadtgebiet verantwortlich. Das Aufbruchmanagement ist in den Teilbereichen Kontrolle und Abnahme gut aufgestellt. Beim Teilprozess der Koordinierung und Genehmigung besteht Optimierungsbedarf. Die vorhandenen digitalen Möglichkeiten werden derzeit nicht genutzt (z.B. die Straßendatenbank, eine mobile Streckenkontrolle oder das digitale Aufbruchkataster).

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche sollte möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie

die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die nachfolgende 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



5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die Stadt Werl, der KBW, weitere Versorger und Entsorger sowie die Telekommunikationsunternehmen werden zweimal im Jahr zu persönlichen Koordinierungsgesprächen eingeladen. Die Koordinierung übernimmt dabei die Stadt Werl. Die dort besprochenen Inhalte werden im Nachgang allen Beteiligten (auch fehlenden Teilnehmern) per Protokoll in einer E-Mail zur Verfügung gestellt. Eine Übertragung der Inhalte in die Straßendatenbank oder einem anderen Tool (zum Beispiel Webportal) finden nicht statt. Des Weiteren wird aus den Unterlagen kein Gesamtkoordinierungsplan erstellt.

→ Empfehlung

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

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Der KBW ist für die Genehmigung von Aufbrüchen zuständig. Anträge zu Aufbrüchen können formlos an den KBW geschickt werden. Bestandteil der Anträge sind weitergehende Informationen zum Aufbruch (z.B. Trassenplan, Lokalisierung der Maßnahme). In der Stadt Werl gibt es

jedes Jahr in etwa 300 Aufbrüche unterschiedlicher Größe. Etwa ein Drittel der Aufbrüche entsteht derzeit über den Ausbau von Breitbandtechnik (Glasfaserverlegung). Die Anzahl der Aufbrüche steigt jährlich.

→ **Empfehlung**

Der KBW sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.

Derzeit müssen verschiedene Listen und Dateien miteinander abgeglichen werden. Der Abgleich erfolgt derzeit noch analog. Dabei werden:

- das Protokoll der Gesamtkoordinierung,
- die bestehenden Planungen,
- die vorhandenen Genehmigungen und
- laufende Aufbrüche sowie Gewährleistungen

in die Beurteilung mit einbezogen. Versagungen sind in Werl sehr selten. Häufiger fehlen Unterlagen, die lediglich zu einer zeitlichen Verschiebung der Maßnahme führen können.

Seit März 2019 wird den Vorhabenträgern, mit der Genehmigung eines Aufbruchs, ein standardisiertes Auflagenblatt mitgeschickt. Das Auflagenblatt beinhaltet die Regelungen der Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen, Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen und zusätzliche Bestimmungen der Stadt Werl. Das Auflagenblatt wird mit jeder Genehmigung per E-Mail verschickt. Die ausführenden Unternehmen haben damit konkrete Handlungsanweisungen.

Erst nach erfolgter Aufbruchgenehmigung durch den KBW kann der Vorhabenträger bei der Ordnungsbehörde der Stadt Werl eine verkehrsrechtliche Anordnung beantragen. Die Ordnungsbehörde prüft die Unterlagen beispielsweise auf gleichzeitig laufende Maßnahmen oder Problemen bei Verkehrseinschränkungen. Die Anträge können über eine einheitliche Nummerierung zugeordnet werden. In der verkehrsrechtlichen Anordnung werden Zeiträume zu Beginn und Ende der Sondernutzung und ggf. Auflagen definiert.

Die Aufbruchgenehmigungen haben in Werl derzeit noch keine zeitliche Befristung. Das kann zu größeren Problemen führen, wenn Anträge beispielsweise längere Zeit offen sind und weitere Antragsteller an diesen Stellen aufgraben wollen. Schwerwiegender wäre dies beispielsweise bei einer großflächigen Maßnahme wie einer Deckensanierung. Dann könnte es passieren, dass die Decke nach der Fertigstellung direkt wieder aufgebrochen würde. Mithilfe einer zeitlichen Befristung zu Beginn und Fertigstellung einer Maßnahme lassen sich die Aufbrüche besser verwalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die Aufbruchgenehmigungen zeitlich befristen.

→ **Empfehlung**

Aufbrüche in kürzlich sanierte Flächen sollten durch Sperrfristen untersagt werden. Die Sperrfrist könnte beispielsweise fünf Jahre betragen und Auflagen zur alternativen Bauausführung beinhalten.

→ **Empfehlung**

Der KBW sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise mit der Straßendatenbank der Stadt Werl gekoppelt werden können.

Bei Umsetzung dieser Empfehlungen würden manuelle Abgleiche mit unterschiedlichen und analogen Datenbeständen entfallen. Nur so können Auflagen, Termine und andere Inhalte übersichtlich verwaltet werden. Durch den grafischen Bezug ist zudem erkennbar, wo die Aufbrüche tatsächlich liegen und wie häufig im Laufe der Zeit in die Straße eingegriffen wurde. Ebenfalls vereinfacht dies den Abgleich mit den Planungen. Des Weiteren können die erwähnten Sperrfristen hinterlegt und für die Nutzer zugänglich gemacht werden.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Nach erfolgter Aufbruchgenehmigung erhält der zuständige Kontrolleur beim KBW eine Information per E-Mail, so dass dieser jederzeit über neue Aufbrüche informiert ist.

→ **Empfehlung**

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

Die Baubeginnanzeige muss spätestens eine Woche vor Beginn der Arbeiten eingereicht werden. Diese wird mit der Genehmigung abgeglichen und bei Bedarf nachgesteuert. Zum eigentlichen Baubeginn wird ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin vereinbart. Der Ausgangszustand wird in einem Protokoll festgehalten.

Bei den Streckenkontrollen werden diese Bautätigkeiten kontrolliert. Bei festgestellten Mängeln wird sofort gehandelt und eine Mängelanzeige per E-Mail an den Träger verschickt. Ansonsten erfolgt keine weitergehende Dokumentation der stichprobenartigen Kontrollen. Bei gravierenden Verstößen werden Baustellen direkt geschlossen. Die Kontrollen finden per Zufallsprinzip statt. Dennoch versuchen die Verantwortlichen jede Baustelle während der Bauphase mindestens einmal zu kontrollieren. Eine Übersicht hierzu existiert bisher noch nicht. Der KBW setzt dabei auf persönliche Vor-Ort-Termine, um Mängel frühzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

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

→ **Empfehlung**

Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, weitergehende Nachweise bei den Straßenaufbrüchen beizubringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert werden. Die Nachweise sind in der Datenbank zu hinterlegen.

Flächendeckenden Aussagen zu den Aufbaudaten sind in den Kommunen häufig nicht vorhanden. Daher wäre es hilfreich, den Aufbau der Straße zu dokumentieren. Hierzu wird ein Messstab in der Baugrube angehalten und ein Foto davon in der Datenbank hinterlegt.

Darüber hinaus kann eine Firmendatenbank hilfreich sein. In dieser sind Informationen zur Zuverlässigkeit und Qualität der tätigen Firmen hinterlegt. Ein geeignetes und transparentes Bewertungsverfahren kann dazu führen, dass gut und zuverlässig arbeitende Firmen Pluspunkte sammeln und im Zweifel seltener kontrolliert werden. Auf der anderen Seite werden Firmen, die gegenteilig arbeiten häufiger kontrolliert. Zudem könnte Firmen, die immer wieder negativ auffallen, künftig das Arbeiten im Straßenraum untersagt werden beziehungsweise direkt im Genehmigungsverfahren weitere Auflagen zugeteilt werden (lückenlose Dokumentation, weitere Termine vor Ort bei jeder Bauphase). Zielsetzung ist dabei die Reduzierung von Mängeln im Straßenraum und damit die künftige Reduzierung der Aufwendungen für die Behebung nachgelagerter Mängel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte prüfen, ob Sie unter den vorgenannten Gesichtspunkten eine Firmendatenbank erstellt und zur Steuerung nutzt.

Mit der Fertigstellung der Arbeiten erfolgt ein Abnahmege such der jeweiligen Vorhabenträger. Hierzu findet wieder ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin zur Abnahme statt. Festgestellte Mängel werden direkt schriftlich gerügt. Die Frist zur Beseitigung der Mängel beträgt in etwa zwei Wochen. Danach findet erneut ein Vor-Ort-Termin statt. Erst wenn keine Mängel mehr vorhanden sind, erfolgt eine Bestätigung des KBW per Niederschrift und Unterschrift. Erst ab diesem Zeitpunkt beginnt die Gewährleistungsfrist.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Im Gewährleistungszeitraum werden die Aufbrüche im Rahmen der regelmäßigen Streckenkontrollen überprüft. Kurz vor dem Ende der Gewährleistung prüft der KBW nochmals. Nur bei Bedarf werden die Beteiligten zu einem letzten Vor-Ort-Termin bestellt. Im Ergebnis werden mögliche Mängel dokumentiert und die Verursacher zur Beseitigung aufgefordert. Erst dann wird der Aufbruch in die Historie überführt. Derzeit ist dies eine separate Liste. Eine Integration beziehungsweise Verknüpfung zur Straßendatenbank besteht auch in diesem Fall nicht.

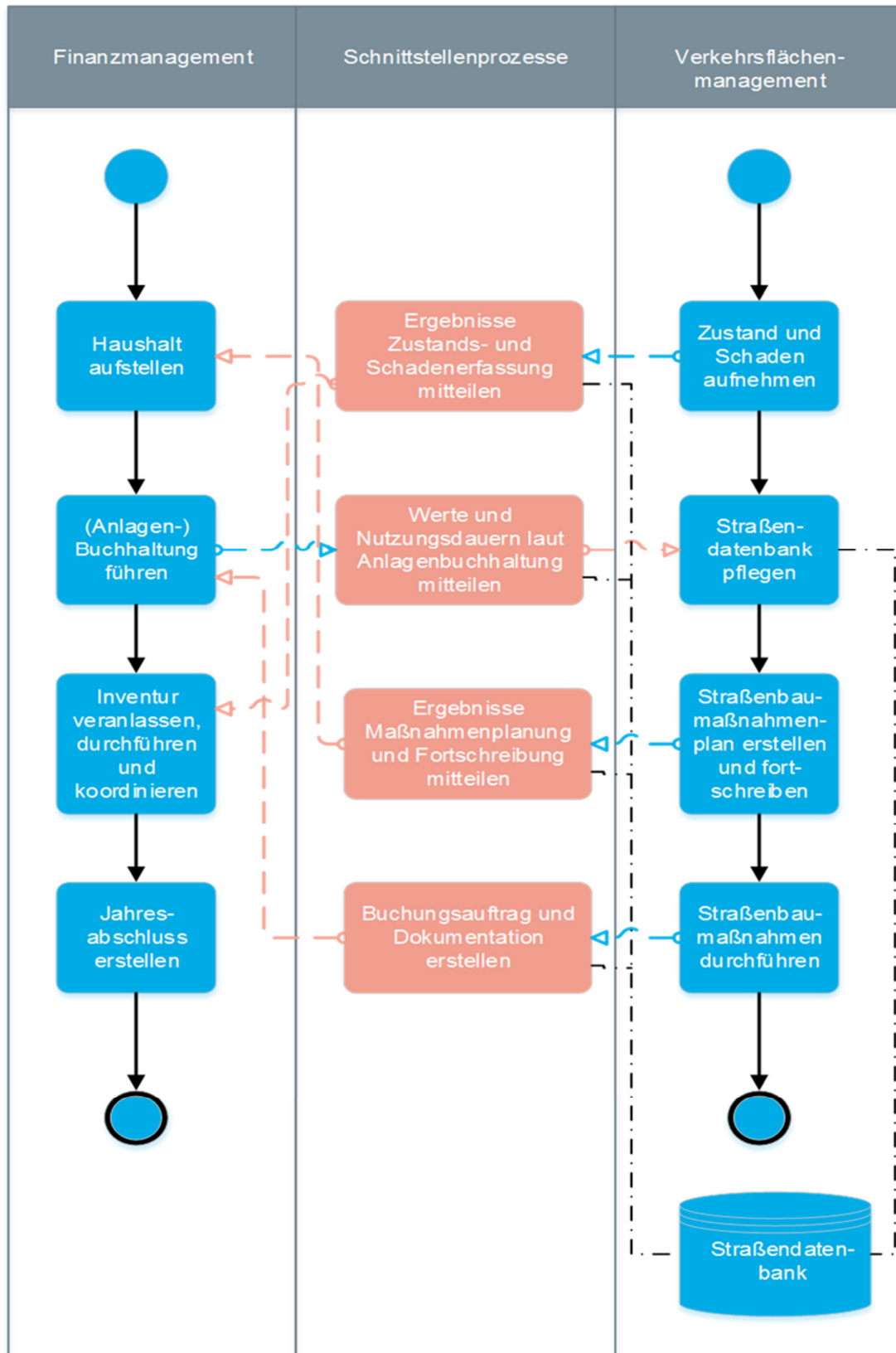
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Werl stimmen sich in den wesentlichen Punkten gut miteinander ab. Auch wenn für das Verkehrsflächenmanagement kein direkter Zugang zur Finanzsoftware besteht, findet ein regelmäßiger Austausch und eine Fortschreibung der relevanten Daten in der Straßendatenbank statt. Grundlage bildet dabei das einheitlich verwendete Knoten-Kanten-Modell. Die Stadt will die Zusammenarbeit weiter verbessern und die beiden Systeme enger miteinander verknüpfen.

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

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

Schnittstellenprozess



Das Finanzverfahren ist das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter inklusive der Werte und Nutzungsdauern. Beide Bereiche stimmen sich intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein.

Die Anlagegüter stimmen grundsätzlich zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement überein. Die Stadt Werl nutzt die Ergebnisse der Zustandsbewertung für die Inventur. Hierzu prüft das Verkehrsflächenmanagement die Ergebnisse und meldet Korrekturen bei deutlichen Abweichungen an das Finanzmanagement. Diese Korrekturen werden in beiden Systemen gepflegt. Somit wird die Stadt Werl den Anforderungen an eine körperliche Inventur gerecht.

Nach Auskunft der beteiligten Bereiche findet eine enge buchhalterische Abstimmung statt. Buchungen können sehr eindeutig über die einheitliche Datenstruktur (Knoten-Kanten-Modell und Flächen als Grundlage) zugeordnet werden. Über diese eindeutigen Merkmale gibt es selten Rücksprachen. Ergänzend führt das Verkehrsflächenmanagement ein Laufwerk, auf dem weitergehende Unterlagen zur jeweiligen Baumaßnahme (z.B. Trassenpläne, Fotos, etc.) hinterlegt sind. Das Finanzmanagement kann sich dort bei Bedarf weitere Informationen einholen.

→ **Empfehlung**

Weitergehende Unterlagen zur jeweiligen Baumaßnahme (z.B. Trassenpläne, Fotos, etc.) sollten mit den Straßendaten verknüpft und in der Straßendatenbank hinterlegt werden.

Da es keine direkte Schnittstelle für den Austausch von Daten gibt, ist eine manuelle Eintragung von Finanzwerten in der Straßendatenbank notwendig. Dies erfordert entsprechend mehr Zeit. In der Konsequenz hat das Verkehrsflächenmanagement dadurch einen zeitlichen Versatz in der Aktualität der Daten. Daher plant das Finanzmanagement dem Verkehrsflächenmanagement zumindest Leserechte für die notwendigen Bereiche innerhalb der Finanzsoftware zur Verfügung zu stellen. Der Idealfall wäre jedoch, dass beide Systeme über Schnittstellen verfügen, die den regelmäßigen Abgleich beziehungsweise Austausch zulassen. So würden die Daten in beiden Systemen aktuell zur Verfügung stehen.

Die Maßnahmen werden derzeit außerhalb der Straßendatenbank in separaten Listen geplant und fortgeschrieben. Die Informationen dazu werden an das Finanzmanagement gemeldet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über das Straßenmanagementsystem vornehmen.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die sehr gute Anbindung der Stadt Werl an das übergeordnete Straßennetz wirkt sich sowohl positiv (wenig überregionaler Durchgangsverkehr) als auch belastend für die Verkehrsflächen aus. Belastend dann, wenn auf den Autobahnen Störungen vorhanden sind und der Schwerverkehr durch Werl geleitet wird. Auch wenn das übergeordnete Straßennetz sehr gut ausgebaut ist, gibt es Ausweichverkehr im Nebennetz. Das schädigt die Verkehrsflächen dann überproportional zur normalen Nutzungsintensität.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Grundzahl/ Kennzahl	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtfläche in qkm	76,4	20,5	44,9	72,1	100,9	303,1	129
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	403	82,0	327,4	502,9	751,2	2.148,9	129

Die **Stadt Werl** ist überregional sehr gut an die Autobahnen A44 und A445 angeschlossen. Zudem wird Werl durch die Bundesstraßen B1, B63 und B516 regional gut angebunden. Weitere Landes- und Kreisstraßen gehören zum übergeordneten Straßennetz mit Verbindungsfunktionen. Die sehr gute Verkehrsanbindung kann sich auch nachteilig auswirken. So erhöhen sich die Verkehrsbelastungen innerorts, vor allem des Schwerverkehrs, bei Verkehrsstörungen auf den Autobahnen deutlich. Dies kann sich negativ auf den Zustand und damit die Nutzungsdauer der innerörtlichen Verkehrsflächen auswirken.

Mit einer Gesamtfläche von 76,4 qkm ist die Stadt Werl etwas größer als der Durchschnitt aller mittleren kreisangehörigen Kommunen. Zehn Stadtteile verteilen sich auf dieser Fläche. Werl gehört im Vergleich, mit 403 Einwohnern je qkm, zu den Kommunen mit einer geringeren Bevölkerungsdichte.

Die Stadt Werl ist für rund zwei Mio. qm Gesamtverkehrsfläche in eigener Baulast zuständig. Das sind etwa 460 km Straßen und Wege. Davon entfallen 62 Prozent auf die Straßenflächen. Das sind 1,2 Mio. qm (bzw. 207 km). Dabei weist die Stadt Werl eine ländlich geprägte Struktur auf. Das zeigt sich am großen Flächenanteil der Wirtschaftswege am Gesamtnetz. Mit ca. 0,75 Mio. qm (bzw. 263 km), entfallen etwa 38 Prozent aller verkehrlich genutzten Flächen auf die Wirtschaftswege. Davon sind jedoch nur 60 Prozent befestigt (145 km). In der Summe werden für die überörtliche Prüfung die Straßen und befestigten Wirtschaftswege mit einer Verkehrsfläche von rund 1,68 Mio. qm betrachtet. Das sind 352 km.

Flächen und Längen der Straßenkategorien

	Fläche in qm	Länge in km
Anliegerstraßen	733.603	110,3
Hauptverkehrsstraßen	175.594	65,1
Haupterschließungsstraßen	293.189	30,6
Hauptgeschäftsstraßen	12.375	0,9
Summe Straßen	1.214.761	206,9
befestigte Wirtschaftswege	454.033	145,0
unbefestigte Wirtschaftswege	293.964	117,7
Summe Wirtschaftswege	747.998	262,7
Summe Verkehrsflächen (ohne unbefestigte Wirtschaftswege)	1.668.794	351,9

Die Verkehrsflächen verteilen sich zu 62 Prozent auf die Straßen und zu 38 Prozent auf die befestigten Wirtschaftswege. In der Gesamtbetrachtung kann sich das positiv auf die Unterhaltungsaufwendungen haben, da die Wirtschaftswege tendenziell günstiger in der Unterhaltung sind.

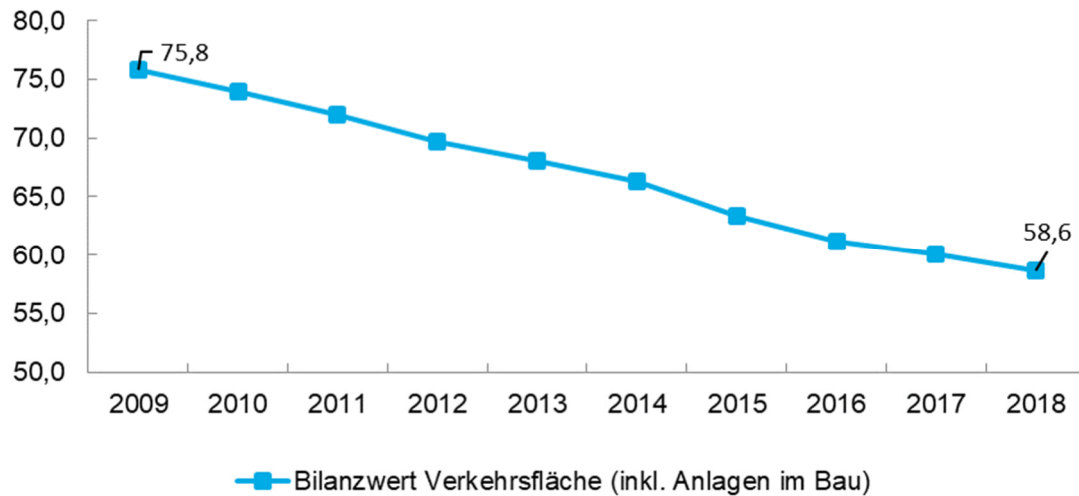
Bei näherer Betrachtung der Straßenflächen zeigt sich, dass die Anliegerstraßen etwa 60 Prozent der Flächen ausmachen. Danach folgen die Haupterschließungsstraßen mit knapp 24 Prozent und 14 Prozent machen die Hauptverkehrsstraßen aus. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Hauptverkehrsstraßen zu einem Großteil aus klassifizierten Ortsdurchfahrten bestehen. Die Stadt Werl trägt dort nur die Baulast für die Nebenflächen wie Geh- und Radwege. Werden zusätzlich auch die Längen betrachtet, so ist erkennbar, dass die Stadt Werl ein großes übergeordnetes Straßennetz innerhalb der Gemeindegrenzen vorweisen kann. Das kann sich letztlich wieder positiv auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in eigener Baulast auswirken.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

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

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der **Stadt Werl** 24,8 Prozent. Damit sind die Verkehrsflächen die höchste Vermögensposition in der städtischen Bilanz. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich jedoch von 75,8 Mio. Euro 2009 innerhalb von zehn Jahren um 22,7 Prozent auf 58,6 Mio. Euro verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 17 Mio. Euro. Entwickelt man diesen Werteverzehr linear weiter, wird sich das Verkehrsflächenvermögen 2030 halbiert haben.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	74,1	72,4	70,2	68,2	66,0	64,0	62,0	59,8	58,3	56,3
Anlagen im Bau	1,7	1,6	1,7	1,5	2,1	2,3	1,3	1,3	1,8	2,4
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	75,8	74,0	72,0	69,7	68,1	66,3	63,3	61,2	60,1	58,6
davon Bilanzwert Straßen (inkl. Anlagen im Bau)	63,9	61,9	60,3	58,2	57,0	55,5	52,7	51,1	50,5	49,4
davon Bilanzwert Wirtschaftswege (inkl. Anlagen im Bau)	11,9	12,1	11,7	11,5	11,1	10,7	10,6	10,1	9,6	9,2

Betrachtet man die Entwicklung der Straßen und der Wirtschaftswege getrennt, so ist kein Unterschied festzustellen. Beide Bilanzwerte reduzieren sich prozentual gesehen gleich. Der höhere absolute Bilanzwert liegt jedoch bei den Straßen. Diese stellen mit 84,3 Prozent den überwiegenden Anteil am Bilanzwert der Verkehrsflächen dar.

Der hohe Werteverzehr des städtischen Straßenvermögens stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar, da die Straßen auch zukünftig genutzt werden. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

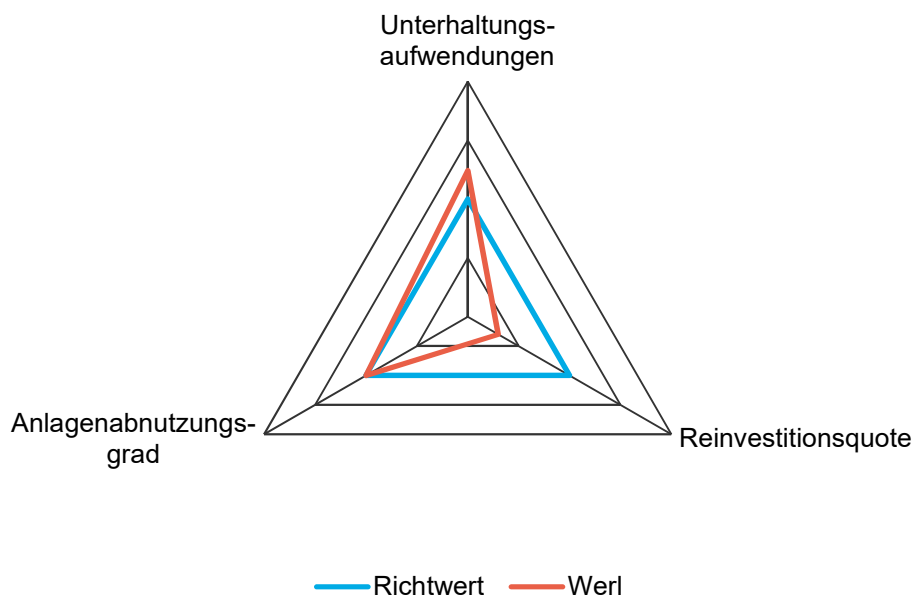
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Werl gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Werl
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,62
Reinvestitionsquote in Prozent	100	30
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	50

Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen tatsächlichen Unterhaltungsaufwendungen (0,72 Euro je qm) indizieren

in Verbindung mit den erhöhten Anforderungen an die Erhaltung ein zusätzliches Risiko, sofern diese dauerhaft auf dem Niveau verbleiben. Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad liegt über alle Verkehrsflächen hinweg bei genau 50 Prozent und entspricht demnach dem Richtwert. Das deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur hin. Die Zustandswerte spiegeln dies jedoch nicht eindeutig wieder.

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.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Stadt Werl** deutet mit 50 Prozent auf eine ausgeglichene Altersstruktur. Der gute Gesamtzustand der Straßen verdeutlicht diesen Eindruck. Wie im Kapitel 5.3.2 „Straßendatenbank“ beschrieben, führt die Stadt Werl regelmäßig Zustandserfassungen durch. Dafür bildet sie individuell definierte Zustandsklassen. Die Kategorisierung sowie die zugeordneten Schadensmerkmale weichen jedoch deutlich von der Systematik der FGSV zur visuellen Zustandserfassung und -bewertung ab. Ein Vergleich mit den bekannten Zustandsklassen der FGSV ist daher nicht möglich. Die Zustandsbeurteilung ist daher zu pauschal und nicht ausreichend differenziert.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Zustandsklassen der Stadt Werl und die Bedeutungen aufgeführt. Ob eine Fläche einen guten oder schlechten Zustand aufweist, ist nicht eindeutig erkennbar. Sind beispielsweise viele punktuelle Schäden (Zustandsklasse 3) besser zu stellen, als leichte flächenhafte Schäden (Zustandsklasse 4)? Eine Unterscheidung nach Schadensmerkmalen wird nicht vorgenommen. Dabei haben unterschiedliche Schadensmerkmale einen unterschiedlichen Zustandsverlauf zur Folge. Ebenso ergeben sich daraus verschiedene Sanierungsstrategien und damit einhergehend auch unterschiedlicher Finanzbedarf einer Maßnahme.

Definition der Zustandsklassen in Werl

Zustandsklasse	Bedeutung	Anteil von Schäden an Gesamtfläche in %
1	Mängelfrei	0 bis 5
2	Wenige punktuelle Schäden	5 bis 20
3	Viele punktuelle Schäden	20 bis 45
4	Leichte flächenhafte Schäden	45 bis 60
5	Mittlere flächenhafte Schäden	60 bis 80
6	Starke flächenhafte Schäden	80 bis 100

→ Empfehlung

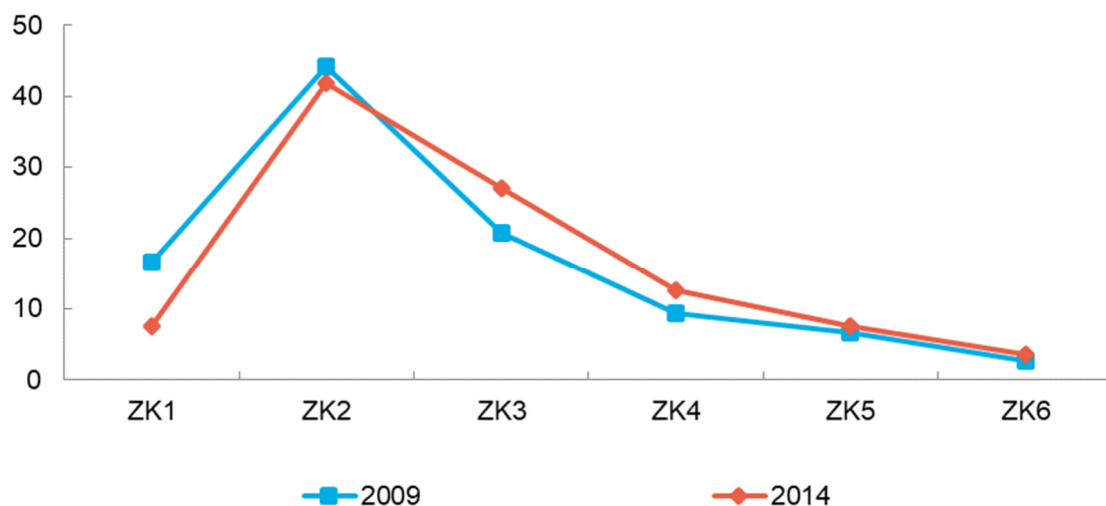
Die Zustandserfassung und -bewertung sollte künftig nach den allgemein anerkannten Regelungen der FGSV erfolgen. Dort sind alle relevanten und für die Straßenerhaltung notwendigen Inhalte definiert.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Zustands- klasse 6	Gesamt- fläche
2009	271.336	724.062	338.665	153.585	108.971	44.226	1.640.845
2014	124.629	696.450	449.935	209.539	124.766	59.740	1.665.060
Differenz (2014/ 2009)	-146.707	-27.611	111.270	55.954	15.795	15.514	

Im Vergleich beider Messkampagnen hat sich der Zustand der Verkehrsflächen deutlich verschlechtert. 2009 waren noch 17 Prozent der Verkehrsflächen in einem mängelfreien Zustand. Diese Zahl hat sich nach fünf Jahren mehr als halbiert. Das sind knapp 150.000 qm weniger in der besten Zustandsklasse. Auch die anderen, noch als „gut“ geltenden Zustandsklassen (Zustandsklasse 2 und 3), haben deutlich an Flächen zugunsten eines schlechteren Zustands verloren. Die Verkehrsflächen in den Zustandsklassen 5 und 6 haben sich innerhalb der fünf Jahre um etwa 30.000 qm erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 20 Prozent. Bei diesen Flächen werden künftig aufwendigere Instandsetzungen beziehungsweise sogar Erneuerungen notwendig. Das bedeutet deutlich höhere Kosten für die Wiederherstellung dieser Flächen.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



In der Betrachtung des flächengewichteten Gesamtzustandswertes wird die Verschlechterung deutlich. 2009 lag dieser Wert bei 2,53 und 2014 bereits bei 2,81. Die Verkehrsflächen sind 2014 demnach flächengewichtet rund elf Prozent schadhafter als noch 2009. Die Verkehrsflächen verschlechtern sich durchschnittlich um zwei Prozent je Jahr. Auf das Betrachtungsjahr 2018 hochgerechnet könnte der flächengewichtete Gesamtwert schon bei 3,0 liegen. Im Jahr 2025 (ein linearer Verlauf vorausgesetzt) dann bereits bei 3,6 (von 6 Noten). Laut der eigenen Schadensdefinition hätten die Verkehrsflächen dann 2025 durchschnittlich 45 bis 60 Prozent schadhafte Flächenanteile.

→ Empfehlung

Dem Abwärtstrend beim Schadensbild der Verkehrsflächen in Werl sollte mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden. Dazu sollten sinnvolle Ziele definiert werden.

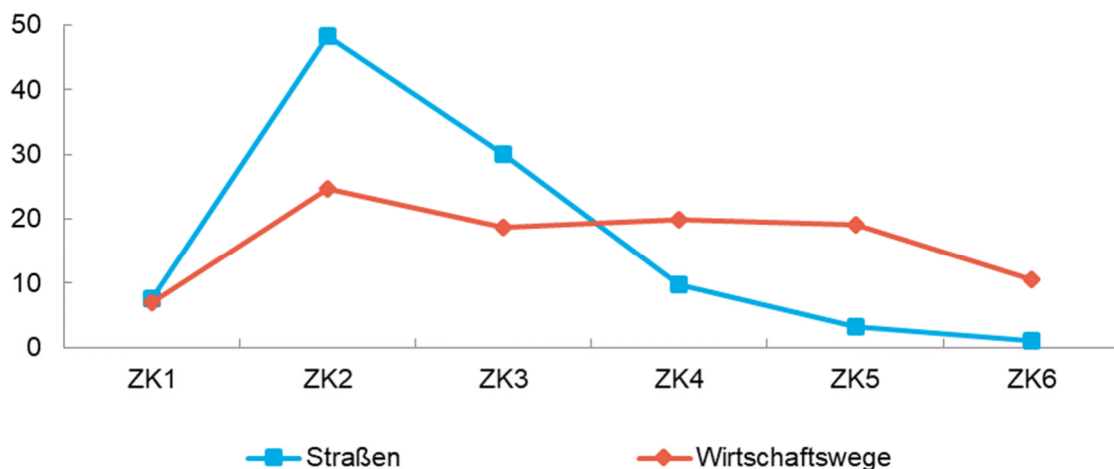
Ein stetig schlechter werdender Zustand ist zu vermeiden. Mindestziel könnte der Status Quo sein. Das bedeutet, dass der jetzige Zustand gehalten wird und die Straßen in der Gesamtbeurteilung nicht schlechter werden.

Aus den beiden nachfolgenden Darstellungen wird deutlich, dass die Straßenflächen im Vergleich zu den befestigten Wirtschaftswegen einen deutlich besseren Zustand aufweisen. Ein Viertel der Flächen der Wirtschaftswege sind im schlechten (Zustandsklasse 5) bis sehr schlechten Zustand (Zustandsklasse 6).

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart in qm 2014

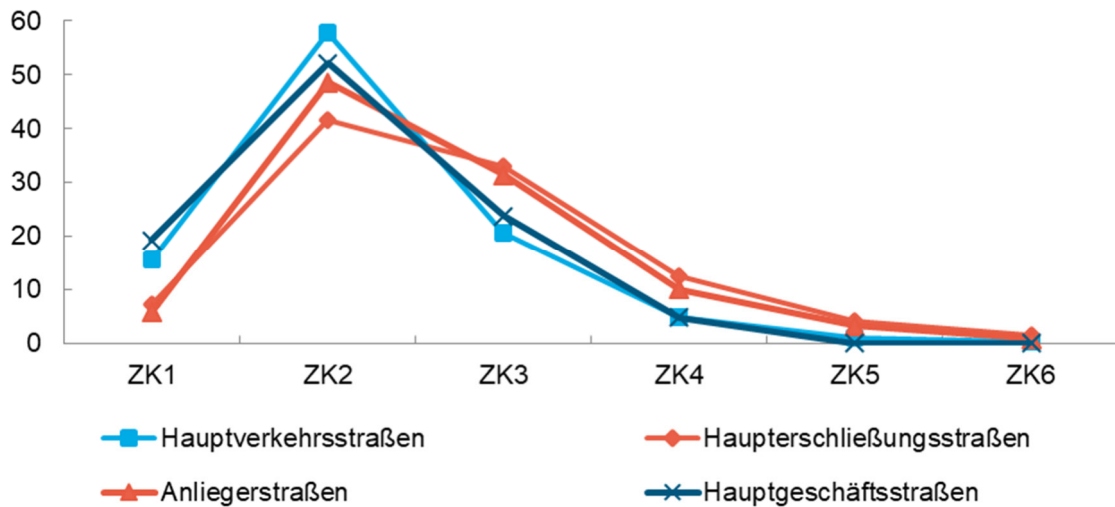
Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Zustands- klasse 6	Gesamt- fläche
Straßen	92.925	584.714	365.160	118.724	37.901	11.601	1.211.026
Wirtschaftswege	31.704	111.736	84.775	90.815	86.865	48.139	454.033

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart in Prozent 2014



Unterschiede gibt es auch bei der näheren Betrachtung der Straßenkategorien. Die Hauptverkehrsstraßen und Hauptgeschäftsstraßen (Gruppe 1 - blau) haben einen besseren Straßenzustand als die Anlieger- und Haupteerschließungsstraßen (Gruppe 2 - rot). Die beiden Straßenarten je Gruppe zeigen fast identische Zustandsverläufe. Mittlere und starke flächenhafte Schäden sind ausschließlich in der Gruppe 2 vorhanden. Daraus lässt sich schließen, dass die Straßen der Gruppe 1 besser unterhalten werden als die Nebenstraßen der Gruppe 2. Daraus lässt sich weiterhin schließen, dass die Stadt Werl die stärker belasteten Straßen höher priorisiert. Diese Priorisierung ist gut und sollte weiterhin verfolgt werden.

Verteilung der Zustandsklassen nach den Kategorien der Straßenflächen in Prozent 2014



5.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Rechnerisch wendet die Stadt Werl 1,62 Euro je qm Verkehrsfläche für die Unterhaltungsaufwendungen auf. Davon entfallen 0,90 Euro je qm auf Instandhaltungsrückstellungen. Somit werden nur 0,72 Euro je qm tatsächlich umgesetzt. Der Wert liegt damit deutlich unter dem Richtwert der FGSV.

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

Unterhaltungsaufwendungen 2018 – Einzelpositionen in Euro

Einzelpositionen der Unterhaltungsaufwendungen	2018	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	311.874	0,19
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	1.505.376	0,90
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	85.441	0,05
Erhaltungsaufwendungen	807.342	0,48
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	2.708.184	1,62

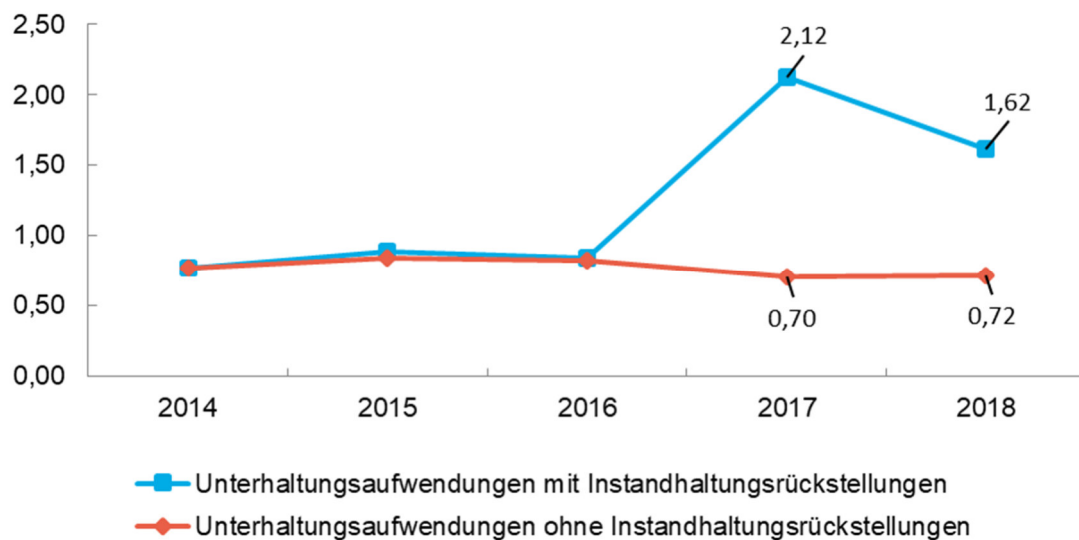
Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2018 mit 1,62 Euro je qm deutlich über dem Richtwert der FGSV von 1,30 Euro je qm. Dies ist jedoch nur ein rechnerischer Wert. Warum ist dem so? In der näheren Betrachtung wird deutlich, dass allein 0,90 Euro je qm auf die Instandhaltungs-

rückstellungen entfallen. Für diese Rückstellungen gibt es derzeit kein konkretes Umsetzungskonzept. Ohne diese Rückstellungen liegt der Wert nur bei 0,72 Euro je qm und damit deutlich unter dem Richtwert und auch unter dem Wert der Vorjahre.

Insgesamt 3,8 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen wurden 2017 und 2018 gebildet. Um diese Beträge umzusetzen, sind neben einem Konzept auch die Kapazitäten des eigenen Personals und die der notwendigen Unternehmen zu berücksichtigen. Derzeit bestehen Zweifel ob diese Mittel zusätzlich umgesetzt werden könnten.

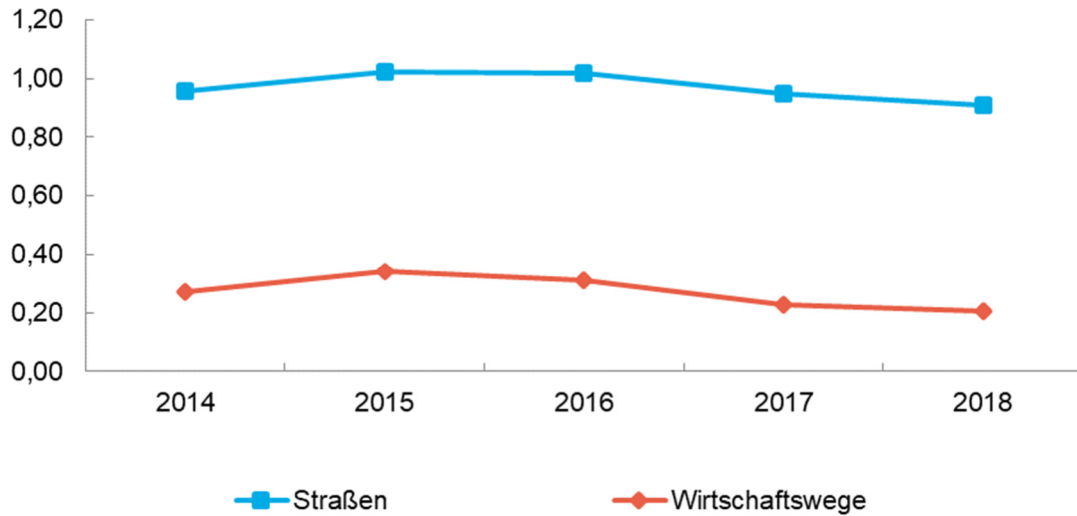
Die nachfolgende Grafik zeigt einen gleichmäßigen Verlauf der Unterhaltungsaufwendungen ohne Instandhaltungsrückstellungen (rote Linie) über die letzten Jahre. In 2017 und 2018 steigen diese Aufwendungen durch die Instandhaltungsrückstellungen deutlich an.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 bis 2018 in Euro je qm



Betrachtet man die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßen und Wirtschaftswege getrennt (ohne Instandhaltungsrückstellungen), so ergibt sich folgendes Bild. Für die Straßen wird im Schnitt rund ein Euro je qm aufgewendet. Der Wert bei den Wirtschaftswegen liegt mit ca. 0,27 Euro je qm bei etwas über einem Viertel der Unterhaltungsaufwendungen der Straßen.

Unterhaltungsaufwendungen ohne Instandhaltungsrückstellungen 2014 bis 2018 in Euro je qm



Unterhaltungsaufwendungen 2014 bis 2018 in Euro je qm

	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächen (mit Instandhaltungsrückstellungen)	0,77	0,88	0,84	2,12	1,62
Verkehrsflächen (ohne Instandhaltungsrückstellungen)	0,77	0,84	0,83	0,70	0,72
Straßen (mit Instandhaltungsrückstellungen)	0,96	1,06	1,02	2,61	2,14
Straßen (ohne Instandhaltungsrückstellungen)	0,96	1,02	1,02	0,95	0,91
Wirtschaftswege (mit Instandhaltungsrückstellungen)	0,27	0,42	0,36	1,00	0,20
Wirtschaftswege (ohne Instandhaltungsrückstellungen)	0,27	0,34	0,31	0,23	0,20

Summiert (2014 bis 2018) ergeben die Unterhaltungsaufwendungen inklusive der gebildeten Rückstellungen eine Summe von 10,4 Mio. Euro. Das ergibt annähernd den Richtwert von 1,30 Euro je qm und Jahr. Betrachtet man die Aufwendungen ohne die Rückstellungen, so ergibt sich ein verändertes Bild. Demnach sind in den betrachteten fünf Jahren nur knapp 6,4 Mio. Euro bei der Unterhaltung angekommen. Das ergibt eine Differenz von vier Mio. Euro bzw. 40 Prozent.

Die unterlassenen Instandhaltungen der letzten Jahre führen in der Folgezeit zu deutlich höheren Kosten. Beispiel: Kann eine Verkehrsfläche heute noch instandgesetzt werden, so ist in der Folgezeit ohne diesen Eingriff höchstwahrscheinlich eine Erneuerung notwendig.

→ Empfehlung

Die Instandhaltungsrückstellungen sollten zeitnah in ein Bauprogramm münden. Die daraus resultierenden Maßnahmen sind zügig umzusetzen.

5.6.3 Reinvestitionen

- Die Stadt Werl hat von 2014 bis 2018 sehr wenig ins Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Der Anteil erreicht über die betrachteten Jahre durchschnittlich nur 21 Prozent. 2018 liegt der Wert mit 30 Prozent zwar besser, aber weiterhin sehr deutlich unter dem Richtwert.

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.

Reinvestitionsquote in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächen	24,2	3,0	16,8	33,8	29,9
Straßen	29,6	4,0	21,3	41,5	37,0
Wirtschaftswege	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Von 2014 bis 2018 hat die **Stadt Werl** nur einen geringen Anteil in Ihr Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Investiert wurde ausschließlich in die Straßenflächen. In die Wirtschaftswege wurde nicht reinvestiert.

Die Reinvestitionsquote 2014 bis 2018 beträgt im Schnitt 21 Prozent. Eine Besonderheit zeigt sich im Wert von 2015. Dieser ist auffällig geringer als die übrigen Reinvestitionsquoten. Hier reduziert sich die Quote durch hohe außerplanmäßige Abschreibungen und Anlagenabgängen. Grund ist eine erforderlich gewordene Korrektur aus den Ergebnissen der turnusmäßigen Zustandserfassung 2014.

Aufgrund des guten Zustandes der Verkehrsflächen ergibt sich momentan ein geringer Handlungsdruck. Eine hohe Reinvestitionsquote wäre in den zurückliegenden Jahren nicht zielführend gewesen. Deutlich höhere Reinvestitionen werden mittel- und langfristig gesehen dennoch notwendig. Knapp 80 Prozent der Straßenflächen befanden sich nach der letzten Zustandsuntersuchung 2014 in den Zustandsklassen 2 und 3. Diese werden bei zu geringen Unterhaltungsaufwendungen schneller in einen schlechteren Zustand übergehen. Auch der Anlagenabnutzungsgrad erreicht den Richtwert nur ganz knapp und zeigt damit die beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Daher wird der Handlungsdruck künftig steigen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Werl besitzt eine Straßendatenbank mit vielen grundlegenden Daten. Die Nutzung beschränkt sich jedoch nur auf die Verwaltung und Abfrage der Daten. Das Potential des Systems wird derzeit nicht vollumfänglich genutzt.	121	E1.1	Um das Straßenmanagement für die Verkehrsflächenerhaltung zu optimieren, sollte die Zustandserfassung wieder alle fünf Jahre zu 100 Prozent stattfinden.	142
			E1.2	Um den Aufwand der Datenpflege zu reduzieren, sollten die Grunddaten (Knoten-Kanten-Modell, Flächen, Oberflächenmaterial und Rücksetzwert Zustand) zeitnah nach erfolgten Maßnahmen in die Straßendatenbank übernommen werden. Eine „tagesaktuelle“ Datenbank wäre somit gegeben.	142
			E1.3	Die Stadt Werl sollte eine aktuelle Sicherung der Daten im eigenen Haus aufbewahren. So sind die Daten bei einem unerwarteten Ausfall beim Anbieter auch weiterhin bei der Stadt verfügbar (Backup).	142
			E1.4	Die Stadt Werl sollte die vorhandene Straßendatenbank zu einem Straßensystem ausbauen und die dafür erforderlichen Daten zusammenführen.	143
			E1.5	Die Stadt Werl und der KBW sollten die Straßendatenbank gemeinsam nutzen und weiter ausbauen. Dazu sollten Prozesse zur gemeinsamen Nutzung und Pflege der Datenbank definiert werden.	143
F2	Der KBW verfügt über eine Kostenrechnung, die für die Steuerung der Aufgaben verwendet wird. Im Kernhaushalt bildet die Stadt ihre Kosten der Verkehrsflächen in Kostenstellen ab. Die Kostenrechnungsstrukturen der Stadt Werl sind jedoch nicht geeignet, die Steuerung der Erhaltung zu unterstützen.	124	E2	Die Stadt Werl und der KBW sollten die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen zusammenführen. Die Kostenrechnung sollte bei der Stadt Werl integriert werden.	144

Feststellung			Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Werl verfügt über ein steuerungsrelevantes operatives Ziel. Keine Straße darf die Zustandsklasse 4 überschreiten. Dieses Ziel ist zwar definiert, wird aber weder gemessen noch nachverfolgt.	124	E3.1	Die Stadt Werl sollte ihr selbst gestecktes Ziel für den Erhalt der Verkehrsflächen (maximal Zustandsklasse 4) zur Steuerung nutzen. Wie die Zielerreichung sichergestellt werden kann, sollte konkret definiert werden.	145
			E3.2	Die Stadt Werl sollte weitere konkrete, messbare und erreichbare Ziele für den Erhalt ihrer Verkehrsflächen definieren. Diese sollten in kurz-, mittel- und langfristige Ziele unterschieden werden.	145
			E3.3	Der gesamte Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf die Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort notwendig.	146
Prozessbetrachtung					
F4	Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunalbetrieb Werl ist für die Genehmigung, Kontrolle und Abnahme der Aufbrüche im Stadtgebiet verantwortlich. Das Aufbruchmanagement ist in den Teilbereichen Kontrolle und Abnahme gut aufgestellt. Beim Teilprozess der Koordinierung und Genehmigung besteht Optimierungsbedarf. Die vorhandenen digitalen Möglichkeiten werden derzeit nicht genutzt (z.B. die Straßendatenbank, eine mobile Streckenkontrolle oder das digitale Aufbruchkataster).	126	E4.1	Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme sollte digitalisiert werden. Dafür sollte idealerweise ein webbasiertes Portal eingerichtet und mit der Straßendatenbank verknüpft werden.	147
			E4.2	Der KBW sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.	127
			E4.3	Die Stadt Werl sollte die Aufbruchgenehmigungen zeitlich befristen.	148
			E4.4	Aufbrüche in kürzlich sanierte Flächen sollten durch Sperrfristen unterlegt werden. Die Sperrfrist könnte beispielsweise fünf Jahre betragen und Auflagen zur alternativen Bauausführung beinhalten.	149
			E4.5	Der KBW sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise mit der Straßendatenbank der Stadt Werl gekoppelt werden können.	149
			E4.6	Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten	149

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			vor Ort verfügbar. Dadurch kann die tägliche Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.	
			Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, weitergehende Nachweise bei den Straßenaufbrüchen beizubringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert werden. Die Nachweise sind in der Datenbank zu hinterlegen.	150
		E4.7		
			Die Stadt Werl sollte prüfen, ob Sie unter den vorgenannten Gesichtspunkten eine Firmendatenbank erstellt und zur Steuerung nutzt.	150
		E4.8		
			Weitergehende Unterlagen zur jeweiligen Baumaßnahme (z.B. Trassenpläne, Fotos, etc.) sollten mit den Straßendaten verknüpft und in der Straßendatenbank hinterlegt werden.	153
		E4.9		
			Die Stadt Werl sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über das Straßenmanagementsystem vornehmen.	153
		E4.10		
Erhaltung der Verkehrsflächen				
F5	Der Anlagenabnutzungsgrad liegt über alle Verkehrsflächen hinweg bei genau 50 Prozent und entspricht demnach dem Richtwert. Das deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur hin. Die Zustandswerte spiegeln dies jedoch nicht eindeutig wieder.	132	Die Zustandserfassung und -bewertung sollte künftig nach den allgemein anerkannten Regelungen der FGSV erfolgen. Dort sind alle relevanten und für die Straßenerhaltung notwendigen Inhalte definiert.	133
			Dem Abwärtstrend beim Schadensbild der Verkehrsflächen in Werl sollte mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden. Dazu sollten sinnvolle Ziele definiert werden.	134
F6	Rechnerisch wendet die Stadt Werl 1,62 Euro je qm Verkehrsfläche für die Unterhaltungsaufwendungen auf. Davon entfallen 0,90 Euro je qm auf Instandhaltungsrückstellungen. Somit werden nur 0,72 Euro je qm tatsächlich umgesetzt. Der Wert liegt damit deutlich unter dem Richtwert der FGSV.	134	Die Instandhaltungsrückstellungen sollten zeitnah in ein Bauprogramm münden. Die daraus resultierenden Maßnahmen sind zügig umzusetzen.	135

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Werl** 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 drei Friedhöfen der Stadt Werl trotz recht konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten und der wachsenden Herausforderung, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Aus diesen Gründen hat die Stadt bereits im Jahr 2012 einen Friedhofentwicklungsplan aufgestellt. Hierauf aufbauend entwickelt sie ihre Strategie, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Denn es ist der Stadt Werl bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Werl zeichnet sich dadurch aus, dass es erstmalig im Jahr 2009 mehr Urnen- als Sargbestattungen gab. Dies ist zwar vergleichsweise spät, zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Werl bewusst mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel Urnenbestattungen an Bäumen, und voraussichtlich auch zukünftig mit Bestattungen in Kolumbarien ab. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann sie die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Werl geringer als bei vielen anderen Vergleichskommunen. Im Jahr 2018 bleiben rund 200.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Die Stadt sieht sich in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit kirchlichen Trägern im Stadtgebiet und auch Bestattungsangeboten außerhalb von Werl. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen, die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte sie bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine höhere Kostendeckung verfolgen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Auch hier erreicht Werl eine deutlich geringere Kostendeckung als ein Großteil der Vergleichskommunen. Da die Nutzungen stark rückläufig sind, wird Werl auch durch die Gebührenerhöhung in 2019 und 2020 die Finanzierungslücke nicht schließen können. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch notwendige Sanierungsmaßnahmen an beiden Hallen in der nahen Zukunft. Daher sollte Werl zunächst konkret planen, welches 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.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Werl verbindliche Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert aktualisiert. Ein Berichtswesen über die entstandenen Kosten ist installiert. Die gute Steuerung wirkt sich nur bedingt auf die Unterhaltungskosten aus. U.a. aufgrund des großen und alten Baumbestandes auf dem Parkfriedhof positioniert sich die Stadt bei den Unterhaltungskosten leicht überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen, sollten in dem Friedhofentwicklungsplan noch berücksichtigt werden.

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	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	3	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	165.715	68.000	90.740	134.861	141.218	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	76,87	43,90	68,94	69,81	88,78	117	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,42	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	79,24	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	1.965	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,38	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 Werl** gibt es aktuell drei kommunale Friedhöfe. Hierzu zählt der zentral gelegene Parkfriedhof, der der größte kommunale Friedhof in Werl ist. Nach Auswertungen der Stadt Werl vereint dieser Friedhof mehr als drei Viertel aller kommunalen Bestattungen auf sich. Hier bietet die Stadt Werl auch Baumgräber an, um einem Abwandern zu privatwirtschaftlich betriebenen Bestattungswäldern entgegenzusteuern. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch zwei konfessionelle Ruhestätten auf dem Werler Stadtgebiet. Insgesamt werden mehr als 75 Prozent der in Werl Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 70 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Der auch von der Stadt Werl gespürte Konkurrenzdruck wird an dieser Kennzahl sichtbar. Bereits in ihrem Friedhofentwicklungsplan hat die Stadt Werl einen Anteil bei den kommunalen Bestattungen für die Jahre 2004 bis 2010 von durchschnittlich 87 Prozent errechnet. Der zunehmende Konkurrenzdruck ist ein Grund für den Wert in 2018. Denn u.a. das Angebot auf dem FriedWald Möhnesee beeinflusst die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsmöglichkeiten negativ.

Im interkommunalen Vergleich zählt Werl zu den Kommunen, die mehr kommunale Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters

auch der Naherholung. Die Stadt Werl zeichnet sich wiederum durch einen eher niedrigen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls tendenziell geringeren Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Relativierend ist die eher ländliche Lage der Stadt Werl. Gerade der o.g. Parkfriedhof hat nach Einschätzung der Stadt Werl eine sehr große Bedeutung und genießt auch einen besonderen Stellenwert in der Bevölkerung und Politik. Er ist seit 1850 Teil der Werler Bestattungskultur und dient bewusst als Erholungs- und Grünfläche. Der Parkfriedhof zeichnet sich u.a. durch einen großen und alten Baumbestand aus. Durch sieben Eingänge ist der Friedhof von allen Seiten gut erreichbar und vernetzt damit auch die Randbereiche der Werler Innenstadt.

Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher in Werl gerade im Bereich des Stadtkerns höher als in Städten, die weniger urbane Strukturen vorweisen. Dies manifestiert sich in der Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“. Denn Werl zählt hier zu dem Kreis der Vergleichskommunen mit dem höchsten Flächenwert.

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 zeichnet sich auch in der Stadt Werl ab und wird im Kapitel 6.6.1 näher analysiert. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die Stadt Werl im Jahr 2012 ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Umsetzungsvorschlägen entwickelt, an dem sie seitdem ihr Handeln ausrichtet. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen nennt Werl u.a. folgende Ziele zur Steuerung ihres Friedhofsangebotes:

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

Erstmals im Jahr 2019 führte die Stadt Werl interfraktionelle Gespräche zur Entwicklung der kommunalen Friedhöfe. Aufgrund der Corona-Lage hat sie in diesem Jahr diese Gespräche ausgesetzt, möchte jedoch schnellstmöglich hier wieder anknüpfen.

6.4 Steuerung und Organisation

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

6.4.1 Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig bei dem Kommunalbetrieb Werl 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 Werl**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt der Kommunalbetrieb Werl (KBW) wahr. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege der drei 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 bei den KBW. Sofern der Bedarf besteht, können sie auch Termine auf den Friedhöfen vereinbaren.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Werl hat detaillierte 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 Werl** hat in ihrem Friedhofentwicklungskonzept folgende Ziele festgelegt:

- Konzentration der Bestattungsflächen auf die Kernbereiche der Friedhöfe,
- Fällung und Rodung überalterter Grabbepflanzungen im Kernbereich (vorrangig auf dem Parkfriedhof und dem Friedhof Westönnen,

- Wiederbelegung von Überhangsflächen des Typs B¹³ im Kernbereich der Friedhöfe,
- Schaffung großer zusammenhängender Überhangsflächen des Typs B in Randbereichen,
- Ausgliederung der Überhangsflächen vom Typ A neben dem Friedhof Büderich,
- Aufbau nachfrageorientierter Bestattungsangebote,
- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit und
- Anpassung der Grabnutzungsgebühren.

Diese Ziele wurden jedoch bislang nicht im Produktplan festgeschrieben. Ebenso hat die Stadt Werl dort auch noch keine begleitenden Kennzahlen definiert. Um zu überprüfen, ob die Stadt Werl ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen formulieren. Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem mit den Zielen ein internes Controlling ermöglicht wird. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.

Die Stadt Werl kann hierzu ihr Friedhofsentwicklungskonzept nutzen. Es bietet sich an, die bisherigen Ziele als Grundlage zu nutzen und entsprechend zu konkretisieren.

¹³ Die Stadt Werl kategorisiert freie Flächen auf ihren Friedhöfen nach folgendem Schema:

Typ A: Zusammenhängende, nicht ausgebaute Friedhofsübergangsflächen, die noch nie für Bestattungen genutzt wurden.

Typ B: Zusammenhängende Friedhofsflächen, die bereits für Bestattungen genutzt wurden und wieder frei von Ruhe- und Nutzungsfristen sind.

Typ C: Potentielle Friedhofsflächen, die sich innerhalb von Grabfeldern mit auslaufenden Ruhe- und Nutzungsfristen befinden, aber innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre aus der Nutzung fallen.

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 Friedhofswesens.

→ Feststellung

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

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 Werl** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt, der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden. Die Gebührenbescheide werden mit Hilfe des Programmes erstellt und es gibt eine automatische Schnittstelle zum Kassensystem. Über diese Fachsoftware kann die Friedhofsverwaltung auch auf alle notwendigen Informationen wie z.B. Bänken und Wasserstellen zugreifen.

Suboptimal zu bewerten ist, dass die Daten zu den Friedhöfen noch nicht mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpft sind. Das liegt daran, dass die Stadt Werl ein Grünflächeninformationssystem noch aufbauen muss. Dies ist in der Vergangenheit noch nicht erfolgt, die Stadt Werl hat sich allerdings zum Ziel gesetzt, dieses in näherer Zukunft einzurichten.

→ Empfehlung

Um Synergieeffekte zu erzielen, sollte die Stadt Werl in einem ersten Schritt ein Grünflächeninformationssystem aufbauen. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware herstellen.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Werl hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt. Jedoch hat sie die Notwendigkeit erkannt und widmet sich aktuell diesem wichtigen Aufgabenfeld.

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

In der **Stadt Werl** gab es nach eigener Einschätzung in der Vergangenheit keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Der Internetauftritt der Friedhofsverwaltung wird zurzeit überarbeitet. Ebenso erstellt die Stadt Werl aktuell eine anschauliche Informationsbroschüre für ihre Friedhöfe. Diese Broschüre soll zukünftig bei der Stadt Werl selbst und dem KBW erhältlich sein. Auch bei Bestattern und in anderen Einrichtungen wie Altenheimen, Krankenhäusern und Hospizen möchte die Stadt Werl perspektivisch über ihr Angebot informieren. Zum Frühjahr 2021 soll es einen Imagefilm über den Parkfriedhof in Werl geben. Dieser soll Bestandteil der neu ausgerichteten Öffentlichkeitsarbeit werden.

→ **Empfehlung**

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

So kann sich die Stadt Werl 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. Sie unterstützt ferner dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. An dieser Stelle ist die Stadt Werl bereits aktiv. So gibt es z.B. historische Führungen auf dem Parkfriedhof. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an.

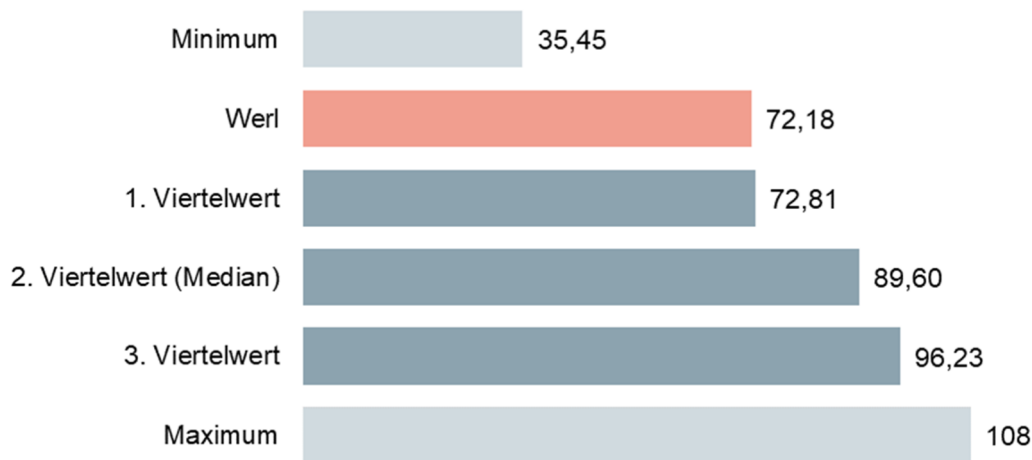
6.5 Gebühren

→ **Feststellung**

Die Stadt Werl erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Für das Jahr 2018 ergibt sich in Werl ein Gebührendefizit von über 200.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



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



Die **Stadt Werl** erzielt in 2018 einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich.

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 Werl wurde er auf 26 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 Werl finanziert. Diese nicht durch Gebühren zu deckenden Kosten beliefen sich in den Jahren 2018 und 2019 auf jeweils knapp 19.000 Euro.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Werl in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
90,77	69,00	71,66	72,18	72,80

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Werl zeigt, dass dieser seit 2015 stark rückläufig ist. Ein Grund liegt für die Stadt Werl darin, dass sie seit

2016 verstärkt notwendige Unterhaltungsarbeiten auf den Friedhöfen durchführt. Das Ziel sollte jedoch sein, dass die Erlöse die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe möglichst decken.

Die erzielten Kostenunterdeckungen werden in Werl nach Auskunft der Stadt über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt und in den folgenden vier Jahren bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt.

Welche Möglichkeiten sich darüber hinaus für die Stadt Werl bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Die Stadt Werl kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2020 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 Nutzungsberechtigten¹⁴ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Werl** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt Werl sind letztmalig zum 01. Januar 2020 angepasst worden.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet.

Die Stadt Werl wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung an. Das bedeutet, dass sie die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart aufteilt. Hierzu werden die Parameter

- Fläche,
- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit und
- Pflegeaufwand

ins Verhältnis zur bis dato gültigen Grabnutzungsgebühr als Ausgangswert gesetzt. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren.

¹⁴ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

Über diese Gestaltung der Gebühren hat die Stadt Werl 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 Werl moderne Bestattungsformen, z.B. Urnengräber an Bäumen, auf ihrem Parkfriedhof an. Diese Angebote und Maßnahmen tragen dazu bei, die Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt Werl regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten. So hat sie sich bspw. dazu entschieden, das Bestattungsangebot in Form der Aschestreuwiesen auf dem Parkfriedhof aufzugeben, da es nicht ausreichend angenommen worden ist. Andererseits möchte die Stadt Werl kurzfristig die Bestattung in Kolumbarien ermöglichen. Hier sieht sie bereits jetzt eine verstärkte Nachfrage.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist besonders im Betrachtungsjahr 2018 sehr niedrig. Die Situation in Werl zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit diesen 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.

Werl erreicht einen deutlich geringeren Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Insgesamt gibt es in Werl drei kommunale Trauerhallen. Die größte Trauerhalle auf dem Parkfriedhof hat sie verpachtet. Die übrigen beiden Trauerhallen in Büderich und Westönnen betreibt die Stadt Werl in Eigenregie. Auf diese beziehen sich die folgenden Kennzahlen. Die Kostendeckung dieser beiden Trauerhallen wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Erlösen und Kosten je Nutzung direkt beeinflusst.

Kennzahlen Trauerhallen (Büderich und Westönnen) 2018

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	24,15	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	140	100	126	158	225	620	12

Die beiden Trauerhallen werden in Werl vergleichsweise wenig genutzt. Eine geringe Nutzung der Trauerhallen bei gleichzeitig niedrigen Erlösen je Nutzung führen zu dem sehr niedrigen Kostendeckungsgrad.

Wie auch die Grabgebühren werden die Gebühren für die Nutzung der Trauerhallen jährlich in Werl angepasst. Im Vergleichsjahr lagen sie intrakommunal verglichen auf einem sehr niedrigen Niveau. Zu 2019 und 2020 hat die Stadt Werl diese Gebühren dann wieder angehoben. Jedoch erfolgte in 2019 ein Einbruch bei der Anzahl der Nutzungen auf nur noch 37. Dies entspricht einem Rückgang von ungefähr 35 Prozent im Vergleich zu den Vorjahren. Ein Grund kann in dem zunehmenden Konkurrenzangebot privatwirtschaftlicher Abschiedsräumen bei Bestattern liegen. Auch für das Jahr 2020 kann die Stadt Werl voraussichtlich mit einem Defizit rechnen, da auch hier durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie die Nutzungen der Trauerhallen sicherlich auf einem niedrigen Niveau geblieben oder noch weiter gesunken sind.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Werl in Prozent 2014 bis 2017

2015	2016	2017	2018	2019
117	119	71,46	58,16	72,80

Auch der Zeitreihenvergleich bestätigt, dass seit 2017 eine stete große Lücke in der Kostendeckung besteht. Diese Differenz muss aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden und sollte daher so gering wie möglich sein. Gründe liegen für die Stadt Werl u.a. darin, dass in den Jahren 2017 und 2018 an den Trauerhallen größere Reparaturarbeiten notwendig wurden, die den Kostendeckungsgrad negativ beeinflussten. In 2019 liegen die Kosten wieder auf dem Niveau der Jahre 2015 und 2016, jedoch wirkt sich hier der o.g. Rückgang der Nutzerzahlen besonders belastend aus.

Nach Einschätzung der Stadt Werl sind in der näheren Zukunft weitere beträchtliche Sanierungsarbeiten an beiden Trauerhallen erforderlich. Hier stellt sich nun die Frage, ob und wie umfassend die Sanierungsarbeiten 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 Werl dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt Werl sollte daher kurzfristig planen, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. Denn nach Auskunft der Stadt Werl wird die Trauerhalle in Büderich mehr genutzt als die Trauerhalle auf dem Friedhof in Westönnen. Durch die Aufgabe dieser selten frequentierten Trauerhalle könnte die Stadt Werl die entstehenden Kosten reduzieren. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme auch dieser Trauerhallen durch Bestatter an. Eine andere Möglichkeit ist es, die Trauerhalle zukünftig als Kolumbarium zu nutzen. Gleichzeitig kann die Stadt Werl auf diese Weise weitere Flächen für diese geplante Form der Urnenbestattung anbieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. 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 Werl, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Faktoren beeinflussen, welche Flächen sie auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Bereits in ihrem Friedhofsentwicklungsplan hat die Stadt Werl sich mit diesem Themenfeld beschäftigt. Sie hat dazu die bisherigen Entwicklungen analysiert, Tendenzen daraus abgeleitet und entsprechende Prognosen aufgestellt. Die Bevölkerung in der Stadt Werl ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. So wohnten im Jahr 1987 noch etwa 27.000 Personen in Werl. Dreißig Jahre später in 2017 hatte die Stadt fast 31.000 Einwohner. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 15 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 Bevölkerungszahl künftig auch in der Stadt Werl um etwa 16 Prozent abnehmen wird auf dann rund

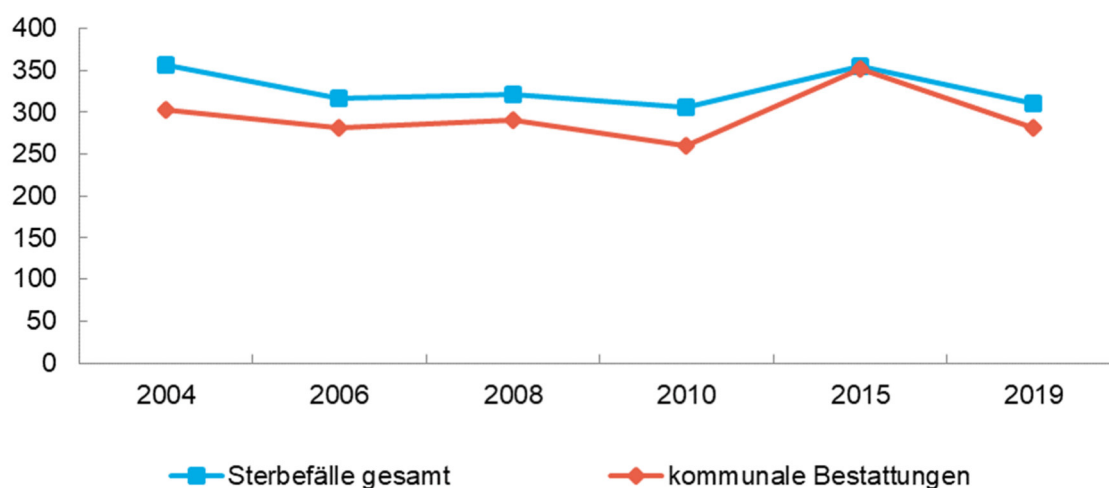
26.000 Einwohner. Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Prognosen der Stadt Werl, die im Friedhofentwicklungskonzept hinterlegt sind.

Entwicklungen Sterbefälle in Werl in der Zeitreihe von 1970 bis 2019¹⁵

1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2019
199	242	248	336	329	326	350	311

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Werl nahezu durchgängig gestiegen. Die Stadt Werl hat für sich ebenfalls die Entwicklung der Sterbefälle analysiert und hieraus eine Prognose entwickelt. Sie geht sogar von über 400 Sterbefällen pro Jahr zukünftig aus. Analysen des demografischen Wandels und Aspekte unterschiedlicher Szenarien bilden die Basis für diese Prognosen in Werl.

Entwicklungen Bestattungen in Werl in der Zeitreihe von 2004 bis 2019¹⁶



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist zwar leichten Schwankungen unterlegen, bleibt aber insgesamt auf einem recht konstanten Niveau. Die Bemühungen der Stadt Werl, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, werden mehr als zwei Drittel der in Werl Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2018 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

¹⁵ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2020

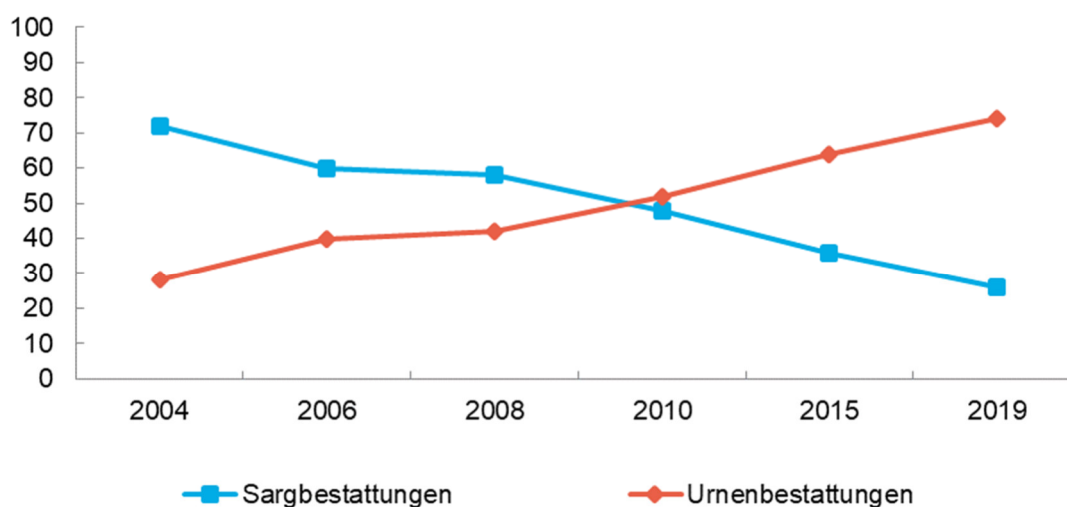
¹⁶ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2020 und Stadt Werl, 2020

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	34,07	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	65,93	42,00	48,48	63,58	68,99	81,89	13

In der Stadt Werl wurden von den kommunalen Bestattungen nur etwa ein Drittel in Erdgräbern beigesetzt. Einen so niedrigen Anteil von Erdbestattungen gibt es nur in wenigen Vergleichskommunen. Hingegen zählt Werl in 2018 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit rund zwei Dritteln andererseits zu den Städten, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird.

Erd- und Urnenbestattungen in Werl in der Zeitreihe von 2004 bis 2019 in Prozent¹⁷



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 2004 lag der Anteil der Erdbestattungen in Werl noch bei 72 Prozent, im Jahr 2019 nur noch bei 26 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 28 Prozent in 2004 auf 74 Prozent im Jahr 2019 gestiegen.

¹⁷ Stadt Werl, 2020

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Werl vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in 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 Werl mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

In der Stadt Werl bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ 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.

Flächenanteile der Grabarten 2018

Kennzahlen	2018
Anteil belegte Grabstellen insgesamt an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	10,33
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	9,58
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	0,76

Im interkommunalen Vergleich gehört die **Stadt Werl** zu den Kommunen, deren Friedhöfe einen vergleichsweise geringen Belegungsgrad aufweisen. Bei der Flächenbetrachtung wird deutlich, dass gerade einmal rund zehn Prozent der gesamten Friedhofsflächen aktiv als Gräber genutzt werden. Dieser geringe Anteil korrespondiert auch mit den Einschätzungen der Stadt Werl im Rahmen der örtlichen Friedhofsentwicklungsplanung. Werl stellt hier fest, dass es auf den kommunalen Friedhöfen viele kleinteilige Freiflächen gibt. Das heißt, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche frei Grabstellen zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen bei der Stadt Werl einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Denn auf diesen „Flickenteppichen“ können keine größeren Pflegemaschinen eingesetzt werden. Eine weitere Auffälligkeit besteht darin, dass auf Grabfeldern nur noch vereinzelt belegte Grabstätten liegen. Für diese einzelnen Gräber muss jedoch die Stadt Werl weiterhin die Wege aber auch Wasserstellen zur Verfügung stellen und auch unterhalten. So lange diese Gräber bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus. Dieser Herausforderung hat sich die Stadt Werl jedoch bereits gestellt. So ist es ihr gelungen, auf dem Friedhof in Westönnen und auf dem Parkfriedhof größere Flächen freizuziehen. Auch ist sie auf ausgewählte

Nutzungsberechtigte des südlichen Teils des Parkfriedhofes aktiv zugegangen und hat ihnen angeboten, auch vor Ablauf des Nutzungsrechtes dieses an die Stadt zurückzugeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl 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 Werl analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.

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	35
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2018	120
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	11
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	k.A.

Die **Stadt Werl** kann die Neukäufe von einzelnen Grabarten benennen. Eine Übersicht, welche Grabstellen voraussichtlich durchschnittlich in den kommenden Jahren frei werden, konnte sie während der Prüfung nicht erstellen. Seit Dezember 2020 kann die Stadt mit einer neu installierten geografischen Software die entsprechenden Daten auslesen und die Neukäufe konkret den frei werdenden Grabstellen gegenüberstellen. Es ist wichtig, dass die Stadt Werl diese Informationen zu einer Zukunft gerichteten und funktionsfähigen Steuerung nutzt.

Die Friedhofsentwicklungsplanung der Stadt Werl beinhaltet zudem eine Prognose der benötigten Flächen. Hiernach soll eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen erfolgen. Um den bislang belastenden Entwicklungen

entgegenzuwirken, hat die Stadt Werl Maßnahmen festgelegt. So hat sie begonnen, die Belegungen auf den Friedhöfen durch:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten bzw. Nutzungsrechten (organisatorische Sperrung von Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),
- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen bzw. Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung)

zu steuern. Die Stadt Werl plant, ab 2021 auch die Nachbelegung auf perspektivisch aufzugebenden Flächen nicht länger zu ermöglichen.

Mit diesen Lösungsansätzen möchte die Stadt Werl einerseits die Bestattungsbereiche auf den Friedhöfen konzentrieren. Auf diese Weise kann sie die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen. Andererseits möchte sie hierdurch die bestehenden Friedhofsflächen reduzieren bzw. entwidmen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Werl 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 sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.

Des Weiteren hat sich die Stadt Werl zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig an den Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen zudem die kommunalen Friedhöfe aufwerten.

Generell hat die Stadt Werl für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl in Werl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet sie neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. auf dem Parkfriedhof als Bestattung an Bäumen an. Des Weiteren hat sie sich zum Ziel gesetzt, das Bestattungsangebot aufgrund bestehender Nachfrage durch Kolumbarien zu ergänzen. Gleichzeitig hat sie entschieden, kein Aschestreufeld mehr vorzuhalten, da diese Form der Bestattung in Werl nicht angenommen wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. 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.

Grün- und Wegeflächen 2018

	Werl
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	47,44

Bäume auf den Friedhöfen 2018

	Werl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	10	1	5	6	8	14	12

Die **Stadt Werl** hat zwar auf den Friedhöfen viele Flächen, die der Naherholung dienen. Andererseits werden auch noch große Flächenteile für Bestattungen vorgehalten, deren Auslastung allerdings mehr und mehr zurückgeht. Hieraus resultiert die eher unauffällige Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Auffällig ist die hohe Anzahl an Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Hier zählt die Stadt Werl mit zehn Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Wert. Ein Grund ist der große Baumbestand auf dem Parkfriedhof. Zu beachten ist, dass Bäume generell höhere Unterhaltungskosten verursachen.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Die Stadt Werl hat es sich bei der Grünpflege auf den Friedhöfen zum Ziel gesetzt, eine preis- und kostengünstige Pflege sicherzustellen. Hierzu verfolgt sie Maßnahmen wie den Rückbau von Wegen in für Bestattungen gesperrten Bereichen und die Anlage von pflegeärmeren Vegetationsflächen. 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 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Werl überdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Werl Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro Stadt Werl 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	1,76



Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Stadt Werl** leicht überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Ein Grund kann der alte und vergleichsweise große Baumbestand auf dem Parkfriedhof sein. Zudem führt die Stadt Werl an, dass gerade in 2018 höhere Kosten durch Sturmschäden entstanden sind. So stürzten allein auf dem Parkfriedhof rund 50 Großbäume in die Grabfelder. Die Kosten für die Baumpflege können die Kennzahl negativ beeinflussen. Insgesamt hat die Stadt Werl Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. Die Pflegepläne werden bei Bedarf angepasst. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können daher berücksichtigt werden. Ebenso kann die Stadt Werl die Kostenerfassung detailliert auswerten.

Die Stadt Werl hat für den Parkfriedhof, der wie oben beschrieben auch eine Verbindung zur Innenstadt darstellt, ein Konzept zur Instandsetzung der Wege aufgestellt. Die Arbeiten hat die Stadt in 2016 begonnen und sie sollten voraussichtlich in 2021 abgeschlossen sein. Allerdings wird sich die Fertigstellung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, da aufgrund von Sturm- und Unwetterereignissen die Stadt Werl die Arbeiten immer wieder unterbrechen musste.

Für die Stadt Werl ist es wichtig, die Grün- und Wegepflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

→ Empfehlung

Die Stadt Werl sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Werl schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich dann wiederum Anknüpfungspunkte:

- die weiterhin regelmäßige Überprüfung von Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grünflächen auf allen Friedhöfen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt Werl in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grünflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grünflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel auch, die Wegeflächen auf dem Friedhof in Westönnen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Der Umfang und die Ausgestaltung der Wegenetze auf dem Parkfriedhof und dem Friedhof in Büderich ist nach Auskunft der Stadt in den letzten Jahren entsprechend der Bedarfe angepasst worden.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Werl die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung übernimmt die Stadt Werl bis auf einige Ausnahmen wie z.B. die Wegesanierung oder spezielle Baumpflege- und Fällarbeiten auf allen kommunalen Friedhöfen selbst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werl sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Werl hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten den zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan weiter auszubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Steuerung und Organisation				
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig bei dem Kommunalbetrieb Werl angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.	172		
F2	Die Stadt Werl hat detaillierte Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	172	E2	Die Stadt Werl sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem mit den Zielen ein internes Controlling ermöglicht wird. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.
F3	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung gut unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem.	174	E3	Um Synergieeffekte zu erzielen, sollte die Stadt Werl in einem ersten Schritt ein Grünflächeninformationssystem aufbauen. In einem zweiten Schritt sollte sie eine Verbindung zwischen dem Grüninformationssystem und der Friedhofs-Fachsoftware herstellen.
F4	Die Stadt Werl hat bislang kaum Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt. Jedoch hat sie die Notwendigkeit erkannt und widmet sich aktuell diesem wichtigen Aufgabenfeld.	174	E4	Die Stadt Werl sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie ihr Ziel der Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.
Gebühren				
F5	Die Stadt Werl kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren jährlich. Letztendlich hat sie diese zum 01. Januar 2020 angepasst. In der Kalkulation hat sie die an-satzfähigen Kosten berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann sie den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.	177	E5.1	Die Stadt Werl sollte die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebüh-rengestaltung berücksichtigen.“
			E5.2	Die Stadt Werl sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.

Feststellung			Empfehlung		Seite
F6	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist besonders im Betrachtungsjahr 2018 sehr niedrig. Die Situation in Werl zeigt, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit diesen Trauerhallen getroffen werden müssen.	178	E6	Die Stadt Werl sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.	180
Flächenmanagement					
F7	In der Stadt Werl bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten für den Betrieb der Friedhöfe aus.	183	E7	Die Stadt Werl sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.	184
F8	Die Stadt Werl analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.	184	E8.1	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.	185
			E8.2	Die Stadt Werl sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel materiellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.	185
Grünpflege					
F9	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Werl überdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Werl Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	187	E9.1	Die Stadt Werl sollte ihre Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	187
			E9.2	Die Stadt Werl sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grünflächen in den Friedhofsentwicklungsplan einfließen lassen. Sie sollte weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel auch, die Wegeflächen auf dem Friedhof in Westönnen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.	188
			E9.3	Die Stadt Werl sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	188

7. gpa-Kennzahlenset

7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

7.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Werl

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-21	31,03	-275	-15,61	31,03	89,80	260	27	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	5,9	12,63	8,01	16,31	34,16	47,35	63,20	27	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	38,7	46,45	32,17	46,97	57,17	71,50	86,86	27	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k. A.	4.876	387	1.872	2.910	4.251	6.739	67	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätig- keit je EW in Euro	70	304	-1,53	143	186	223	480	27	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	5,68	5,63	4,23	7,38	8,22	9,59	13,80	65	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,57	5,50	4,05	5,25	5,74	6,57	8,25	65	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Aus- stattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.674	2.565	3.965	4.642	5.199	7.256	92	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.265	4.360	2.810	3.327	3.600	4.000	5.382	42	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.359	2.006	979	1.650	1.778	1.982	2.312	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	84	83	43	120	186	250	368	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	258	251	23	141	194	279	723	43	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	213	304	153	243	283	339	498	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Ret- tungsdienst je 1.000 EW in qm	148	167	5	108	138	180	271	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	424	445	70	160	245	296	723	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	87	204	52	127	240	297	736	45	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	87	0	24	68	197	736	44	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	693	812	19	188	300	516	1.255	45	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben		1.978	1.209	1.979	2.366	2.663	3.929	82	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	115	151	88	122	150	182	333	79	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	511	574	234	318	348	384	620	73	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	621	k. A.	204	384	458	677	1.606	34	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	286	k. A.	0	307	354	446	1.770	49	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	529	217	302	372	428	656	19	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	213	238	190	267	317	368	491	67	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	124	310	396	452	707	37	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	7,50	10,16	7,55	10,35	12,62	16,55	29,10	72	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,28	30,51	4,15	17,31	23,93	30,51	110,36	49	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	7,04	9,52	7,55	9,58	10,93	12,10	17,61	65	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	7	3,02	0,00	0,00	7,58	43,81	100	73	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	5,88	6,88	0,00	6,73	7,73	9,27	24,99	71	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	125	121,4	61,44	90,21	103	116	163	71	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	15	13,7	9,98	13,11	14,59	18,02	27,14	73	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Wasserverbrauch je qm Bruttogrund- fläche in Liter	114	116	98,98	115	134	160	342	73	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	212	193	42,65	146	193	284	578	74	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	k. A.	557	305	484	551	630	807	74	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterfüh- rende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	530	334	470	539	625	1.019	72	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	362	70	296	379	505	964	93	2019	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	72	81	55	77	87	98	208	73	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	394	376	235	341	382	426	562	73	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	5,93	6,14	1,79	3,35	4,32	6,44	9,14	49	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,11	2,24	0,56	1,28	2,07	3,13	5,04	49	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	86	50	88	119	143	192	73	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	4,37	0,00	2,36	4,17	6,62	20,00	72	2019	Baufaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	109	53	76	109	131	275	37	2019	Baufaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	86	31	60	70	106	148	40	2019	Baufaufsicht
Friedhofswesen										
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	1,42							2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	k. A.	72,18							2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	k. A.	58,16							2018	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro	k. A.	1,76							2018	Friedhofswesen
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	2,55	1,99	2,75	3,16	4,07	4,81	47	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	444	184	322	401	463	691	43	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je	k.A.	313	58,68	166	231	300	500	41	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Werl 2012	Werl aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro										
Unterhaltungsaufwendungen und Ab- schreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	116	123	15,65	52,04	76,17	101	214	70	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsflä- che in kWh	k.A.	536	316	544	726	897	1.375	47	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	238	210	68	178	205	264	426	83	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm										./.
Aufwendungen Park- und Garten- anlagen je qm in Euro										./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm										./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro										./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm		35,46	2,39	4,00	7,74	18,25	58,84	33	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro		0,72	0,17	0,83	1,70	2,62	6,24	28	2019	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de