

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Haltern am See im
Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Haltern am See	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Haltern am See	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	20
0.5.1 Kennzahlenvergleich	20
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	31
1.3 Haushaltssituation	32
1.3.1 Haushaltsstatus	33
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Beteiligungen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Beteiligungsportfolio	81
2.3.1	Beteiligungsstruktur	82
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	83
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	84
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	88
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	89
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
3.	Offene Ganztagschulen	92
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	Rechtliche Grundlagen	94
3.4	Strukturen der OGS	94
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	95
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	97
3.5	Organisation und Steuerung	98
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	98
3.5.2	Steuerung	99
3.5.3	Datentransparenz	99
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	100
3.6.1	Fehlbetrag OGS	100
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	102
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Bauaufsicht	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	116
4.3	Baugenehmigung	116
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	117
4.3.2	Rechtmäßigkeit	119
4.3.3	Zurückgenommene Bauanträge	121
4.3.4	Geschäftsprozesse	122
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	123
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	124
4.3.7	Personaleinsatz	126

4.3.8	Digitalisierung	129
4.3.9	Transparenz	131
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
5.	Vergabewesen	137
5.1	Managementübersicht	137
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	139
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	139
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	144
5.4	Sponsoring	147
5.5	Bauinvestitionscontrolling	149
5.6	Nachtragswesen	152
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	152
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	154
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	156
	Kontakt	160

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der **Stadt Haltern am See** 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die Stadt Haltern am See konnte aufgrund ihrer stringenten Einhaltung des Haushaltssanierungsplans, auch unterstützt durch die konjunkturelle Lage seit 2017, positive Haushaltsergebnisse erzielen. Allerdings besteht aktuell immer noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell noch nicht ausgeglichen und die Defizite der Vorjahre haben den Handlungsspielraum der Stadt eingeschränkt. In den Planjahren ab 2020 erwartet Haltern am See durchgehend positive Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen Risiken. Allerdings wird der geplante Jahresüberschuss in 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wahrscheinlich nicht eintreffen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Haltern am See war aufgrund der Defizite in den Haushaltsjahren bis 2016 rückläufig. Die ab 2017 erzielten Jahresergebnisse haben allerdings wieder zu einem Anstieg des Eigenkapitals und sogar wieder zu einem Bestand einer Ausgleichsrücklage geführt.

Die **Schulden** der Stadt Haltern am See konnten im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert werden. Die Liquiditätskredite konnten deutlich reduziert werden. Das Anlagevermögen ist in Teilen bereits in die Jahre gekommen und hat daher fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Haltern am See ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Bereits jetzt gehört Haltern am See zu den Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Schulden (alle Verbindlichkeiten und Rückstellungen) je Einwohner.

Die Stadt Haltern am See hat in den Jahren 2016 bis 2018 vergleichsweise mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und

Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Haltern am See dagegen jährlich deutlich weniger als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich vergleichsweise hoch. Die Stadt konnte hier sehr deutlich sichtbare Erfolge durch die Einführung eines Bauinvestitionscontrollings erzielen.

Bezüglich des **Bauinvestitionscontrollings** sieht die gpaNRW viele positive Aspekte bei der Stadt Haltern am See, einschließlich der bestehenden Dienstanweisung. Die eingerichtete Stabsstelle sowie ihre Organisation weisen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zurzeit noch Seltenheitscharakter auf.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** bestehen bei der Stadt Haltern am See noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Fördermittelakquise. Aktuell besteht zwar ein Überblick über einen Großteil der laufenden Förderprojekte. Allerdings fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Dazu sollte die Stadt Haltern am See für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Im Bereich des förderbezogenen Controllings hat die Stadt durch die Anbindung an das Bauinvestitionscontrolling bereits Kontrollmechanismen und ein entsprechendes Berichtswesen installiert.

Aktuelle Jahresabschlüsse und Haushaltspläne liegen in Haltern am See vor. Zudem unterstützt das unterjährige Controlling die **Haushaltssteuerung**. In Anbetracht der aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat die Stadt ihre berichtsgestützten Kontrollmechanismen nochmals verstärkt. Einzigen Gesamtabschluss 2018 hat die Stadt noch nicht aufgestellt.

Dabei verfügt die Stadt Haltern am See über ein **Beteiligungsportfolio**, das eine mittlere Komplexität aufweist. Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen wird durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Haltern am See und die ertragsstarke Stadtwerke Haltern am See GmbH bestimmt. Aus Sicht der gpaNRW werden die Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** überwiegend erfüllt. Die Optimierungsmöglichkeiten indes sind moderat und beziehen sich im Wesentlichen auf Vorhaltung aller notwendigen Jahresabschlüsse (mittelbare Beteiligungen) und die nur teilweise erfolgte Digitalisierung der Informationen.

Die Stadt Haltern am See hat sechs Grundschulen mit insgesamt acht Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulen wird die **OGS-Betreuung** angeboten und sehr gut angenommen. Haltern am See gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Teilnahmequote. Der **Fehlbetrag** OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die überdurchschnittlichen Elternbeiträge. Diese Positionierung erzielt die Stadt aufgrund der Einkommensstruktur der Eltern und der Gestaltung der Elternbeitragsatzung.

Die **Transferaufwendungen**, die die Stadt an die freien Träger leistet, sind leicht überdurchschnittlich. Dies zeigt sich an den freiwilligen Mehrleistungen, die Haltern am See über den pflichtigen Eigenanteil hinaus, an die Durchführungsträger zahlt. Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die **Gebäudeaufwendungen**. Dabei stellt die Stadt mehr Fläche zur Verfügung als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Allerdings sind die Gebäudeaufwendungen je qm unterdurchschnittlich. Dies führt dazu, dass die Stadt zu den 50 Prozent der geprüften Kommunen

mit den niedrigsten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler gehört. Die aktuell und in den kommenden Jahren geplanten Baumaßnahmen an fünf von acht Grundschulstandorten wird voraussichtlich zu steigenden Gebäudeaufwendungen und Flächenverbräuchen führen.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen notwendig. Die Stadt Haltern am See sollte daher eine Kostenstelle eigens für den Bereich der OGS einrichten, um die Datentransparenz zu erhöhen. Zur **Steuerung** der OGS sollten Ziele und Kennzahlen definiert sowie ein regelmäßiges Berichtswesen eingeführt werden.

Näher betrachtet hat die gpaNRW die **Bauaufsicht** der Stadt Haltern am See. Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben überwiegend ein. Bei den nachzufordernden und zurückgenommenen Anträgen schöpft sie den Gebührenrahmen nicht vollständig aus.

Die Laufzeiten innerhalb der Bauaufsicht für die Bearbeitung der Anträge sind vergleichsweise kurz. Dabei könnte die Stadt Haltern am See den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens noch weiter optimieren, indem sie die Hierarchieebenen zumindest für die einfachen Verfahren reduziert.

Die Antragsteller reichen die Bauanträge ausschließlich in Papierform ein und die Bauaufsicht führt die Bauakte sowohl digital als auch in Papierform. Ziel sollte ein durchgängig digitaler Prozess des Baugenehmigungsverfahrens sein. Momentan ist der Prozess durch Medienbrüchen zwischen der Papierakte und den Teilen des Verfahrens, die digital organisiert sind, gekennzeichnet. Die bereits getätigten Überlegungen zur Implementierung einer digitalen Plattform sollte die Stadt daher zielführend und zeitnah vorantreiben.

Das **Vergabewesen** ist in der Stadt Haltern am See durch eine zentrale Vergabestelle organisiert. Die Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und der Örtlichen Rechnungsprüfung ist nachvollziehbar geregelt und geeignet, Vergabemaßnahmen rechtssicher durchzuführen.

Die Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention** in Haltern am See ist im Wesentlichen gut gelungen. Allerdings fehlt es an einer Schwachstellenanalyse, um korruptionsgefährdete Bereiche festzustellen. Außerdem sollte der Verbindlichkeitscharakter der korruptionsvorbeugenden Maßnahmen durch den Erlass einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erhöht werden.

Sponsoring gibt es in Haltern am See bisher selten. Trotzdem existieren bereits Vorgaben zur Handhabung dieses Finanzierungsinstruments im Antikorruptionshandbuch. Es ist empfehlenswert, dass die Stadt zu ihrer eigenen Absicherung ergänzend eine Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings erlässt und grundsätzliche Erfordernisse wie die Schriftform, der Ausschluss von Haftungsrisiken sowie eine grundsätzliche zeitliche Befristung verbindlich festlegt.

Die tatsächlich zu zahlenden Schlussrechnungen bei Vergabemaßnahmen weichen in Haltern am See durchschnittlich nur geringfügig von den zu Beginn der Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab. Dies bewerten wir äußerst positiv.

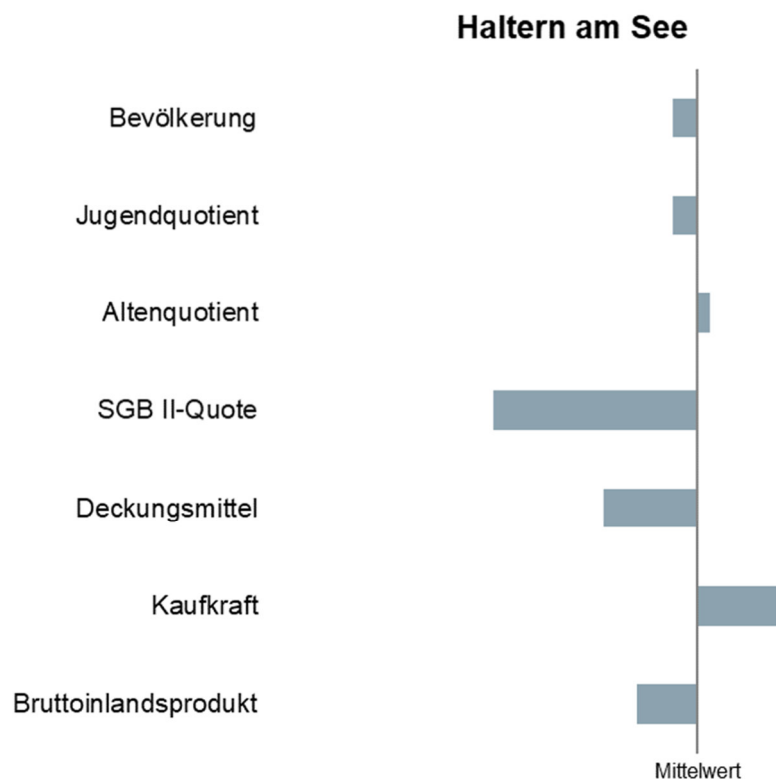
Die im Rahmen einer Stichprobe geprüften **Vergabemaßnahmen** der Stadt Haltern am See haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens untermauert.

0.2 Ausgangslage der Stadt Haltern am See

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Haltern am See. 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 Haltern am See 2018



Haltern am See ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Recklinghausen. Die Stadtfläche beträgt 159,03 qkm. Die Stadt ist ein attraktiver, ländlich geprägter Wohnstandort, der umgeben von Waldgebieten arm an Industrieansiedlungen ist.

Auch die Stadt Haltern am See ist betroffen vom demografischen Wandel, wenn auch nicht in dem Maße wie viele andere mittlere kreisangehörigen Kommunen. So ist insgesamt in der Vergangenheit ein Einwohnerwachstum zu verzeichnen. Gleichwohl prognostiziert IT.NRW der

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

Stadt bis 2040 einen Einwohnerrückgang von knapp drei Prozent. Neben der Bevölkerungsentwicklung spielen auch der Jugend- und Altenquotient eine entscheidende Rolle bei demographischen Aspekten. Der Altenquotient 2017, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Haltern am See mit 37,3 Prozent geringfügig über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 36,7 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt in Haltern am See bei 31,3 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,2 Prozent.

Die SGB II Quote ist im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr niedrig. Sie liegt mit 6,4 Prozent im Jahr 2017 deutlich unter der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Auch verfügt die Halterner Bevölkerung über eine hohe Kaufkraft im Vergleich. Hier hebt sich die Stadt Haltern am See von den übrigen Kommunen des Kreises Recklinghausen deutlich ab. Allerdings trägt die Stadt Haltern am See über die Kreisumlage anteilig auch die Lasten, die sich aus der deutlich höheren SGB II-Quote des Kreisgebietes insgesamt ergeben.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Haltern am See bei 1.378 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2015 bis 2018 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.548 Euro je Einwohner. Der Stadt stehen demnach durchschnittlich deutlich weniger Deckungsmittel zur Verfügung. Inwieweit es Haltern am See gelingt ihre Aufwendungen durch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu decken, wird im Berichtsteil Finanzen näher ausgeführt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Haltern am See hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2015 sehr umfangreich auseinandergesetzt. Zu allen Teilberichten wurde dezidiert verwaltungsintern Stellung genommen und die Politik eingebunden. Die Kenntnisnahme oder aber Weiterverfolgung der durch die gpaNRW ausgesprochenen Empfehlungen haben die Fachämter differenziert begründet.

Übergreifend ist festzustellen, dass viele Feststellungen im Bericht von der Stadt als zutreffend bewertet worden sind, aus diesen jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten waren. Dies hat die Stadt festgestellt und schriftlich dokumentiert.

Daneben wurden zahlreiche Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen und in den Folgejahren teilweise oder auch vollständig umgesetzt. So hat die Stadt Haltern am See beispielsweise die Verwaltungsgebührensatzung geändert und eine Erhöhung der Gebühren für Ambiente-Trauungen und Trauungen außerhalb der üblichen Öffnungszeiten beschlossen. Darüber hinaus schreibt die Stadt die Kennzahlen aus der Prüfung fort, um so eventuelle Potenziale rechtzeitig zu erkennen.

Die Stadt Haltern am See hat sich zudem umfassend im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen von der gpaNRW beraten lassen. Konsolidierungsmaßnahmen wurden mit Erfolg umgesetzt und haben zu einer wesentlichen Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen.

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

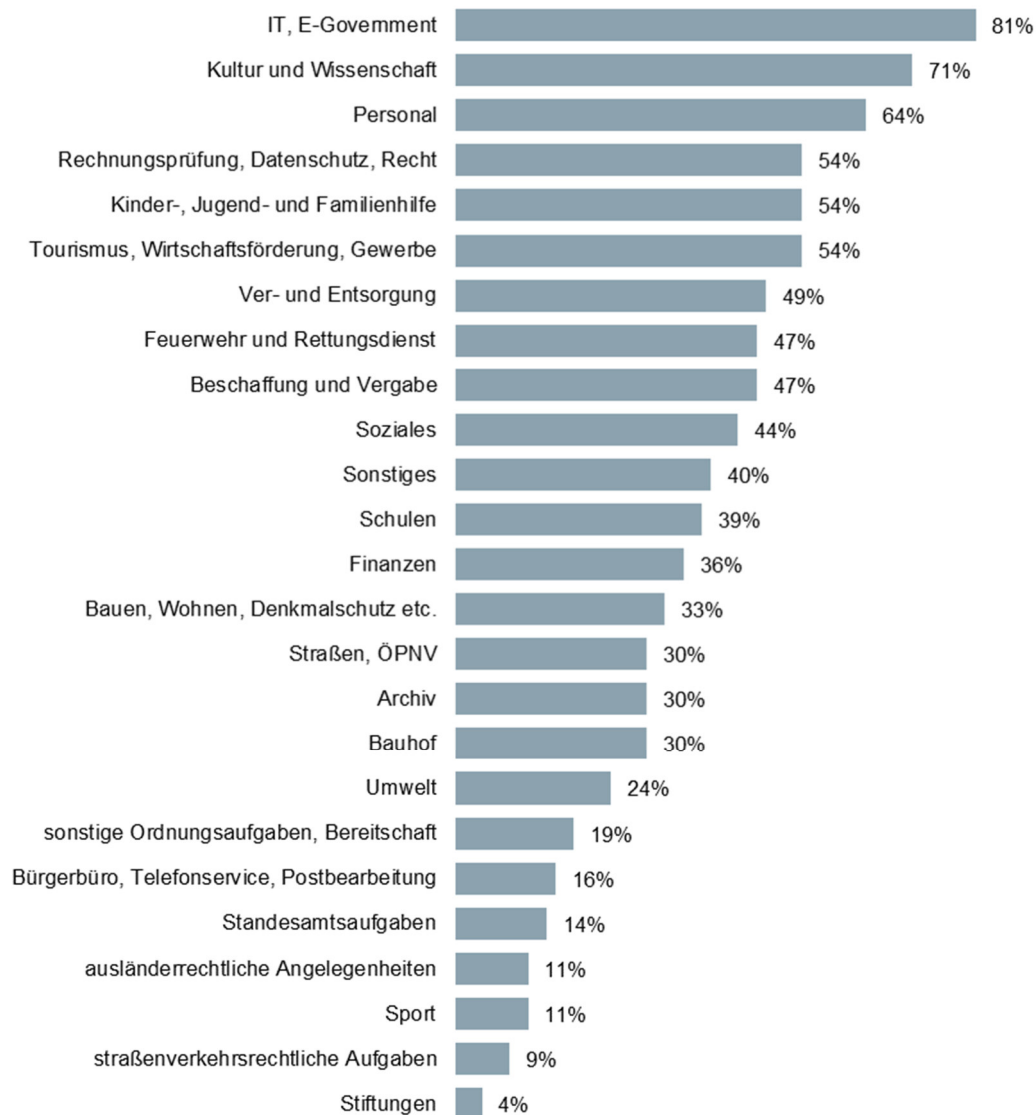
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



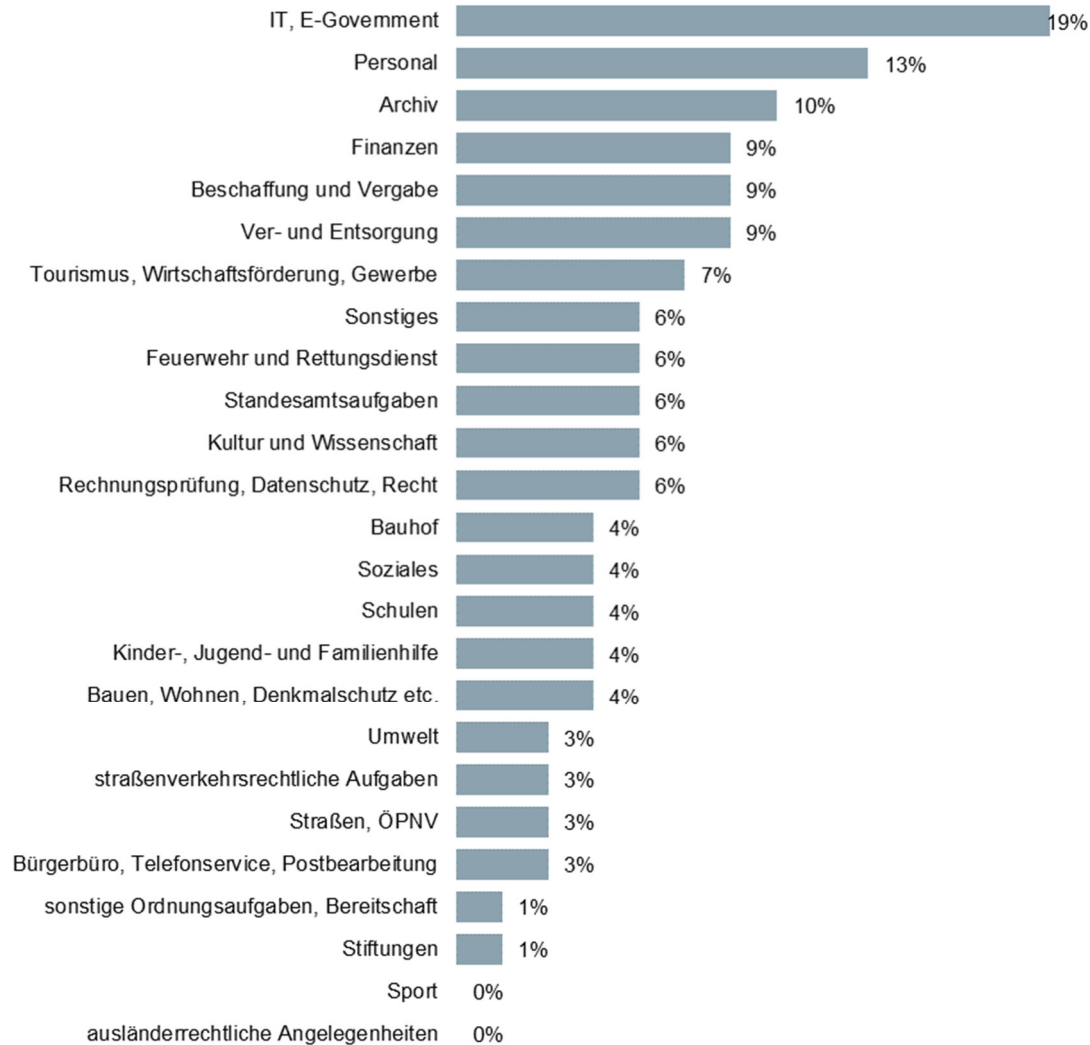
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



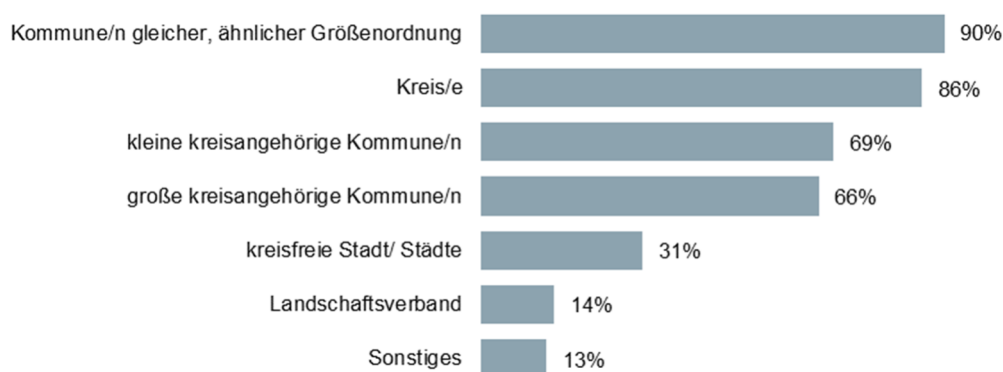
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

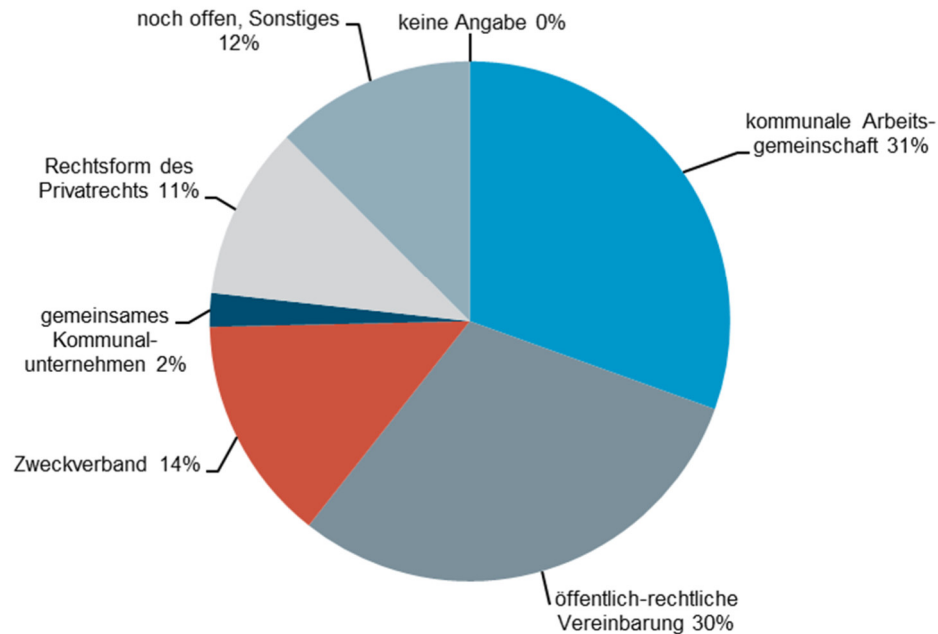


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

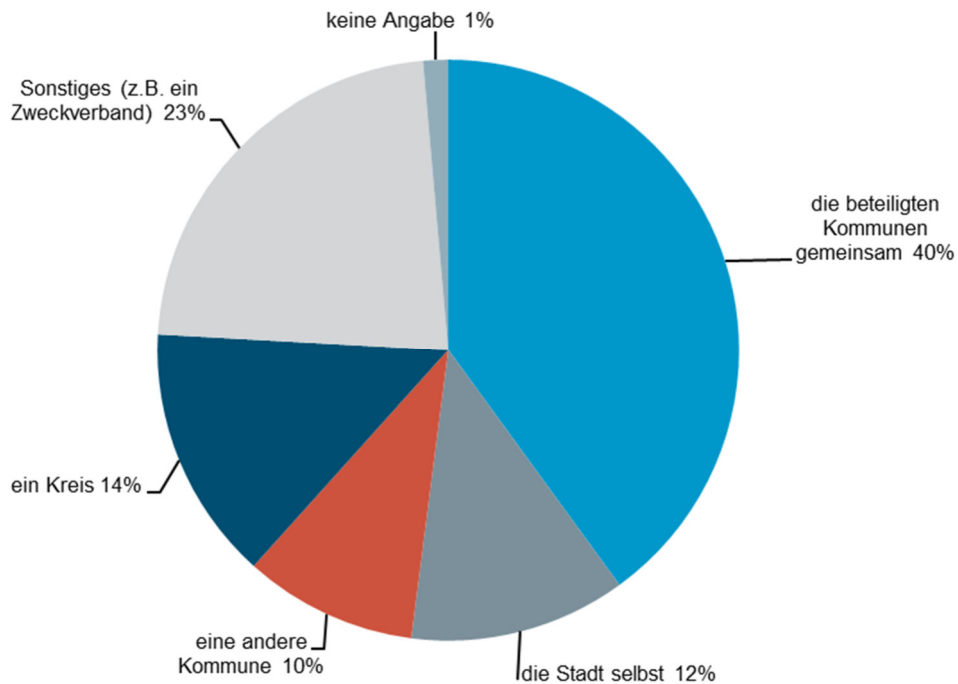


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

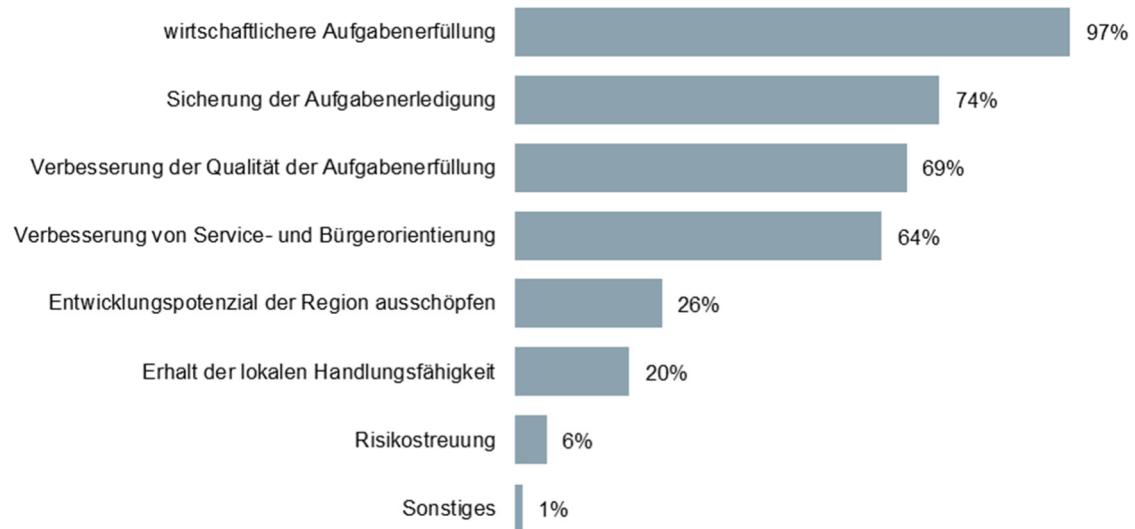


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

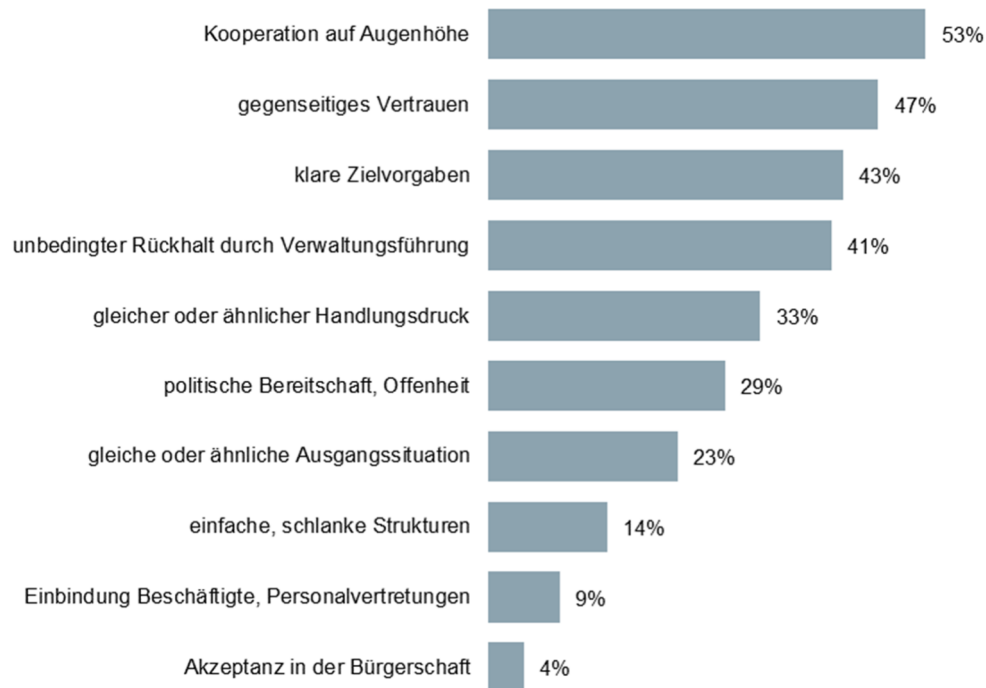
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



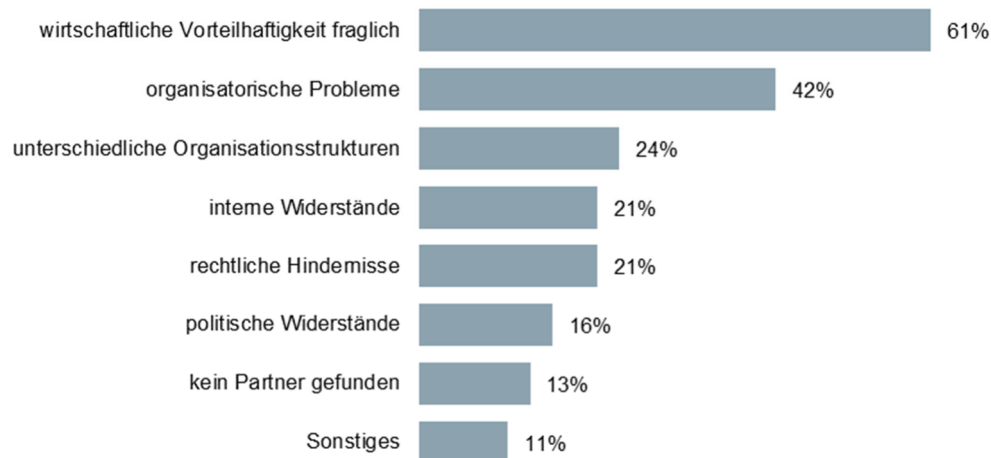
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Haltern am See

Die Stadt Haltern am See arbeitet mit vielen anderen Kommunen und dem Kreis Recklinghausen interkommunal zusammen. So wurden bisweilen insgesamt vierzehn Projekte interkommunaler Zusammenarbeit unter Beteiligung der Stadt Haltern am See umgesetzt. Diese betreffen die Bereiche IT und E-Government, den Bauhof, sowie Feuerwehr und Rettungsdienst. Darüber hinaus hat die Stadt interkommunale Zusammenarbeit rund um Schulbildung, Kultur und Wissenschaft und im Sozialbereich eingerichtet.

Die Stadt arbeitet mit weiteren mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen, sowie kreisfreien Städten und dem Kreis zusammen. Wie ein Großteil der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen übt die Stadt Haltern am See fünf ihrer vierzehn Projekte im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit in Form von öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus. Darüber hinaus ist Haltern am See in zwei Zweckverbänden vertreten. In 50 Prozent der Projekte erfolgt die Aufgabenwahrnehmung durch eine andere Kommune. In weiteren vier Projekten erfolgt eine Ausführung der Aufgaben gemeinsam mit den Partnern.

Allgemein scheitert die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der Stadt Haltern am See am häufigsten an rechtlichen Hindernissen, internen Widerständen und den unterschiedlichen Organisationsstrukturen. Dabei versuchte der Kreis Recklinghausen in den letzten Jahren des Öfteren eine Gesprächsplattform für interkommunale Zusammenarbeit zu etablieren.

Als Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Haltern am See die Bereitschaft der einzelnen Städte, ein Team zu sein und die gemeinsamen Interessen der teilnehmenden Kommunen auch gleichermaßen zu vertreten. Dabei ist die Basis eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation kombiniert mit einer hohen Akzeptanz in der Bürgerschaft.

Interkommunale Zusammenarbeit scheitert in den meisten Fällen an der Frage der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit. Da dies auch das Ziel ist, dass die Stadt Haltern am See mit interkommunaler Zusammenarbeit verfolgt, prüft sie vor jeder Zusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit. Ist diese nicht gegeben, verzichtet die Stadt auf die interkommunale Zusammenarbeit.

Die Stadt steht grundsätzlich interkommunaler Zusammenarbeit äußerst positiv und aufgeschlossen gegenüber. Allerdings wird aktuell das Bestreben nach interkommunaler Zusammenarbeit durch die unklare Rechtslage bei vielen Punkten wie zum Beispiel die zukünftige Anwendung des § 2 b Umsatzsteuergesetz gehemmt.

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.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Bei der Stadt Haltern am See hat die gpaNRW solche qualifizierten Feststellungen nicht getroffen

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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.

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

- 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 unterschiedlichen 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 Haltern am See wurde im Zeitraum Februar 2020 bis November 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Haltern am See überwiegend die Vergleichsjahre 2018 und 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2019, sowie die Gesamtabschlüsse bis 2017. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

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	Sandra Diebel
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Jan Müller
Offene Ganztagschule	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Silke Ehrbar-Wulfen
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 04. November 2020 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 04. Februar 2021

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Haltern am See gelingt es einen Großteil der Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen allerdings nicht für die steigenden Aufwendungen der sozialen Pflichtaufgaben aus. Zukünftig wird die Erreichung des Haushaltsausgleichs stärker von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängen.	E1	Die Stadt Haltern am See sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.
F2	Die Stadt Haltern am See hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht zwar ein Überblick über einen Großteil der laufenden Förderprojekte. Allerdings fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E2.1	Die Stadt Haltern am See sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F3	Der Stadt Haltern am See fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.	E3.1	Die Stadt Haltern am See sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.
		E3.2	Die Stadt sollte ihre zentrale Ablage der Zuwendungsbescheide weiter ausbauen, in dem sie die wesentlichen Informationen (Nebenbestimmungen, etc.) aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Beteiligungen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben. Die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen werden nicht bei der Stadt sondern lediglich bei der Stadtwerke Haltern am See GmbH vorgehalten.	E1.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Haltern am See sollte auch die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen anfordern.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben.	E2	Die Stadt Haltern am See sollte darauf hinwirken, zukünftig die Beteiligungsberichte (wie in den Vorjahren) spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres einzubringen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben.		
Offene Ganztagschule			
F1	Die Stadt Haltern am See bringt die kommunalen Interessen unter anderem über die jährlichen Treffen mit der Schulleitung, OGS-Koordinatoren und Kooperationspartnern ein. Kooperationsvereinbarungen wurden zur OGS-Gründung im Schuljahr 2005/2006 für jeden Schulstandort abgeschlossen und sind bis dato nicht aktualisiert worden.	E1	Die Stadt Haltern am See sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren.
F2	Im Haushalt der Stadt Haltern am See ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Grundschulen“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Haltern am See dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	E2.1	Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Haltern am See ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für diesen Bereich einrichten. Die Datentransparenz kann zudem gesteigert werden, indem alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zugeordnet werden. Außerdem sollten die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abgegrenzt werden.
		E2.2	Zur Steuerung der OGS sollten Ziele festgelegt und die Zielerreichung mit Kennzahlen gemessen werden. Die Ziele und Kennzahlen sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt werden.
F3	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Haltern am See auf überdurchschnittlichem Niveau. Nur eine Vergleichskommune hat hier höhere Erträge zu verzeichnen.	E3	Die Elternbeiträge sollten an die Steigerungssätze des Runderlasses in Form von jährlichen dynamischen Erhöhungen angepasst werden. Die Beitragsfreiheit sollte überprüft werden. Des Weiteren sollte die Stadt Haltern am See Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Haltern am See hat leicht überdurchschnittlich hohe Transferleistungen. Dies belastet den Haushalt.	E4	Die dynamische jährliche Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse je OGS-Schüler entsprechend der Erhöhung der Landesmittel sollte überdacht werden.
F5	Die vorgesehenen und bereits durchgeführten räumlichen Erweiterungen der Grundschulen der Stadt Haltern am See in 2020 werden zur Erhöhung des OGS-Raumangebotes führen. Infolgedessen wird voraussichtlich die OGS-Fläche je Schüler steigen. Dementsprechend wird die Neustrukturierung des OGS-Raumangebotes zu steigenden Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen.	E5	Die Stadt Haltern am See sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Es gibt bereits Kriterien für das Treffen von Ermessensentscheidungen, die die Bauaufsicht noch weiter ausbauen könnte.	E1	Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen.
F2	Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Haltern am See weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordernden Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.
F3	Die Stadt Haltern am See hält für Bauherren Kontakthinweise und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Positiv bewerten wir die an öffentlichen Stellen ausliegende Broschüre für Bauherren und Antragsteller, die diese nunmehr auch auf der Homepage der Stadt digital durchblättern oder herunterladen können.	E3	Die Bauaufsicht sollte ihren Internetauftritt noch um eine FAQ-Liste für Bauherren ergänzen.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens läuft in Haltern am See überwiegend effektiv. Die Sichtung der eingehenden Bauanträge sowie nachgereichter Unterlagen und Stellungnahmen durch drei Hierarchieebenen ist aus Sicht der gpaNRW nicht zwingend erforderlich und kann zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten führen.	E4	Um das Antragsverfahren noch zu beschleunigen, könnte die Stadt Haltern am See die Sichtung der eingehenden Anträge auf zwei Hierarchieebenen reduzieren. Zudem wäre es vorteilhaft, wenn die wöchentlich stattfindende „Baurunde“ nur die großen, bedeutenden oder ggf. strittigen Bauvorhaben vorbespricht.
F5	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Haltern am See ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform geführt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht.	E5	Die Stadt Haltern am See sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die digitalisierte Einreichung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Bauaufsicht bildet derzeit nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nur noch bedingt zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	E6	Die Stadt Haltern am See sollte in der Bauaufsicht wieder konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen an.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Haltern am See ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert, allerdings sollten die Wertgrenzen den tatsächlich Geltenden angepasst werden. Die getroffenen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Es gibt noch Optimierungspotenzial bei der Aufgabengestaltung der Zentralen Vergabestelle sowie bei der bestehenden Vergabesoftware.	E1.1	Die Anhebung der Wertgrenzen, die noch mindestens weitere vier Jahre gelten, sollte die Stadt in die DA Vergabe aufnehmen und so die Bearbeitung von Vergaben für die Beschäftigten vereinheitlichen.
		E1.2	Bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens sollten die Bedarfsstellen aus korruptionspräventiven Gründen so wenig wie möglich mit den Bietern in Kontakt treten. Daher sollte die Zentrale Vergabestelle auch noch die abschließende Auftragserteilung sowie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter vornehmen. Darüber hinaus sollte die ZVS auch die Schlussrechnungen der abgeschlossenen Maßnahmen dokumentieren und statistisch auswerten.
		E1.3	Die Stadt sollte prüfen, ob sich die genutzte Datenbank zur Verwaltung der Vergaben um Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen sowie eine digitale Anbindung an die gängigen eVergabepattformen ergänzen lässt oder ob sich alternativ entsprechende Module zur technischen Unterstützung der Zentralen Vergabestelle mit der genutzten Datenbank kombinieren lassen.
F2	Die Stadt Haltern am See bindet die Örtliche Rechnungsprüfung in der Vergabeprüfung sehr gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt die Rechnungsprüfung gewissenhaft wahr. Die schriftliche Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse in der Dienstanweisung Vergabe ist noch nicht eindeutig genug.	E2	Die Stadt sollte die DA Vergabe noch um ergänzende Ausführungen zu den Aufgaben und der Bedeutung der Örtlichen Rechnungsprüfung sowie um eine Konkretisierung, dass es sich bei Wertangaben um Netto-Beträge handelt, ergänzen.
F3	Die Stadt Haltern am See erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie allerdings noch verbessern. So hat die Stadt keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar ein sehr gelungenes Handbuch	E3.1	Die Stadt Haltern am See sollte über eine Dienstanweisung den Verbindlichkeitscharakter des Antikorruptionshandbuches festigen oder eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention erlassen.

Feststellung		Empfehlung	
	zur Verhinderung von Korruptionsdelikten, aber noch keine verbindliche Dienstanweisung Korruptionsprävention. Eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 16 KorruptionsbG erfolgte bisher nicht.		
		E3.2	Die Stadt Haltern am See sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.
		E3.3	Die Stadt Haltern am See sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren und eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 2 der Ehrenordnung und den Richtlinien im Antikorruptionshandbuch durchführen.
F4	In der Stadt Haltern am See stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.	E4	Die Stadt Haltern am See sollte ergänzend zu den Ausführungen im Antikorruptionshandbuch eine Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings erlassen. Sie sollte hierin das grundsätzliche Erfordernis der Schriftform, den Ausschluss von Haftungsrisiken, eine nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelte Zuständigkeitsregelung sowie eine zeitliche Befristung ergänzen.
F5	In der DA Vergabe hat die Stadt Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet zurzeit erst in Ansätzen statt.	E5	Die Stadt Haltern am See sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen in Kooperation mit der Stabsstelle des Bauinvestitionscontrollings.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Haltern am See entsprechen in der Hauptsache den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Zentrale Vergabestelle, die beteiligten Fachdienste und die Örtliche Rechnungsprüfung haben sich ordnungsgemäß und fachkundig in allen geprüften Verfahren eingebracht. Optimierungsmöglichkeiten gibt es noch bezüglich der Erstellung der Kostenschätzungen sowie bei der Dokumentation, welche die gpaNRW bei den jeweiligen Maßnahmen im Einzelnen aufgreift.		
F7	In der Vergabeakte zur Maßnahme Straßenbauarbeiten „Zu den Lippewiesen“ sind die Berechnungen, die zur Kostenschätzung geführt haben, nicht dokumentiert.	E7	Die Kostenschätzung, die Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens ist, sollte der Fachbereich immer nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Dokumentation der Informationspflicht gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A ist laut Auskunft der Zentralen Vergabestelle erfolgt, aber nicht in der Vergabeakte dokumentiert.	E8	Zukünftig sollte die Stadt die Durchführung der Informationspflichten in der Vergabeakte dokumentieren.
F9	Der angefallene Nachtrag ist zwar in der Vergabeakte dokumentiert, aber nicht begründet.	E9	Nachträge, auch geringfügige, sollte die Stadt stets inhaltlich nachvollziehbar begründen und dies in der Vergabeakte dokumentieren.
F10	Der Fachbereich begründete die über 16 Prozent liegende Abweichung der Abrechnungssumme zur Auftragssumme erst nach Aufforderung durch die Örtliche Rechnungsprüfung.	E10	Die Stadt sollte Auftragsänderungen stets in den Vergabeakten nachvollziehbar begründen.
F11	Bei der Maßnahme „Hauptspielgerät Spielplatz Arenbergstraße“ handelt es sich um ein Mischgewerk. In der Vergabeakte fehlt die Begründung, warum die Stadt die Vergabe als Baumaßnahme nach VOB/A durchgeführt hat.	E11	Bei Mischgewerken gelten die Vergabevorschriften, die dem Hauptcharakter der Maßnahme entsprechen. Die Entscheidung über den Hauptcharakter einer solchen Maßnahme sollte die Stadt daher nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen.
F12	Für die Nachtragsangebote sind keine eigenen Kostenschätzungen der Stadt oder des begleitenden Ingenieurbüros in der Vergabeakte dokumentiert. Zudem hat der Fachbereich deren Notwendigkeit auch nicht in der Vergabeakte begründet.	E12	Bei umfangreicheren Auftragsänderungen sollte die Stadt eigene Kostenschätzungen und Nachtragsleistungsverzeichnisse erstellen oder ein begleitendes Ingenieurbüro hiermit beauftragen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Stadt Haltern am See** konnte aufgrund ihrer stringenten Einhaltung des Haushaltssanierungsplans und der guten konjunkturellen Lage seit 2017 positive Haushaltsergebnisse erzielen. Allerdings besteht aktuell immer noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell unausgeglichen und die Defizite der Vorjahre haben den Handlungsspielraum der Stadt stark eingeschränkt. In den Planjahren ab 2020 erwartet Haltern am See durchgehend positive Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen Risiken. Allerdings wird der geplante Jahresüberschuss für 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wahrscheinlich nicht eintreffen.

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

Das **Eigenkapital** der Stadt Haltern am See war aufgrund der Defizite in den Haushaltsjahren bis 2016 rückläufig. Die ab 2017 erzielten Jahresergebnisse haben allerdings wieder zu einem Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum Bestand einer Ausgleichsrücklage geführt.

Die **Schulden** der Stadt Haltern am See konnten im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert werden. Dabei sind die Reduzierungen im Wesentlichen auf den Rückgang der Liquiditätskredite zurückzuführen. Das Anlagevermögen ist in Teilen bereits in die Jahre gekommen und hat daher fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Haltern am See weiter ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Bereits jetzt gehört

Haltern am See zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Schulden (alle Verbindlichkeiten und Rückstellungen) je Einwohner.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Aktuelle Jahresabschlüsse und Haushaltspläne liegen in Haltern am See vor. Zudem unterstützt das unterjährige Controlling die **Haushaltssteuerung**. In Anbetracht der aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat die Stadt ihre berichtsgestützten Kontrollmechanismen nochmals verstärkt. Einzig den Gesamtabchluss 2018 hat die Stadt noch nicht aufgestellt. Die Stadt Haltern am See hat die Aufstellung aktuell für das Jahr 2021 vorgesehen.

Die **Konsolidierungsbemühungen** der Stadt Haltern am See haben in den abgeschlossenen Haushaltsjahren deutlich zur Ergebnisverbesserung beigetragen. Allerdings kann die Stadt die geplanten Aufwandssteigerungen nur noch teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse werden zukünftig die kaum beeinflussbaren Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein. Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden können. Die Stadt sollte daher auch weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

Die Stadt Haltern am See hat in den Betrachtungsjahren 2016 bis 2019 teilweise mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Bei den Übertragungen handelt es sich ausschließlich um Festwerte. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Haltern am See jährlich deutlich weniger als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich vergleichsweise hoch. Die Stadt konnte hier sehr deutlich sichtbare Erfolge durch die Einführung eines Bauinvestitionscontrollings erzielen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Haltern am See noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise. Aktuell besteht zwar ein Überblick über einen Großteil der laufenden Förderprojekte. Allerdings fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Dazu sollte die Stadt Haltern am See für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Die Stadt Haltern am See plant im laufenden Jahr noch die Erarbeitung einer entsprechenden Dienstanweisung. Im Bereich des förderbezogenen Controllings hat die Stadt durch die Anbindung an das Bauinvestitionscontrollings bereits Kontrollmechanismen und ein entsprechendes Berichtswesen installiert.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Haltern am See 2015 bis 2023

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Haltern am See unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist freiwillige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist die Stadt in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

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 Haltern am See 2015 bis 2020

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt						

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						
Haushaltssicherungskonzept genehmigt						
Haushaltssanierungsplan genehmigt	x	x	x	x	x	x

Die **Stadt Haltern am See** ist Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Sie ist seit 2012 verpflichtet, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Die bisherigen Sanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Münster bis einschließlich 2020 genehmigt. Der Sanierungsplan sieht eine Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs für das Jahr 2018 unter Zuhilfenahme von Sanierungsmitteln des Landes und ab 2021 ohne Sanierungsmittel vor. Die Stadt Haltern kann bereits seit 2017 den geforderten Haushaltsausgleich erreichen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Haltern am See 2015 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-798	-335	2.503	3.909	3.993
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	2.503	6.412	10.070
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	39.492	39.112	39.112	39.112	39.447
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	2.503	3.909	3.658
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	-45	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-798	-335	0	0	335
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,0	1,0	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	2,0	0,8	positives Ergebnis		

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	404	132	506	1.204
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.474	10.606	11.112	12.316

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	39.447	39.447	39.447	39.447
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	404	132	506	1.204
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis			

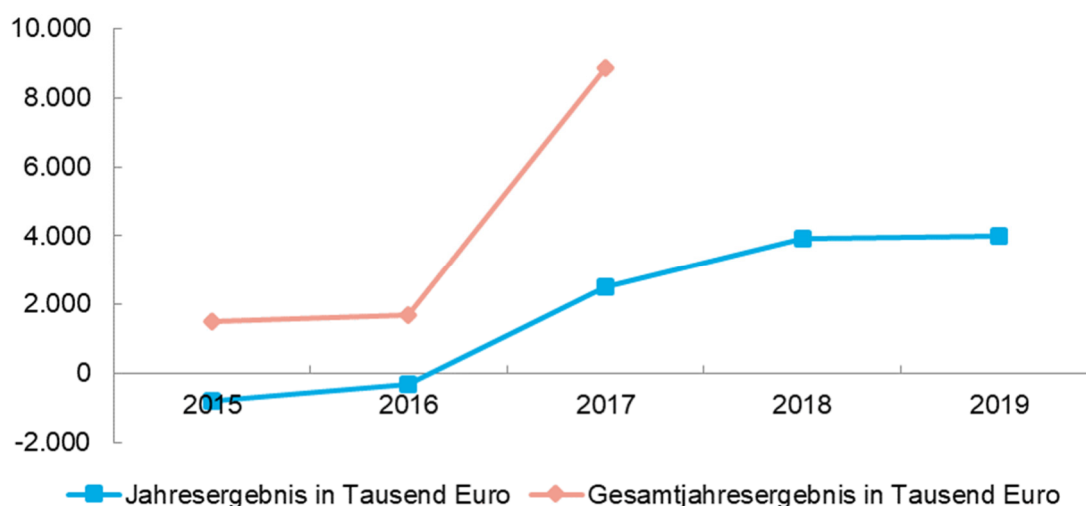
Die Planung der Stadt Haltern am See sieht auch zukünftig den erforderlichen Haushaltsausgleich vor. Die möglicherweise zu erwartenden Defizite bzw. Ergebnisverschlechterungen aufgrund der Corona-Pandemie kann die Stadt Haltern am See aufgrund der aufgefüllten Ausgleichsrücklage zu einem gewissen Maß abfedern. Die Stadt hat bereits einen ersten Ausblick auf die finanziellen Folgewirkungen der Corona-Krise für den städtischen Haushalt vorgenommen. Auf diese Folgewirkungen wird im Berichtsteil 1.3.3 weiter eingegangen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2017 erwirtschaftet die Stadt Haltern am See positive Jahresergebnisse. In 2019 gelingt der Haushaltsausgleich sogar ohne die Konsolidierungshilfe des Landes. Bereinigt um konjunkturelle Effekte und die Konsolidierungshilfe ist der Haushalt strukturell allerdings weiterhin nicht 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 Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019



Durch die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz konnte die **Stadt Haltern am See** bereits ab 2017, geplant war 2018, einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften. Im aktuell aufgestellten Jahresabschluss 2019

kann die Stadt auch ohne die zugewiesenen Konsolidierungshilfen den Haushaltsausgleich erreichen.

Die Gesamtjahresergebnisse können aufgrund des fehlenden Gesamtabchlusses 2018 nur bis einschließlich 2017 dargestellt werden. Ab 2019 ist die Stadt von der Aufstellung des Gesamtabchlusses befreit.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt Haltern am See im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

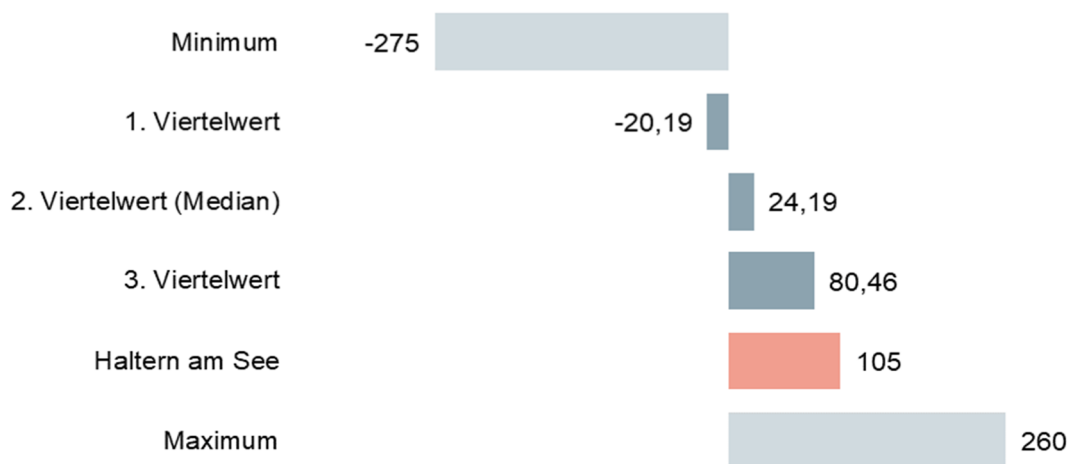
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015 bis 2018

Jahr	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	-21,28	-609	-161	-74,74	12,45	1.612	70
2016	-8,81	-290	-36,06	16,02	98,41	1.905	70
2017	66,06	-251	-40,14	28,89	112	1.304	70
2018	103	-200	3,63	47,68	120	732	68

Die verbesserte konjunkturelle Lage in Deutschland hat sich auf kommunaler Ebene bemerkbar gemacht. Die vergleichenden Lageparameter haben sich verbessert. Die Stadt Haltern am See kann dabei, abgesehen vom Jahr 2016, jeweils Positionierungen über dem Median erzielen.

Für das aktuelle Vergleichsjahr ergibt sich nachfolgende Positionierung:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019

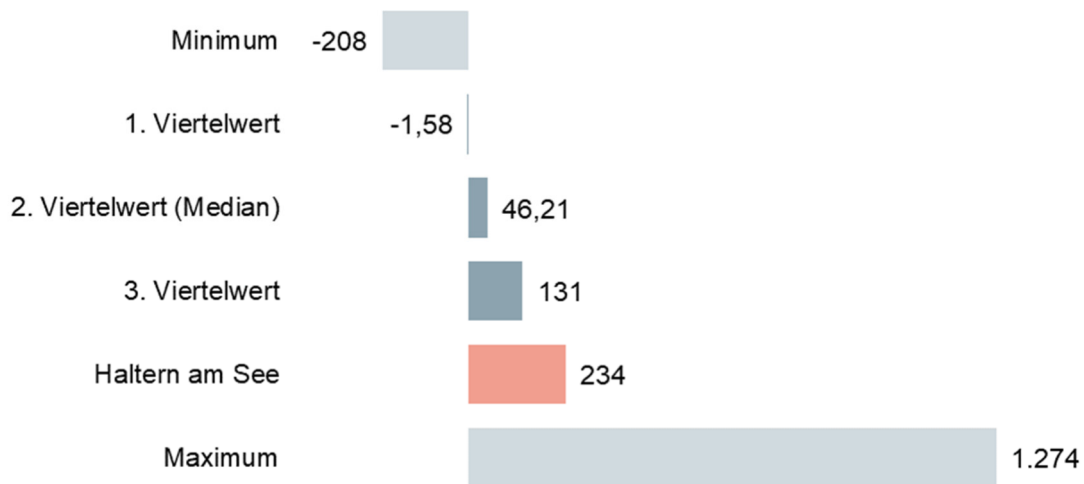


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Insgesamt zeigt sich eine positive Entwicklung im Betrachtungszeitraum. Dies gilt ebenfalls für die Gesamtabschlüsse. Hier können sich die Gesamtjahresabschlüsse seit 2014 jeweils deutlich über dem Median positionieren. Dabei erzielt das letzte aufgestellte Gesamtjahresergebnis 2017 folgende Positionierung:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch das Jahresergebnis der Kernverwaltung geprägt. Die verselbstständigten Aufgabenbereiche beeinflussen die Gesamtjahresergebnisse allerdings deutlich positiv, sodass auf Konzernebene seit 2014 Gesamtjahresüberschüsse erwirtschaftet werden können.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019 wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären?

Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz steht den Kommunen nicht dauerhaft zur Verfügung. Daher hat die gpaNRW diese nicht in der Modellrechnung berücksichtigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Haltern am See	
Jahresergebnis	3.993
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	-29.566
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-25.573
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	23.528
= strukturelles Ergebnis	-2.045

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis negativ. Das ist auf die hohen Steuererträge aus Gewerbe- und Einkommenssteuer zurückzuführen. Diese liegen in den letzten zwei Jahren über dem hier verwendeten Durchschnittswert. Die in der Modellrechnung verwendete durchschnittliche Gewerbesteuer liegt rund 1,8 Mio. Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Das Gleiche gilt für die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern, die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind. Hier liegt die Differenz zu den Durchschnittswerten bei rund 2,8 Mio. Euro. Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Haltern durch die positive konjunkturelle Lage unterstützt werden.

Einen großen Unterschied macht ebenfalls die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird zeitlich befristet bis 2020 gewährt und reduziert sich schrittweise ab 2019. Um die strukturelle Situation zu erfassen, wird sie in der Modellrechnung nicht berücksichtigt.

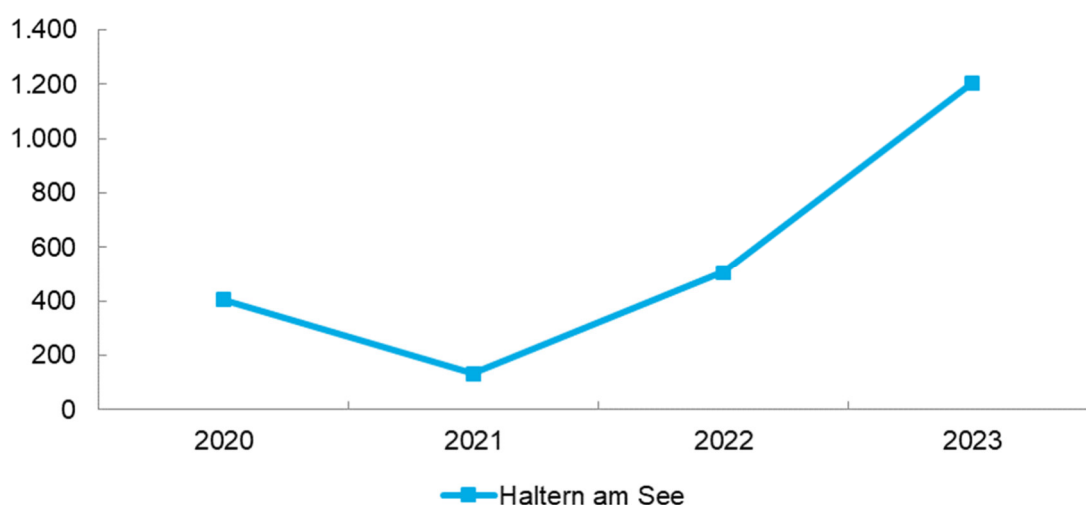
Strukturell ist der Haushalt auch weiterhin nicht ausgeglichen. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Haltern am See plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Die Ziele des Stärkungspktgesetzes und des Haushaltssanierungsplans werden somit erfüllt. Die Haushaltsplanung der Stadt ist in Teilen von externen Faktoren abhängig und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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 Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die **Stadt Haltern am See** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 1,2 Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	15.351 (13.576)	17.022	1.671 (3.446)	2,6 (5,8)

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019) * in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	25.487 (22.660)	30.089	4.602 (7.429)	4,2 (7,2)
Schlüsselzuweisungen	5.645 (6.458)	7.117	1.472 (659)	6,0 (2,5)
Konsolidierungshilfen nach dem StPaktG	2.741	0	-2.741	100
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	18.511	11.551	-6.959	-11,1
sonstige ordentliche Erträge	11.235	3.624	-7.611	-24,6
übrige Erträge	35.861	37.520	1.659	1,1
Aufwendungen				
Steuerbeteiligung	1.988 (1.808)	1.192	-796 (-617)	-12,0 (-9,9)
allgemeine Kreisumlage	19.866 (19.502)	23.650	3.784 (4.147)	4,5 (4,9)
Personalaufwendungen	24.570	25.725	1.155	1,2
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	25.880	16.458	-9.422	-10,7
sonstige ordentliche Aufwendungen	6.601	3.210	-3.391	-16,5
übrige Aufwendungen	33.301	37.795	4.494	3,2

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

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

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

Als Grundlage für die Aufstellung des Haushaltsplans 2020 sowie für die mittelfristige Finanzplanung bis 2023 dient der Stadt Haltern am See die durch die Landesregierung am 05. November 2019 veröffentlichte Modellrechnung auf Basis der Steuereinnahmen der maßgeblichen Referenzperiode zum GFG 2020. Darüber hinaus beruhen die Planansätze auf den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHBKG) mit Erlass vom 02. August 2019 herausgegebenen Orientierungsdaten 2020 - 2023 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der Daten aus der Regionalisierung der Herbst-Steuerschätzung.

Im Betrachtungszeitraum steigen die **Gewerbsteuererträge** der Stadt Haltern am See deutlich. Dies ist allerdings nicht auf Sondereffekte zurückzuführen, sondern auf die allgemein gute konjunkturelle Entwicklung:

Entwicklung der Gewerbesteuern in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	9.981	12.675	14.877	14.994	15.351
Plan-Ergebnisse	11.710	11.710	11.650	13.208	14.550
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	-1.729	965	3.227	1.786	801

Die Gewerbsteuererträge unterliegen konjunkturellen Schwankungen. Die Stadt Haltern am See hat in den letzten Jahren deutlich zurückhaltender geplant. Die Gewerbebesteuer wird im Haushaltsjahr 2020 mit rund 15,5 Mio. Euro angesetzt bei einem aktuellen Hebesatz von 500 v.H.. Die Stadt kalkuliert die Haushaltsansätze auf Grundlage des vorläufigen Ergebnisses des aktuellen Jahres. Als Planungsgrundlage dienen ihr die Orientierungsdaten³ des Landes NRW. Sind der Stadt Veränderungen in Steuerzahlerstruktur bekannt, werden diese berücksichtigt.

Für die Planung der Stadt Haltern am See verbleibt somit das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbsteuererträge durch eine Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht das geplante Niveau erreichen werden. Mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie wird möglicherweise in den nächsten Jahren mit einer deutlichen Reduzierung der Gewerbe-steuererträge zu rechnen sein. Die zurückhaltende Planung der Stadt ist demnach positiv zu bewerten.

Durch die corona-bedingten Ausfälle ist für das Haushaltsjahr 2020 mit erheblichen Mindererträgen bezogen auf den Haushaltsansatz zu rechnen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Zahlen gibt es bei der Gewerbebesteuer schon Anträge auf Herabsetzung von Gewerbebesteuer-Vorauszahlungen und Stundungen mit einem Volumen von rund 0,9 Mio. Euro. Die aktuell vorliegenden Daten stellen eine Momentaufnahme dar und lassen derzeit noch keine belastbare Prognose zu. Allerdings wurde im Rahmen des kommunalen Solidarpaktes 2020 den Kommunen bereits ein pauschalierter Ausgleich der krisenbedingten Ausfälle der Gewerbebesteuer-einnahmen zugesagt. Für die Stadt Haltern am See bedeutet dies eine Ausgleichszahlung von rund 1,9 Mio. Euro.

Ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2019 einen Anteil von 22,2 Prozent an den gesamten Erträgen. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Aufgrund der erhöhten Gewerbebesteuereinnahmen in den Vorjahren kommt es in 2019 und 2020 zu geringeren Erträgen bei den **Schlüsselzuweisungen**. Die Schlüsselzuweisungen für das

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

Jahr 2020 belaufen sich nach Festsetzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 6,2 Mio. Euro und liegen nur minimal unter dem Planwert der Stadt für dieses Jahr. In der mittelfristigen Planung ab 2021 rechnet die Stadt Haltern am See unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten. Im aktuell aufgestellten Jahresabschluss für das Jahr 2019 ergibt sich allerdings nochmals eine Ertragsverbesserung bei den Gewerbesteuern. Diese Ertragsverbesserung wird sich auch auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ab 2021 auswirken, so dass für die Planung der Stadt Haltern am See mindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Schlüsselzuweisungen vorliegt.

Eine Herausforderung für die Haushaltsplanung ist der Wegfall der **Konsolidierungshilfe** nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird der Stadt Haltern letztmalig 2020 in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro zufließen. Um den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen, müssen die Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan fortgesetzt werden. Entgegen der Planung des Haushaltssanierungsplans ist der Haushaltsausgleich jedoch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie gefährdet. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Teilnehmer des Stärkungspakts Stadtfinanzen daher mit einer Sonderhilfe nach § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt⁴. Die Stadt Haltern am See erhält demnach in 2020 etwa 2,5 Mio. Euro zusätzlich, um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Gleichzeitig rechnet die Stadt mit Schätzung vom 01. Juni 2020 mit einer Belastung im Jahr 2020 von rund 1,5 Mio. Euro.

Deutliche Veränderungen sind ebenfalls bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten sowie den sonstigen ordentlichen Erträgen zu sehen. Beide Positionen erfahren bis 2023 starke Reduzierungen von 11,1 bzw. 24,6 Prozent.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ist die Reduzierung allerdings alleine auf den Umstand zurückzuführen, dass bis zum Jahr 2019 die Gebührenanteile des Eigenbetriebes Stadtentwässerung Haltern am See über den Haushalt der Stadt Haltern am See als öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte bei den Benutzungsgebühren und ähnlichen Entgelten vereinnahmt wurden. Bei den Gebührenanteilen handelt es sich um die Entwässerungsgebühren, Gebühren für die Klärschlambeseitigung sowie um die Gebühren aus der Abwälzung der Kleinleiterabgabe. Die Abführung dieser Einnahmen an den Eigenbetrieb wurde bisher in gleicher Höhe unter den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ausgewiesen. Da es sich inhaltlich lediglich um eine Weiterleitung handelt (durchlaufender Posten), werden aufgrund einer Anmerkung des Wirtschaftsprüfers diese Gebührenanteile ab dem Jahr 2020 nicht mehr förmlich im Haushaltsplan veranschlagt.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich für die Vorjahre zeigt folgendes Bild:

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	9.006	7.726	9.387	8.615	11.235
Plan-Ergebnisse	3.152	4.302	3.491	3.311	3.325

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	+5.854	+3.424	+5.896	+5.304	+7.910

Der wesentliche Anteil der jährlichen Ertragsverbesserungen sind auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen. Diese beziehen sich maßgeblich auf die Auflösung von sonstigen Rückstellungen zumeist im Bereich der Drohverlustrückstellungen für Gewerbesteuererträge. Diese werden im Haushalt nicht beplant, was dann bei der Auflösung im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten positive Auswirkungen auf den Haushalt hat. Diese positiven Auswirkungen lassen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich jährlich 5,7 Mio. Euro beziffern. Allerdings stehen diesen Erträgen zeitversetzt auch sonstige ordentliche Aufwendungen gegenüber.

Des Weiteren haben Auflösungen von Pensionsrückstellungen, Anpassungen von Wertberichtigungen auf Forderungen und Erträge aus Grundstücksverkäufen die sonstigen Erträge in den letzten Jahren positiv beeinflusst. Risiken für den Haushalt sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Bei der Planung der **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** geht die Stadt von einer jährlichen Reduzierung von 16,5 Prozent aus. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich der letzten Jahre zeigt, wie auch bei den sonstigen ordentlichen Erträgen erhebliche Abweichungen:

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Aufwendungen in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	7.671	8.720	8.149	6.496	6.601
Plan-Ergebnisse	3.777	4.290	3.758	3.664	3.479
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	-3.894	-4.430	-4.391	-2.832	-3.122

Diese sind ebenfalls maßgeblich durch Jahresabschlussbuchungen zu erklären. Wesentliche Sachverhalte ergeben sich auch hier in Bezug auf die sonstigen Rückstellungen im Rahmen von drohenden Gewerbesteuerverlusten. Grundlage hierzu ist die jährliche Einschätzung des Steueramtes zu möglichen Rückzahlungen an verschiedenste Gewerbebetriebe. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergaben sich diesbezüglich Zuführungen zu Rückstellungen für drohende Gewerbesteuerverluste in Höhe von jährlich 2,3 Mio. Euro. Diese Position wird im Haushalt ebenfalls nicht beplant. Auch wenn die Stadt jährlich ungeplante Erträge aus der Auflösung der Rückstellung vorbringen kann, besteht letztendlich doch ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die jährlich wiederkehrenden Zuführungen, insbesondere bei den Drohverlusten bei den Gewerbesteuererträgen, die jährlichen Auflösungen übersteigen.

Die Bildung der Drohverlustrückstellung für Gewerbesteuererträge über die sonstigen ordentlichen Aufwendungen ist dabei unzulässig. Gemäß § 24 Abs. 4 KomHVO NRW sind Rückzahlungsverpflichtungen von Abgaben, abgabeähnlichen Erträgen und allgemeinen Zuweisungen bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Die Ertragsabsetzung erfolgt unter Beachtung des Grundsatzes der periodengerechten Zuordnung. In diesem Fall ist im Jahresabschluss eine Ertragsabsetzung durch Einbuchen einer Rückstellung vorzunehmen. Für die Haushaltsplanung hingegen dürfte die Ertragsabsetzung nur eine unter-

geordnete Bedeutung haben. Stellt sich bei der Haushaltsplanung heraus, dass Rückzahlungsverpflichtungen für Vorjahre bestehen, so sind diese im Jahresabschluss des laufenden Jahres zu berücksichtigen. Damit erfolgt die Ertragsabsetzung aber bereits im laufenden Jahr, eine Berücksichtigung erst in der Ergebnisplanung des nächsten Haushaltsjahres kann nicht erfolgen.

Die Stadt Haltern am See wurde auf diesen Umstand bereits durch ihren Wirtschaftsprüfer im Rahmen ihrer Jahresabschlussprüfung 2019 hingewiesen und wird die Verbuchung der Geschäftsvorfälle entsprechend ab dem Jahresabschluss 2020 anpassen.

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

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbesteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeteiligung zum „Fonds Deutsche Einheit“** entsprechen der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 850.000 Euro verursacht, welche die Stadt Haltern am See sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die steigenden **Transferaufwendungen** belasten den Haushalt der Stadt Haltern am See. Die größte Einzelposition ist dabei die **allgemeine Kreisumlage**. Diese setzt sich im Kreis Recklinghausen aus drei Positionen zusammen: dem allgemeinen Teil, der Umlage für den öffentlichen Personennahverkehr sowie der Umlage zur Beteiligung an den Aufwendungen aus dem SGB II. Die Umlagegrundlagen setzt der Kreis Recklinghausen fest. Der Kreis stellt den kreisangehörigen Kommunen eine Prognose zur zukünftigen Entwicklung der Kreisumlage zur Verfügung. Die Stadt nutzt diese zur Haushaltsplanung. Die eingeplanten Steigerungsraten entsprechen somit der Haushaltsplanung des Kreises. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist mindestens von einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko für die Stadt Haltern am See auszugehen. Die Krise wird auch bei den Kreisen zu Haushaltsbelastungen führen, die zum jetzigen Zeitpunkt voraussichtlich zu Jahresfehlbeträgen und somit zukünftigen Umlageerhöhungen führen könnten.

Eine weitere steigende Belastung erwächst aus den Zuschüssen für die Kindergärten. Die Aufwendungen werden jedoch teilweise durch die Zuschüsse nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) aufgefangen.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen. Sie haben 2019 einen Anteil von rund 22,4 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Besonders zu beachten ist, dass in den Personalaufwendungen der Personalaufwand für die städtischen Bediensteten der ortsansässigen Bezirksstelle des „Jobcenters Kreis Recklinghausen“ enthalten ist. Für diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für 2020 Erstattungszahlungen in Höhe von 1,5 Mio. Euro als Ertrag veranschlagt. Bei einer Berücksichtigung dieser Erträge ergibt sich für 2019 nur eine Personalintensität von rund 21,0 Prozent. Diese liegt im aktuellen interkommunalen Vergleich unter dem Median (21,4 Prozent).

Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 1,2 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,2 Prozent. Im Ansatz des Jahres 2020 berücksichtigt die Stadt Haltern am See die Auswirkungen des Stellenplans. Die jeweiligen Tarif- und

Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt.

Allerdings sind die geplanten Zielwerte nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar. Dabei spielt die seit 2012 durchgeführte Personalkonsolidierung im Rahmen des Haushaltssanierungsplans eine entscheidende Rolle. Damit konnte die Stadt in den letzten Jahren ihre jährlichen Aufwandssteigerungen auf durchschnittlich zwei Prozent beschränken.

Allerdings konnte die Stadt Haltern am See, abgesehen vom Jahr 2016, ihre Planansätze zu keiner Zeit einhalten und es kam jährlich zu Überschreitungen von durchschnittlich 590.000 Euro. Diese ergaben sich jedoch maßgeblich aus den erheblichen Schwankungen bei den Aufwendungen für Pensionsrückstellungen. Die Planungsschwierigkeiten ergeben sich laut Stadt an dieser Stelle insbesondere aus den Anpassungen des Heubeck-Gutachtens. Es besteht daher an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Haltern am See bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Reduzierung von 10,3 Prozent. Die deutliche Reduzierung in 2020 ist im Wesentlichen durch den Wegfall der Weiterleitung der Gebührenanteile (rund 7,3 Mio. Euro) an den Stadtentwässerungsbetrieb zurückzuführen (siehe auch Ausführungen zu den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten).

Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Preissteigerungen werden bei der Aufstellung mit einem Prozent berücksichtigt. In den Jahren 2015 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rund 2,5 Mio. Euro überschritten. Die Überschreitungen sind im Wesentlichen auf die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen in den Jahren 2016 und 2019 zurückzuführen. Ohne diese hätte die Stadt ihre Planergebnisse in fünf von sechs Jahren sogar unterschreiten können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht. Allerdings sind notwendige Zuführungen zu den Instandhaltungsrückstellungen auch zukünftig nicht auszuschließen.

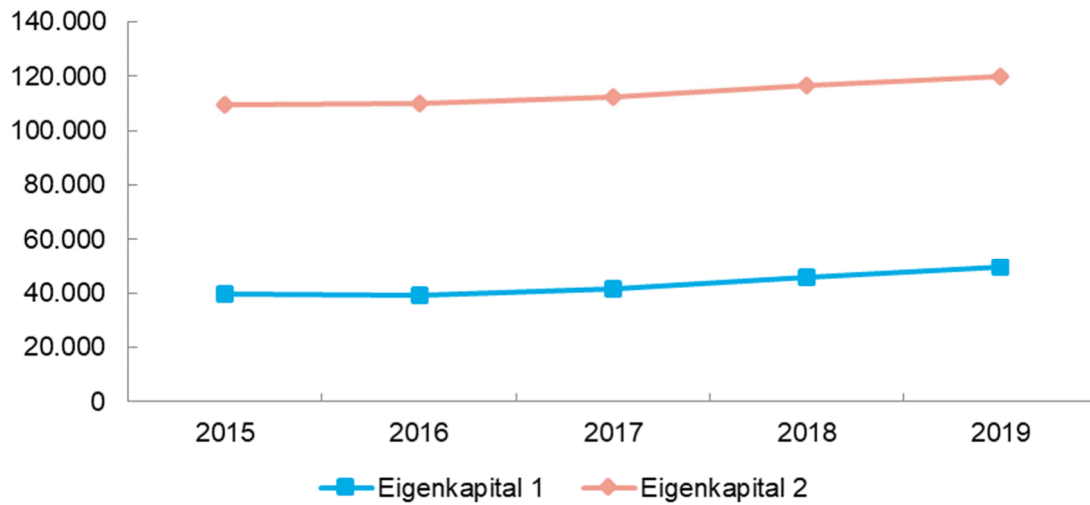
Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Aufwendungen** (bilanzielle Abschreibungen, etc.).

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Haltern am See ist vergleichsweise gering. Durch die positive Ergebnisentwicklung seit 2017 konnte die Stadt erstmals wieder seit 2008 eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung weiterhin eng.

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 1*/2** Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019



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

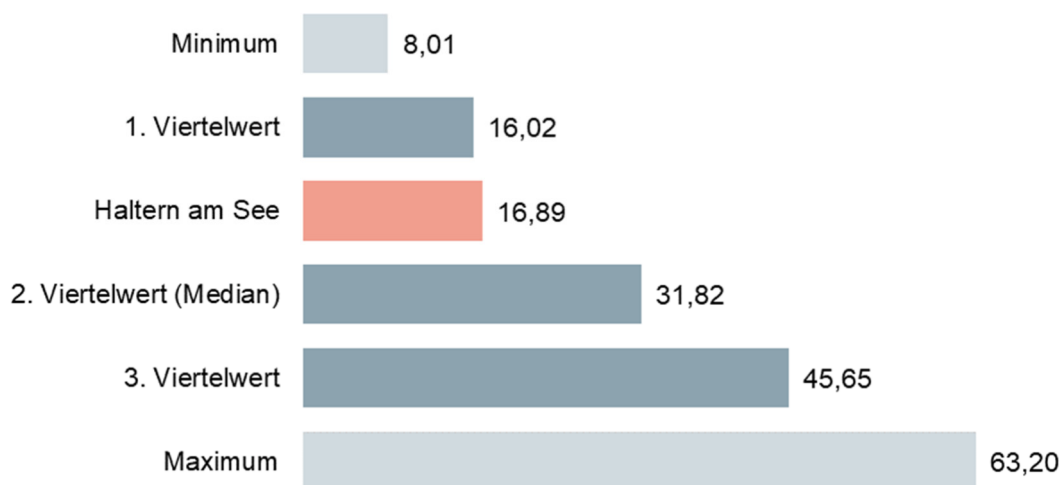
** Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

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

In der Summe hat sich das Eigenkapital der **Stadt Haltern am See** von der 2015 bis 2019 um rund zehn Mio. Euro erhöht. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2023 ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um weitere 2,2 Mio. Euro erhöhen.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Haltern am See ist zum jetzigen Zeitpunkt dennoch vergleichsweise gering. Die Eigenkapitalquote 1 ist 2019 mit 16,9 Prozent deutlich schlechter als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer geringen Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 kann sich in allen Vergleichsjahren, trotz der Erhöhung in den letzten Jahren, nur unter dem Median positionieren. Die Eigenkapitalquote 2 ist in allen Betrachtungsjahren ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich.

Der interkommunale Vergleich auf Gesamtabschlusssebene stellt sich ähnlich dar: In den Jahren 2011 bis 2017 haben mehr als 50 Prozent der Städte eine höhere Gesamteigenkapitalquote 1 und 2.

Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2017

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	13,87	-17,20	13,87	26,52	39,20	65,27	21
Gesamteigenkapitalquote 2	38,02	0,47	37,41	52,81	64,84	81,25	21

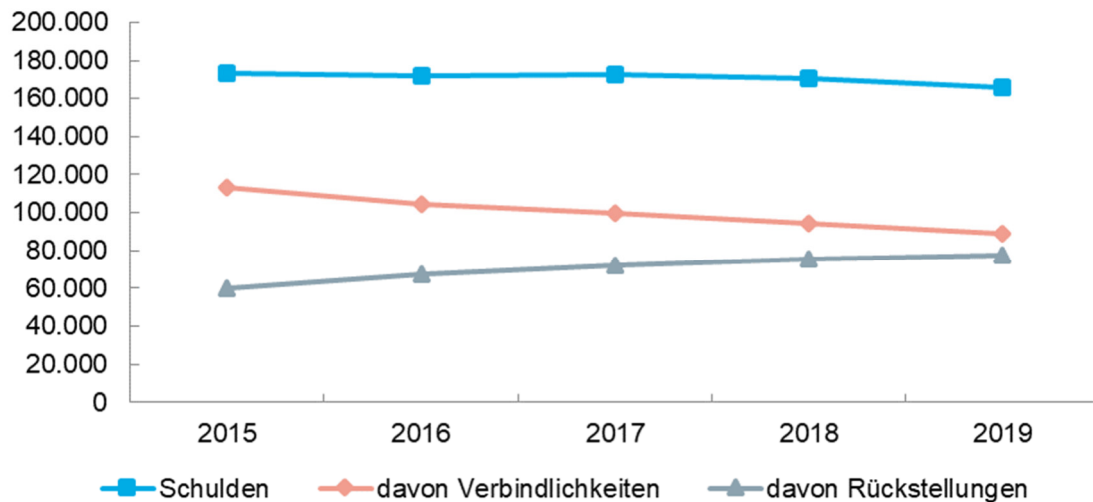
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Haltern am See begrenzen den kommunalen Handlungsspielraum. Die Anstrengungen der Stadt werden allerdings bereits durch deutliche Reduzierungen der Liquiditätskredite belohnt. Dabei kann die Stadt trotz ihrer eingeschränkten Investitionsmöglichkeiten in einigen Bereichen ihren Bestand an Vermögenswerten erhalten.

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.

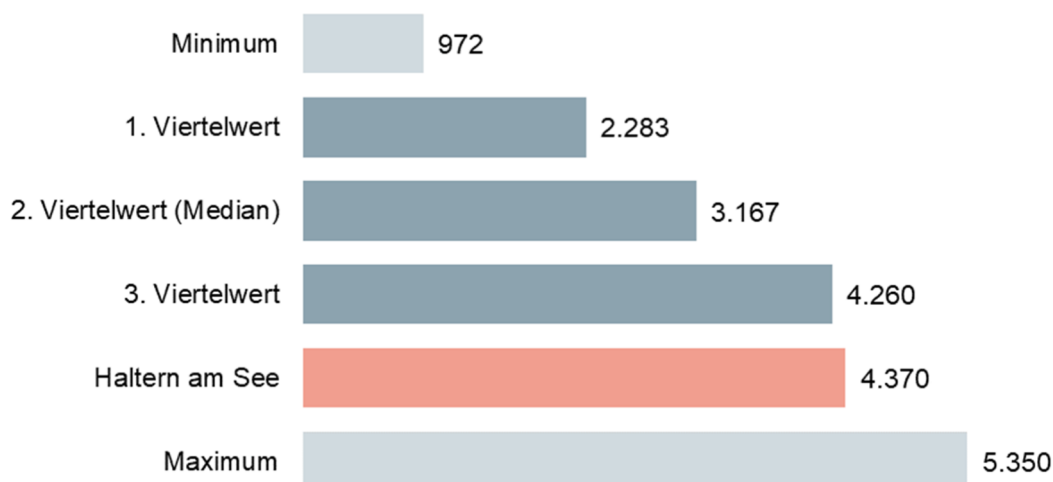
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Haltern am See** waren in den Vorjahren deutlich von Verbindlichkeiten geprägt. Im Laufe des Betrachtungszeitraums haben sich aufgrund der Reduzierung der Verbindlichkeiten und der Steigerung der Rückstellungen die Schulden gleichmäßiger verteilt. Dabei machen die Verbindlichkeiten in 2019 rund 53 Prozent der Schulden aus. Die Schulden sind seit 2015 um vier Prozent (7,3 Mio. Euro) gesunken. Dabei ist die Reduzierung maßgeblich auf die gesunkenen (27,3 Mio. Euro) Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zurückzuführen. Die Rückstellungen dagegen sind deutlich angestiegen (17,5 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten wie auch die Rückstellungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich über dem Median. Die bilanzierten Rückstellungen sind sogar höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt auch für die Jahre 2015 bis 2018. Dies führt bei den Schulden je Einwohner im aktuellen interkommunalen Vergleich für das Jahr 2019 zur folgender Einordnung:

Schulden je Einwohner in Euro 2019

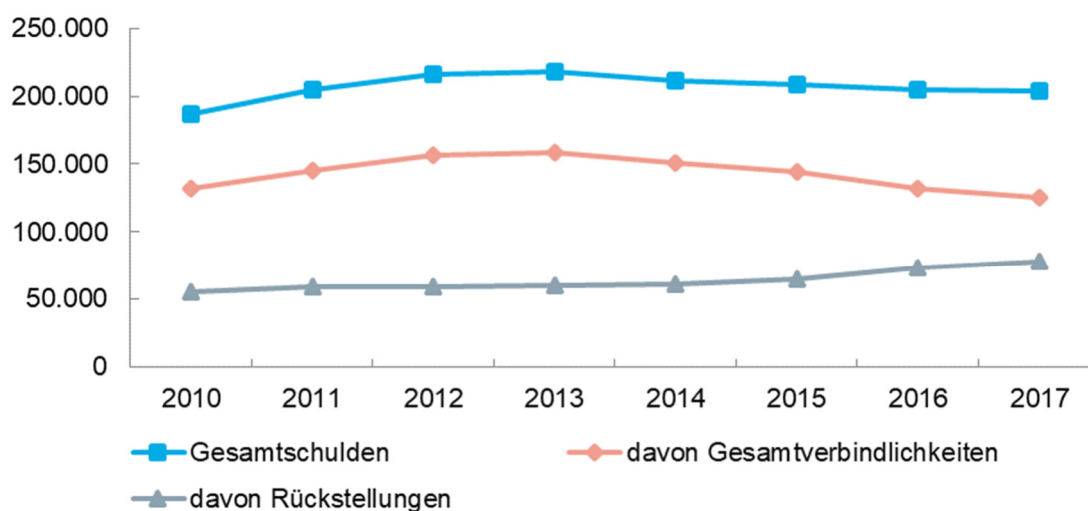


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 18 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt Haltern am See positioniert sich im aktuellen interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich.

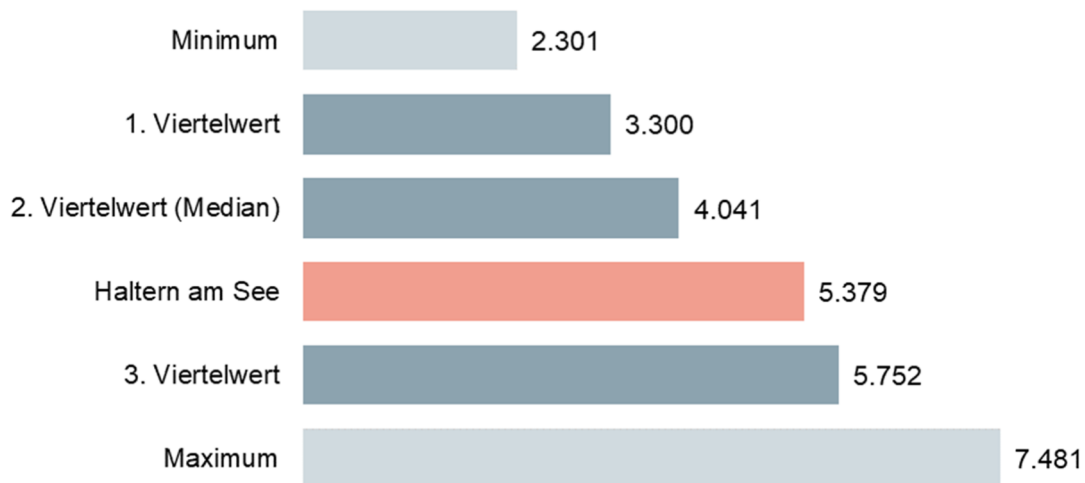
Auf Konzernebene ist die Gesamtverschuldung nochmals um durchschnittlich 38,0 Mio. Euro höher (23 Prozent). In den letzten Jahren allerdings mit sinkender Tendenz. Dabei sind vor allen Dingen die Verbindlichkeiten im Konzernhaushalt höher. Diese sind im Vergleich zum Kernhaushalt nochmals um rund 34,0 Mio. Euro höher.

Gesamtsschulden in Tausend Euro 2010 bis 2017



Der Verlauf der Gesamtverschuldung kann in Haltern am See nur bis einschließlich 2017 dargestellt werden, da der Gesamtabchluss 2018 im Prüfverlauf noch nicht aufgestellt war. Im interkommunalen Vergleich in Bezug zum Einwohner kann der Konzern Stadt Haltern am See sich wie folgt positionieren:

Gesamtsschulden je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

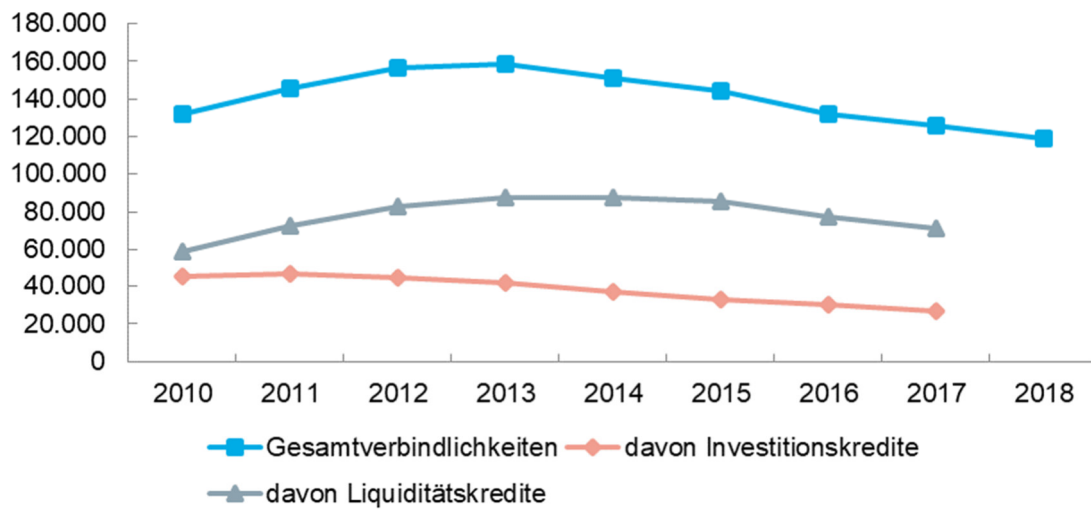
Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich leicht besser als zu der für den Kernhaushalt der Stadt Haltern am See. Der Konzern Stadt bilanziert dabei allerdings immer noch eine höhere Verschuldung als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre 2010 bis 2016.

Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu 69,0 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010 bis 2017 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Haltern am See verwendet. Für das Jahr 2018 hat die Stadt die entsprechenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen mitgeteilt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

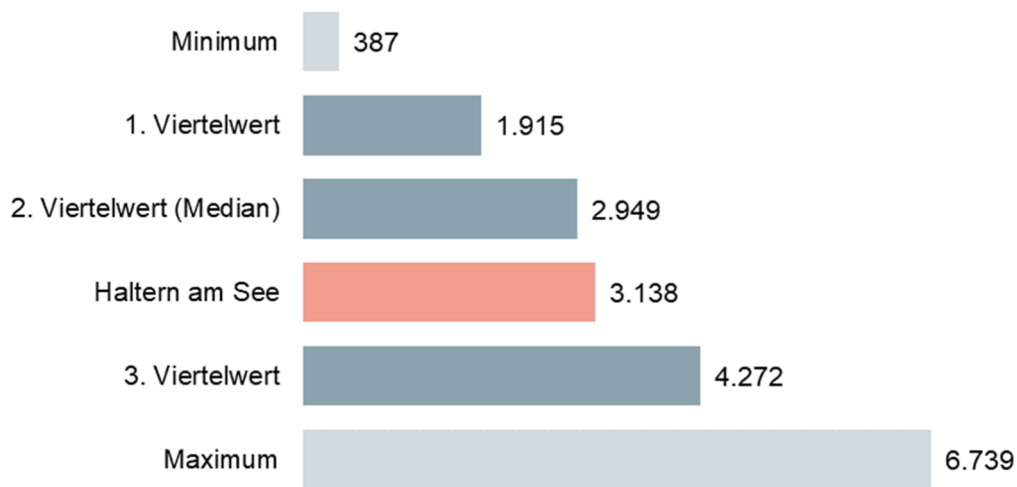
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Haltern am See in Tausend Euro 2010 bis 2018



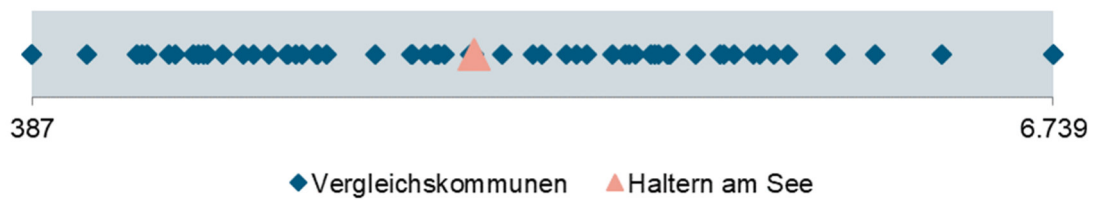
Für das Jahr 2018 lag die Information zur genauen Höhe der Investitions- und Liquiditätskredite im Konzern noch nicht abschließend vor.

Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen zu über 50 Prozent aus den Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese resultieren gänzlich aus dem Kernhaushalt der Stadt Haltern am See. Die Investitionskredite machen rund ein Viertel der Gesamtverbindlichkeiten aus. Die Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionstätigkeit resultiert neben dem Einzelabschluss der Konzernmutter Haltern am See (rund 12,0 Mio. Euro in 2017) aus den Einzelabschlüssen des Eigenbetriebes Stadtentwässerung (rund sieben Mio. Euro) sowie der Stadtwerke Haltern am See GmbH (8,1 Mio. Euro).

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018⁵



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

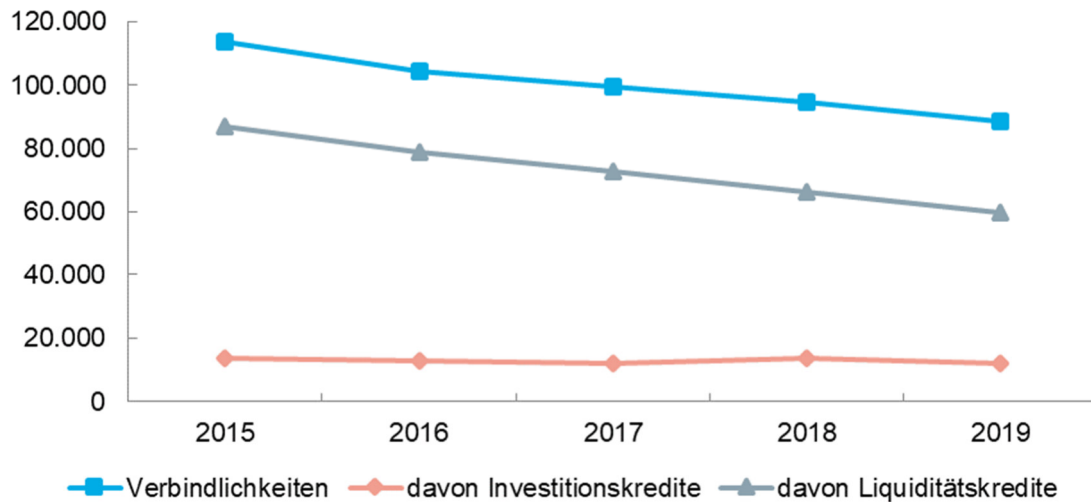


In den Jahren 2010 bis 2017 positioniert sich der Konzern Stadt Haltern am See jeweils über dem Median im interkommunalen Vergleich.

Aufgrund des doch deutlichen Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten sind nachfolgend auch noch diese Verbindlichkeiten näher zu betrachten.

⁵ Für das Jahr 2019 lagen für den Bereich der Gesamtverbindlichkeiten zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Verbindlichkeiten Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019



Der maßgebliche Einfluss der Liquiditätskredite auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes wird anhand dieser Grafik mehr als deutlich. Umso erfreulicher ist es, dass die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sich in den letzten Jahren doch deutlich reduziert haben. Im interkommunalen Vergleich bezogen auf den Einwohner ergibt sich folgendes Bild:

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2019

Kennzahl	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	321	31,68	377	777	1.236	2.881	18
Liquiditätskredite je Einwohner	1.570	0,00	8,63	444	1.076	1.722	18
Verbindlichkeiten je Einwohner	2.330	226	1.009	1.943	2.539	4.204	18

Mehr als ein 75 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Haltern am See. Das vergleichsweise niedrige Niveau an Investitionskrediten ergibt sich zum einen aus den Restriktionen der Haushaltssanierung und zum anderen spielt hier auch die Ausgliederung des Kanalvermögens eine wesentliche Rolle.

Dass dennoch Verbindlichkeiten je Einwohner über dem Median bestehen, ist somit auf die hohen Liquiditätskredite zurückzuführen. Die Stadt Haltern am See ist bemüht diese abzubauen. Dies gelingt ihr, wenn auch anfangs in kleinen Schritten, seit 2017 immer besser. Vom Höchststand in 2013 mit rund 89,0 Mio. Euro bilanzierten Liquiditätskrediten sind zum 31. Dezember 2019 (58,5 Mio. Euro) bereits ein Drittel (29,3 Mio. Euro) getilgt worden. Dennoch beinhalten vor allem kurzfristige Liquiditätskredite Zinsänderungsrisiken.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.820	2.369	3.231	3.840
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-364	2.694	1.309	1.770
= Finanzmittelüberschuss/fehlbetrag	1.456	5.062	4.539	5.609
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-463	-2.050	-2.970	-3.580
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	992	3.012	1.569	2.029

Die **Stadt Haltern am See** plant neben den ausgeglichenen Ergebnishaushalten auch mit positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese werden zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt. Die Stadt plant, bis 2023 summiert einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 11,3 Mio. Euro zu erwirtschaften, bei gleichzeitig weiterem Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung von rund 11,1 Mio. Euro.

Aufgrund des vorangetriebenen Schuldenabbaus wird der Rahmen für den Höchstbetrag für Liquiditätskredite gemäß § 5 der Haushaltssatzung 2020 der Stadt Haltern am See auf 75 Mio. Euro herabgesetzt. Unterjährig werden zwar weiterhin neue kurzfristige Liquiditätskredite für den Ausgleich von Schwankungen im Kassengeschäft aufgenommen. Soweit die Finanzlage sich im tatsächlichen Verlauf eines Jahres jedoch positiv entwickelt, werden Überschüsse nach Möglichkeit zur Reduzierung weiterer Liquiditätskredite eingesetzt.

Insgesamt strebt die Stadt eine Verdopplung ihrer liquiden Mittel bei gleichzeitigen Abbau der Liquiditätskredite an. Bei entsprechendem Eintritt der Planung sollte es der Stadt möglich sein, ihr Ziel „Reduzierung der Verbindlichkeiten“ weiter verfolgen zu können.

Die in diesem Zeitraum geplante Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten in Höhe von zwei Mio. Euro deckt die Stadt durch die positiven Salden aus Investitionstätigkeit.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den

Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Straßen	65	48.182.692

Die durchschnittliche Investitionsquote Straßen lag in Haltern am See in den Jahren 2015 bis 2019 bei 27,3 Prozent. Dadurch hat in den letzten Jahren ein deutlicher Werteverzehr stattgefunden. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich im Vergleich 2015 zu 2019 um rund 6,2 Mio. Euro reduziert.

Zur Eröffnungsbilanz wurde das Infrastrukturvermögen bewertet und bilanziert. Die letzte Inventur wurde zum 31. Dezember 2016 durchgeführt. Die Stadt Haltern am See macht allerdings im Bereich der Straßen und Gebäude von den Vereinfachungsregelungen Gebrauch, sodass aufgrund einer permanenten Kontrolle der verantwortlichen Facheinheiten im Rahmen der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht auf eine gesonderte Inaugenscheinnahme im Rahmen der körperlichen Inventur verzichtet wird. Laut Stadt erfolgt ein regelmäßiger Abgleich zwischen den Erfassungsdaten der Anlagenbuchhaltung und denen des zuständigen Fachamtes.

Der Haushalt 2020 sieht im Bereich des Infrastrukturvermögens einige Investitionen vor, welche sich positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad der Straßen auswirken wird. Insgesamt plant die Stadt Haltern am See in den Jahren 2020 bis 2023 im Produktbereich Verkehrsflächen, -anlagen und ÖPNV Investitionen in Höhe von knapp 6,6 Mio. Euro. Diesen investiven Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Zuweisungen und KAG-Beiträgen in Höhe von rund 2,7 Mio. Euro gegenüber.

Anlagenabnutzungsgrad Kanalleitungen in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2019 in Euro
Kanalleitungen	63	35.871.189

Die Stadt Haltern am See hat ihr Kanalvermögen in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtentwässerung Haltern am See bilanziert. Der Vermögenswert Kanalleitungen hat sich im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 um gerade mal 1,5 Prozent reduziert. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung hat somit in den letzten Jahren in das bestehende Vermögen investiert.

Bereits im Jahr 2019 hat der Eigenbetrieb sein Investitionsvolumen in diesem Bereich noch mal deutlich erhöht (rund 4,3 Mio. Euro). Aus dem aufgestellten Jahresabschluss 2019 geht allerdings hervor, dass nur rund 63 Prozent des geplanten Investitionsvolumens umgesetzt wurde. Für das Jahr 2020 hat der Eigenbetrieb ebenfalls einen Ansatz für die Auszahlung von Bau-

maßnahmen von rund 4,9 Mio. Euro geplant. Ab 2021 plant der Betrieb mit einem jährlich sinkendem Investitionsvolumen von 1,4 bis 2,4 Mio. Euro. Für die Sanierung und den Neubau von Kanälen hat der Eigenbetrieb Stadtentwässerung Haltern am See in 2020 rund 20 Einzelmaßnahmen veranschlagt. Erhöhte Risiken aufgrund von Sanierungsstaus sieht die gpaNRW aus bilanzieller Sicht nicht.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2018

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Schulen	80	32	60	27.709.530
Verwaltungsgebäude	80	39	51	4.542.250
Schulsporthallen	60	21	65	4.108.017
Tageseinrichtungen für Kinder	80	39	51	4.645.650
Wohnbauten	80	14	83	510.175
Übergangsheime/Asylbewerberunterkünfte	50	23	54	3.397.801
Feuerwehrgerätehäuser	80	35	56	1.863.252
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser	80	36	55	735.963
Vereinsheime	60	20	67	918.130

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Am weitesten fortgeschritten sind die Anlagenabnutzungsdauern bei den Wohnbauten.

In den vergangenen Jahren wurde in größerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den bebauten Grundstücken liegt in den Jahren 2015 bis 2019 bei 93 Prozent und damit nahe dem Richtwert von 100 Prozent. Allerdings sind hier die einzelnen Gebäudetypen differenziert zu betrachten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2018 rund 35 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2015 bis 2018 um rund 2,2 Mio. Euro reduziert.

Im Bereich Kinder- und Jugendeinrichtungen hingegen konnte der Vermögenswert über die Jahre sogar um 1,2 Mio. Euro erhöht werden. In 2019 kam es in diesem Bereich nochmals zu einem Zuwachs von 2,4 Mio. Euro.

Deutlichen Zuwachs gab es ebenfalls im Bereich Wohnbauten mit rund 1,8 Mio. Euro. Bei den Sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden kam es zu einem Vermögensverzehr von rund 1,7 Mio. Euro.

Die Stadt Haltern am See hat weitere Bedarfe an Re- und Neuinvestitionen bei den Gebäuden bereits erkannt und im Haushaltsplan 2020, wie auch in den Vorjahren, die notwendigen Ausgaben für Baumaßnahmen eingeplant. Darüber hinaus arbeitet die Stadt aktuell an einer Investitionsstrategie für die nächsten zehn Jahre.

Insgesamt wird die Stadt Haltern am See in den kommenden Jahren rund 5,3 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investieren. Dabei stellt sie pauschal jährlich rund 50.000 bis 100.000 Euro für die allgemeine Baumaßnahmen bereit. Größere Investitionen plant die Stadt im Bereich Schulen durch den Ausbau des Schulzentrums (nach derzeitigem Stand: 5,1 Mio. Euro). Darüber hinaus investiert die Stadt Haltern am See weiterhin in den Aus- und Umbau von Kitas, sowie in den Ausbau der offenen Ganztagschule.

Der schon etwas fortgeschrittenere Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Wohnbauten wird von der Stadt als unkritisch angesehen. Abgesehen von einem leeren Ladenlokal, welches zur Vermietung steht, sind die Gebäude bewohnt bzw. in der Nutzung und unterliegen einer ständigen Bewirtschaftung und Unterhaltung. Ein möglicher Sanierungsstau wird nicht gesehen.

Die 10 Jahres-Übersicht zum Investitionsstrategie-Papier sieht bis 2030 ebenfalls ein neues Verwaltungsgebäude, sowie Neu-, Um und Ausbauten der Feuerwehrrätehäuser vor.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch zu Teilen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Haltern am See schafft es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Dies gilt auch für die Feststellung und Anzeige des Jahresabschlusses. Beim Gesamtabschluss fehlt der Stadt lediglich der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2018. Danach macht die Stadt von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch.
- Die Entscheidungsträger der Stadt Haltern am See sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele des Haushaltssanierungsplans in Gefahr geraten.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der 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 Haltern am See** 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 Haushaltssanierungsplans berichtet

werden.

Der Bericht enthält Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnisrechnung, sowie die Daten aus dem Haushaltsplan und Haushaltssanierungsplan (HSP). Daneben werden die wesentlichen Entwicklungen bzw. Veränderungen im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen mit deren monetären Auswirkungen benannt. Darüber hinaus stellt die Stadt Haltern am See noch einen Controlling-Bericht zum Bereich Organisation und Personalentwicklung zur Verfügung. In diesem Bericht wird detailliert über die einzelnen laufenden, abgeschlossen und zukünftigen Maßnahmen im Rahmen der Personalkonsolidierung berichtet.

Die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Abschlüsse werden dabei fast vollständig eingehalten. Lediglich bei der Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses an den Rat kommt es regelmäßig zu geringfügigen Verzögerungen. Bei den Gesamtabschlüssen fehlt der Stadt aktuell noch der Abschluss für das Jahr 2018. Danach macht die Stadt von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch. Weiterführende Angaben zum Umgang mit den Beteiligungen macht die gpaNRW im Teilbericht „Beteiligungen“.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Hiermit wird die Zielerreichung des HSP überwacht. Aber auch größere Investitionsmaßnahmen werden kontrolliert. Den Entscheidungsträgern wird anlassbezogen zu wichtigen Investitionsmaßnahmen sowie Ertrags- und Aufwandspositionen berichtet. Hierbei erstellt die Stadtverwaltung

eine Prognose zum Jahresende. Ergibt sich eine Verschlechterung zum beschlossenen HSP, werden Kompensationsmaßnahmen vorgelegt.

Das Finanzberichtswesen erfolgt zentral durch den Fachbereich Finanzen. Die Fachbereiche stellen hierfür Informationen zur Haushaltsausführung zur Verfügung.

Angesichts der derzeitigen dynamischen Entwicklung im Rahmen der Corona-Pandemie überwacht die Kämmerei daher über das oben genannte Berichtswesen hinaus den aktuellen Buchungsstand. Sofern sich aus der Ist- Entwicklung (auch unter Nutzung von Hochrechnungen) Auffälligkeiten erkennen lassen, wird im Fachbereich hinterfragt, ob der geplante Jahreswert in der Ergebnisrechnung gefährdet ist. In Bezug auf die Finanzrechnung erfolgt im Rahmen der Liquiditätsplanung eine Überwachung möglicher Überschreitungen. Der Stadtkämmerer lässt sich regelmäßig vom Steueramt über die Entwicklungen im Bereich der Gewerbesteuer berichten, um Erkenntnisse über die aktuelle Entwicklung der Steuererträge zu gewinnen.

Des Weiteren erarbeitet die Stadt Haltern am See aktuell eine Investitionsstrategie bis 2030. Hier soll eine Strategie entwickelt werden, mit der rechnerisch ermittelt sowie im Vorhinein bereits abgeschätzt werden kann, wie viel für Investitionen zur Verfügung steht, ohne in eine Neuverschuldung zu geraten. Zudem soll aus den vorhandenen Informationen ein Modell entwickelt werden, welches es der Verwaltungsspitze ermöglicht, schnell und unkompliziert abzuschätzen, ob und vor allen Dingen zu welchem Zeitpunkt größere Investitionen der Haushaltslage zuträglich sind.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Haltern am See gelingt es, einen Großteil der Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen allerdings nicht für die steigenden Aufwendungen bei den sozialen Pflichtaufgaben aus. Zukünftig wird die Erreichung des Haushaltsausgleichs stärker von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängen.

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

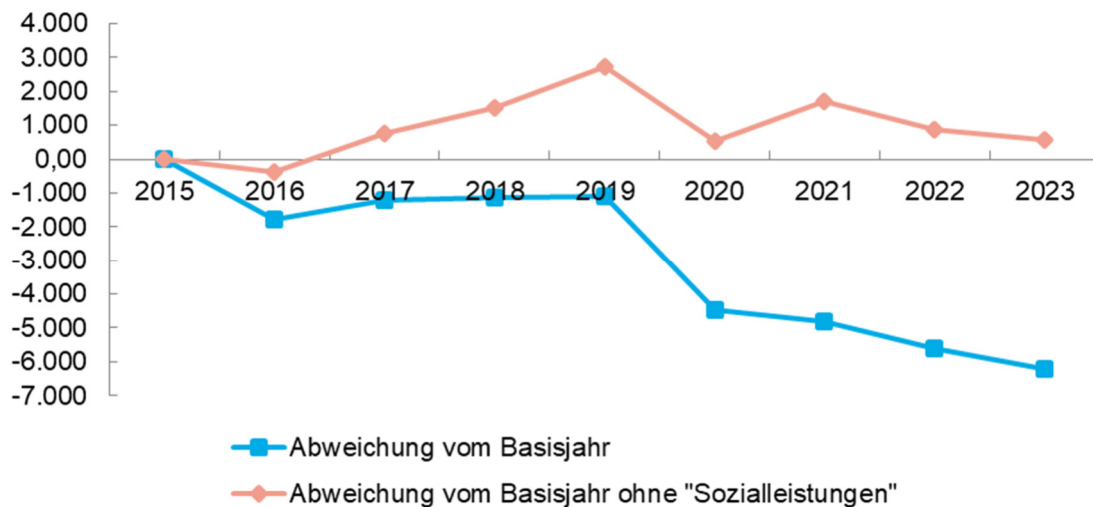
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

Sondereffekte hat die gpaNRW im Betrachtungszeitraum keine bereinigt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 14 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2023



Bis 2019 Ist-Zahlen, ab 2020 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2015 wird in der Grafik 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 Haltern am See**. Im direkten Vergleich der Jahre 2015 und 2019 nähert sich der Trend, nach einer Absenkung in 2016, wieder an den Ausgangswert. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei leicht stärker (+ 11,9 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 11,2 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 2,3 Mio. Euro, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen mit 5,7 Mio. Euro sowie die Transferaufwendungen mit weiteren 4,8 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Entgelte für die tariflich Beschäftigten im Eckjahresvergleich um 1,8 Mio. Euro an, trotz der weitreichenden Personalkonsolidierungsmaßnahmen. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich auch die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen negativ aus.

Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ergeben sich die Steigerungen beispielsweise aus höheren Rückstellungen für Instandhaltung (rund 2,0 Mio. Euro), gestiegenen Bewirtschaftungskosten im Bereich des Hochbaus (rund 0,7 Mio. Euro), höheren Abfallbeseitigungsaufwendungen (0,6 Mio. Euro), sowie Zuschüssen an die Maßnahmeträger des Offenen Ganztages in

Höhe von rund 1,5 Mio. Euro. Die Transferaufwendungen sind ebenfalls angestiegen, diesen stehen aber teilweise Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Im Wesentlichen resultiert der Anstieg der Transferaufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Beim Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2019 zum Basisjahr rund 3,8 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: ./.
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 3,8 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen 2017 bis 2019 deutlich aus. So gelingt es der Stadt nicht, die gestiegenen Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Als besonders stark steigend erweisen sich in diesem Bereich die Aufwendungen bei den Kindertagesstätten. Bis 2023 rechnet die Stadt mit durchschnittlichen Steigerungen von 4,25 Prozent jährlich.

Der Stadt Haltern am See gelingt es somit nicht, alle Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Die Stadt hat in ihrem Haushaltssanierungsplan verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt, um dem entgegenzuwirken. Unter anderem finden sich dort folgende Maßnahmen:

- Konsolidierung der Personalaufwendungen, unter anderem durch Stelleneinsparungen und Wiederbesetzungssperren,
- Anhebung der Grund- und Gewerbesteuern,
- Ausschüttung von marktüblichen Verzinsungen des Eigenkapitals der Beteiligungen
- sowie die Übertragung der Unterhaltungstätigkeit und Verkehrssicherungspflicht an allen Sportanlagen auf die jeweiligen hauptnutzenden Vereine.

Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der konjunkturschwächenden Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist es daher umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend an den bestehenden Maßnahmen festhält und darüber hinaus unterjährig entwicklungsbezogen weitere Maßnahmen erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte weiterhin eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

Im Zuge der Corona-Pandemie hat der Kämmerer bereits weitere Vorgaben zur Haushaltsbewirtschaftung erlassen. Demnach dürfen für den Ergebnishaushalt nur noch Aufwendungen entstehen oder Auszahlungen geleistet werden, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist. Von neuen Verträgen oder Vereinbarungen ist abzusehen. Der Leistungsumfang muss auf das gesetzlich oder vertraglich zwingende Maß beschränkt werden. Insoweit ist dieser mit dem Ziel einer Kostenreduzierung zu überprüfen. Des Weiteren sind nur noch Aufwendungen, die für die unaufschiebbare Weiterführung und Wahrnehmung notwendiger Aufgaben nötig und unabweisbar sind, unter Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze aus § 75 Absatz 1 GO NRW vorzunehmen. Aber auch hier muss eine Beschränkung auf das zwingende Minimum vorgenommen werden. Die Wahrnehmung freiwilliger Leistungen, für die weder eine rechtliche Verpflichtung noch eine unaufschiebbare sachliche Notwendigkeit besteht, sind angesichts der derzeitigen Herausforderungen zunächst zurückzustellen - selbst wenn diese innerhalb entsprechender Budgets im Haushalt erfolgen.

Für den Investitionshaushalt ergeben sich angesichts der bestehenden Investitionserfordernisse zunächst grundsätzlich keine Veränderungen mit der Ausnahme, dass Beschaffungen von beweglichen Vermögensgegenständen (z.B. Einrichtungsgegenstände) und immateriellen Wirtschaftsgütern kritisch hinsichtlich ihrer derzeitigen Notwendigkeit zu hinterfragen sind. Zudem ergibt sich die Zulässigkeit ab sofort nur noch daraus, dass die Investition zur unabwiesbaren Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes oder zur Krisenbewältigung erforderlich ist.

Die Stadt Haltern am See hat demnach zeitnah auf die geänderten Rahmenbedingungen reagiert und kann so steuernd auf eventuelle Fehlentwicklungen einwirken.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

Die **Stadt Haltern am See** hat ihre Realsteuerhebesätze in 2013 letztmalig wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 240 v. H. auf 400 v. H.,
- Grundsteuer B von 450 v. H. auf 825 v. H.,
- Gewerbesteuer von 470 v. H. auf 500 v.H.

Hebesatzveränderungen sind aktuell nicht geplant.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Haltern am See mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Haltern am See	400	825	500
Datteln	500	825	480
Oer-Erkenschwick	400	825	490
Waltrop	460	700	495
Mittelwert im Kreis Recklinghausen	425	766	509
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte	297	548	414
Mittelwert Stärkungspaktkommunen	368	708	485
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel zur haushaltswirtschaftlichen Steuerung (1.4.2) erläutert, hat die Anhebung der Grundsteuer B in 2013 spürbar zur Haushaltskonsolidierung und schlussendlich zum Haushaltsausgleich beigetragen. Die Maßnahme war dementsprechend zielführend und notwendig, um den gesetzlichen Vorgaben des § 75 Abs. 2 GO NRW zu entsprechen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Haltern am See hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einem angemessenen Umfang geregelt.
- Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt weniger als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen jährlich deutlich besser aus als die Vergleichskommunen. Die Stadt Haltern am See konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.

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

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

Ordentliche Aufwendungen Stadt Haltern am See 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	88.500.577	94.595.053	100.460.049	101.008.881	105.007.615
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	186.729,77	379.333,74	149.547,15	125.779,74

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0	0,2	0,4	0,1	0,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	88.500.577	94.781.783	100.839.383	101.158.428	105.133.395
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0,2	0,4	0,1	0,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	94.880.641	102.872.975	105.018.593	107.078.182	109.907.638
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	107,2	108,5	104,1	105,9	104,5

* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/ (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen/Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen *100

Die **Stadt Haltern am See** hat in allen Jahren mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die zu leistenden Mehraufwendungen waren jedoch in allen Jahren durch über- oder außerplanmäßige Aufwendungen nach § 83 GO NRW oder durch Mehrerträge und Minderaufwendungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen nach § 21 KomHVO NRW gedeckt.

Die Stadt Haltern am See hat im Betrachtungszeitraum, absolut gesehen, nur wenige Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen oder Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgenommen. Damit hält sich die Stadt an die Vorgabe ihrer Regelungen für Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW, welche besagt, dass von dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen nur äußerst restriktiv Gebrauch gemacht werden soll. Im konsumtiven Bereich sind sie wegen der direkten Auswirkung auf den Haushaltsausgleich möglichst ganz zu vermeiden. Bei den Übertragungen handelt es sich ausschließlich um Festwerte.

Die Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung hinterlegt.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019

Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,31	0,00	0,00	3,31	18,58	89,13	25

Von den aktuell 25 Kommunen im Vergleichsring haben neun keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Haltern am See sind in den Jahren 2016 und 2017 höher als der Median. Für das Jahr 2018 erreicht die Stadt eine Positionierung unterhalb des Medians. Die teilweise überdurchschnittlichen Übertragungen je Einwohner sind vornehmlich dem Umstand geschuldet, dass ein Teil der Vergleichskommunen gar keine Übertragungen von konsumtiven Mitteln vornehmen.

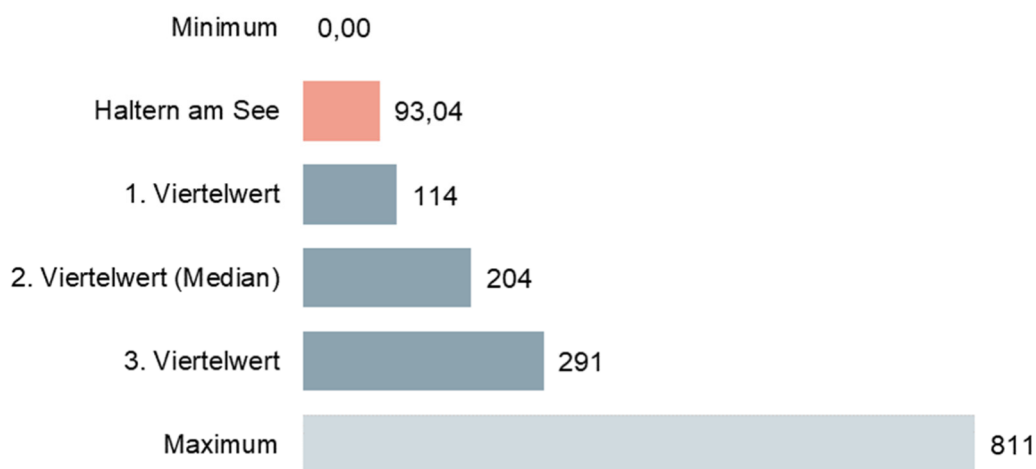
Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überträgt die Stadt im Betrachtungszeitraum nur in 2017. Der noch striktere Umgang bei den Ermächtigungsübertragungen bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit trifft ebenfalls bei der großen Mehrheit der Vergleichskommunen zu. In den Betrachtungsjahren 2015 bis 2018 kommt es nur bei rund 50 Prozent der Kommunen überhaupt zu einer Übertragung.

Investive Auszahlungen Haltern am See 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.358.832	11.138.942	8.612.101	10.200.507	8.589.308
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	692.494	1.578.886	3.180.540	1.578.909	3.536.908
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	9,6	14,1	34,1	15,0	38,7
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.051.326	12.717.828	11.792.641	11.779.416	12.126.216
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	9,8	12,4	27,0	13,4	29,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.174.928	5.872.306	9.088.804	6.953.340	7.335.804
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,2	46,2	77,1	59,0	60,5

In den Jahren 2015 bis 2019 hat die Stadt Haltern am See investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 2,1 Mio. Euro übertragen. Die absoluten Ermächtigungsübertragungen je Jahr sind jeweils unauffällig. Somit ergibt sich bezogen auf den Einwohner eine Positionierung jeweils deutlich unter dem Median. In 2019 haben sogar mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte höhere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Der Vergleich enthält Werte von 25 Kommunen.

Ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Haltern am See durchschnittlich zu 60 Prozent aus, so dass sie in allen Jahren zumindest die übertragenen Mittel in Anspruch nimmt.

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



Der Grad der Inanspruchnahme im interkommunalen Vergleich positioniert sich dabei in allen Jahren deutlich über dem Median. Als mögliche Gründe für den vergleichsweise besseren Grad der Inanspruchnahme bei gleichzeitiger vergleichsweise geringen Ermächtigungsübertragungen der Stadt Haltern am See ist das im Rahmen einer Stabsstelle eingeführte Bauinvestitionscontrolling zu nennen. Das eingeführte Bauinvestitionscontrolling (BIC) soll dabei die Bauvorhaben kostenmäßig und zeitlich optimieren sowie nachträgliche Kostensteigerungen oder zeit- und kostenintensive Planänderungen im Verlauf der Vorhaben vermeiden. Zudem wurde in der Dienstanweisung entsprechend festgelegt, dass das BIC zur Vermeidung von Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr im Haushaltsjahr den Umsetzungsstand der investiven Maßnahmen im Baudezernat kontinuierlich verfolgen und auf die planmäßige Abwicklung einwirken soll. Weitere Details zum BIC sind dem Teilbericht 5. Vergabewesen, 5.5 Bauinvestitionscontrolling zu entnehmen.

Die Stadt Haltern am See konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Stadt hat dabei zu keiner Zeit Kreditermächtigungen aus Vorjahren übertragen. Der gebildete Ansatz war in allen Jahren ausreichend.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Haltern am See hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht zwar ein Überblick über einen Großteil der laufenden Förderprojekte. Allerdings fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise hat die **Stadt Haltern am See** bisher keine getroffen. Zielvorgaben räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Dass bei neuen Projekten eine Prüfung auf mögliche Fördermittel erfolgen muss, titulierte die Stadt als gelebte Praxis. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder Prozessabläufen liegen nicht vor. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen bzw. laufende Fördermaßnahmen erhält die Stadt im Rahmen der Haushaltsplanung. Hier werden im Fachbereich Finanzen insbesondere die beantragten Förderungen im investiven Bereich hinterlegt, da der Fachbereich für den Mittelabruf verantwortlich ist. Ein ganzheitlicher Überblick über Förderungen im konsumtiven Bereich ist nicht gegeben.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Haltern am See die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Stadt zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen die Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden.

→ Empfehlung

Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Der Stadt Haltern am See fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.

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.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die eine Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Stadt Haltern am See bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Einzig der Mittelabruf erfolgt zentral durch den Fachbereich Finanzen. Dort werden auch die entsprechenden Zuwendungsbescheide abgelegt. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufe gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte ihre zentrale Ablage der Zuwendungsbescheide weiter ausbauen, in dem sie die wesentlichen Informationen (Nebenbestimmungen, etc.) aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Um darüber hinaus Rückforderungen aufgrund von Versäumnissen zu vermeiden, ist die Einführung eines Fördermittelcontrollings sinnvoll. Die Stadt Haltern am See hat für größere Baumaßnahmen das Fördermittelcontrolling an das Bauinvestitionscontrolling (BIC) gekoppelt. Dabei wurde in der Dienstanweisung zum BIC geregelt, dass die Stabsstelle BIC bei den Mittelanmeldungen der betroffenen Maßnahmen für den Haushalt mitwirkt. Außerdem übernimmt sie das Zuwendungs- und Fördermittelcontrolling der entsprechenden Maßnahme.

Für die Aufsicht und Kontrolle aller anderen Förderprojekte ist laut Angabe der Verwaltung jeder Fachbereich selbst zuständig. Hierzu gibt es allerdings keine schriftlichen Regelungen.

Ein entsprechendes Berichtswesen, welches über den Stand wichtiger Förderprojekte an die Entscheidungsträger berichtet, ist insofern etabliert, dass im Rahmen der Investitionskonferenzen im BIC auch über den Stand der dazugehörigen Fördermittel berichtet wird. Ständige Mitglieder sind der Verwaltungsvorstand, wie auch die entsprechenden Fachbereiche und die Stabsstelle BIC.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Wirkung kommunale Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Haltern am See gelingt es einen Großteil der Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen reichen allerdings nicht für die steigenden Aufwendungen der sozialen Pflichtaufgaben aus. Zukünftig wird die Erreichung des Haushaltsausgleichs stärker von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängen.	32	E1	Die Stadt Haltern am See sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.	34
Fördermittelmanagement					
F2	Die Stadt Haltern am See hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht zwar ein Überblick über einen Großteil der laufenden Förderprojekte. Allerdings fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	40	E2.1	Die Stadt Haltern am See sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	40
			E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standarisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	40
F3	Der Stadt Haltern am See fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.	41	E3.1	Die Stadt Haltern am See sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.	41

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt sollte ihre zentrale Ablage der Zuwendungsbescheide weiter ausbauen, in dem sie die wesentlichen Informationen (Nebenbestimmungen, etc.) aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	41

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	92,08	97,81	101	103	108	18
Eigenkapitalquote 1	16,89	8,01	16,02	31,82	45,65	63,20	18
Eigenkapitalquote 2	40,85	32,17	44,41	57,31	70,75	86,86	18
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,21	0,06	26,19	32,41	38,80	48,29	18
Abschreibungsintensität	4,99	4,38	5,79	8,09	9,46	12,69	17
Drittfinanzierungsquote	61,61	12,32	45,89	54,53	62,80	92,05	16
Investitionsquote	96,39	29,41	70,41	108	169	238	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	69,52	68,70	80,55	87,98	97,97	109	18
Liquidität 2. Grades	28,80	8,64	29,14	71,63	145	572	18
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	22,74	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,68	2,03	4,30	8,09	10,51	19,90	18
Zinslastquote	0,85	0,00	0,61	1,13	1,51	2,80	18
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	47,23	37,46	47,23	54,69	61,60	72,28	17
Zuwendungsquote	19,67	11,05	14,22	17,05	23,41	36,54	18
Personalintensität	22,36	14,75	17,51	21,24	22,77	31,24	18
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,55	12,67	16,50	18,07	23,08	31,38	18
Transferaufwandsquote	40,07	37,13	40,22	43,23	45,68	48,84	18

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 Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	9.981	12.675	14.877	14.994	15.351	13.576
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	19.244	19.650	20.723	22.292	23.286	21.039
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.182	1.205	1.524	1.994	2.201	1.621
Ausgleichsleistungen (405)	1.908	1.942	2.040	2.119	2.196	2.041
Schlüsselzuweisungen (4111)	6.837	6.716	6.857	6.233	5.645	6.458

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	375	0	0	0	146	104
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	4.111	4.111	4.111	4.111	2.741	./. ⁶
Summe der Erträge	43.638	46.300	50.133	51.743	51.566	44.839
Steuerbeteiligungen (534)	1.192	1.574	2.022	2.266	1.988	1.808
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	18.785	18.825	19.934	20.102	19.866	19.502
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	./. ⁷
Summe der Aufwendungen	19.977	20.399	21.957	22.368	21.854	21.311
Saldo	23.661	25.901	28.176	29.376	29.566	23.528

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	39.492	39.112	41.615	45.524	49.517
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	39.492	39.112	41.615	45.524	49.517
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	70.141	71.064	70.727	70.990	70.240
Eigenkapital 2	109.633	110.176	112.342	116.514	119.757
Bilanzsumme	289.502	288.588	292.132	293.851	293.143

⁶ Die gpaNRW bereinigt die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

⁷ Die gpaNRW bereinigt die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 5: Schulden Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.728	12.947	11.974	13.697	12.217
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	86.990	79.000	72.860	66.367	59.695
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	865	1.049	973	931	719
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	368	463	438	767	57
Sonstige Verbindlichkeiten	2.677	2.022	2.393	1.956	1.745
Erhaltene Anzahlungen	8.897	9.027	10.776	10.922	14.155
Verbindlichkeiten	113.525	104.509	99.414	94.640	88.587
Rückstellungen	59.712	67.279	72.333	75.229	77.168
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	172	172	561	408	354
Schulden	173.409	171.959	172.309	170.277	166.109

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	131.608	145.370	156.574	158.529	151.077	143.836	131.666	125.718
Rückstellungen	55.585	58.998	59.306	59.704	60.729	64.329	73.392	77.539

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sonderposten für den Gebüh- renausgleich	172	172	172	172	172	172	172	561
Gesamtschul- den	187.365	204.540	216.052	218.405	211.978	208.337	205.230	203.818

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investi- tionen	44.315	41.485	36.985	32.737	30.349	41.485
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquid- itätssicherung	82.990	87.490	87.292	85.490	77.500	87.490
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kre- ditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5.583	4.148	3.704	3.182	2.337	4.148
Sonstige Verbindlichkeiten	23.686	7.115	5.350	5.066	4.601	5.117
Erhaltene Anzahlungen	0	18.291	17.746	17.361	16.879	19.524
Gesamtverbindlichkeiten	156.574	158.529	151.077	143.836	131.666	125.718

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	94.640

Grunddaten Kernhaushalt	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	2.319
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	335
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	27.576
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	397
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	119.165

*Eigenbetrieb Stadtentwässerung Haltern am See, Eigenbetrieb Seestadthalle Haltern am See, Stadtwerke Haltern am See GmbH

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-798	-335	2.503	3.909	3.993
Gewerbesteuer	9.981	12.675	14.877	14.994	15.351
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	19.244	19.650	20.723	22.292	23.286
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.182	1.205	1.524	1.994	2.201
Ausgleichsleistungen	1.908	1.942	2.040	2.119	2.196

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.837	6.716	6.857	6.233	5.645
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	4.111	4.111	4.111	4.111	2.741
Allgemeine Umlagen vom Land	375	0	0	146	0
Summe der Erträge	43.638	46.300	50.133	51.889	51.420
Steuerbeteiligungen	1.192	1.574	2.022	2.266	1.988
Allgemeine Kreisumlage	18.785	18.825	19.934	20.102	19.866
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	19.977	20.399	21.957	22.368	21.854
Saldo der Bereinigungen	23.661	25.901	28.176	29.521	29.566
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.460	-26.236	-25.673	-25.613	-25.573
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.776	-1.214	-1.153	-1.113

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	404	132	506	1.204
Gewerbesteuer	15.533	16.123	16.575	17.022
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	24.255	25.177	26.537	27.970
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.990	2.033	2.076	2.120
Ausgleichsleistungen	2.255	2.347	2.413	2.492
Schlüsselzuweisungen vom Land	6.179	6.605	6.836	7.117

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.370	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0
Summe der Erträge	51.582	52.286	54.436	56.721
Steuerbeteiligungen	1.087	1.129	1.160	1.192
Allgemeine Kreisumlage	21.164	21.770	22.704	23.650
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	22.251	22.899	23.864	24.841
Saldo der Bereinigungen	29.330	29.386	30.571	31.880
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-28.926	-29.254	-30.065	-30.675
Abweichung vom Basisjahr	-4.467	-4.795	-5.606	-6.216

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.460	-26.236	-25.673	-25.613	-25.573
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	4.111	4.111	4.111	4.111	2.741
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-20.348	-22.125	-21.562	-21.502	-22.832

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-1.776	-1.214	-1.153	-2.484

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-28.926	-29.254	-30.065	-30.675
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	1.370	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-27.556	-29.254	-30.065	-30.675
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	-7.208	-8.906	-9.717	-10.327

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.460	-26.236	-25.673	-25.613	-25.573
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-791	-1.075	-1.262	-1.067	-766
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.034	-9.164	-9.543	-10.412	-11.891
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-15.635	-15.997	-14.869	-14.133	-12.915

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-362	766	1.502	2.720

Tabelle 14: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Haltern am See in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-28.926	-29.254	-30.065	-30.675
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.557	-1.552	-1.588	-1.628
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-12.250	-13.767	-13.715	-13.982
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-15.119	-13.935	-14.762	-15.066
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	516	1.700	873	569

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Haltern am See 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 Haltern am See** verfügt über eine Beteiligungsstruktur, welche bei Umfang und Komplexität auf einem mittleren Niveau liegt. Die Stadt ist an 15 Unternehmen beteiligt, auf fünf dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Bedeutende Unternehmen, wie die Stadtwerke Haltern am See GmbH sowie die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Haltern am See (Eigenbetrieb Stadtentwässerung Haltern am See), werden unmittelbar gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau.

Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich ebenso auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt im Jahr 2018 um 4,1 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Haltern am See überwiegend.

Das Beteiligungsmanagement hält notwendige Daten der Beteiligungen vor und aktualisiert diese regelmäßig. Die Vorhaltung erfolgt zentral, aber nur in Teilen digital. Jahresabschlüsse der unmittelbaren Beteiligungen liegen vor. Die Unterlagen für die mittelbaren Beteiligungen werden jedoch größtenteils nur bei der Stadtwerke Haltern am See GmbH vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse vorzuhalten und die gesamte Datenerhebung zu digitalisieren.

Das Beteiligungsmanagement erhält gemäß Beteiligungsrichtlinie halbjährlich von den Mehrheitsbeteiligungen Berichte über den Geschäftsverlauf. Für die Eigenbetriebe werden Quartalsberichte erstellt. Die Stadtwerke Haltern am See GmbH wird als gewillkürtes Betriebsvermögen im Eigenbetrieb Seestadthalle Haltern am See gehalten. Hierdurch werden im Bedarfsfall entsprechende Informationen zu der Stadtwerke Haltern am See GmbH im Quartalsberichte des Eigenbetriebes erläutert.

Lediglich für die Stadtwerke Haltern am See GmbH werden Ratsmitglieder als Gremienvertreter in den Aufsichtsrat entsandt. Diese werden von der Stadtwerke Haltern am See GmbH geschult. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Gremienvertreter der Stadtwerke Haltern

am See GmbH zu wesentlichen Themen durch entsprechende Informationen und gegebenenfalls durch Besprechungen vor den Aufsichtsratssitzungen. In den Besprechungen wird die Sicht der Kommune verdeutlicht.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens 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 Datengrundlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur,

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

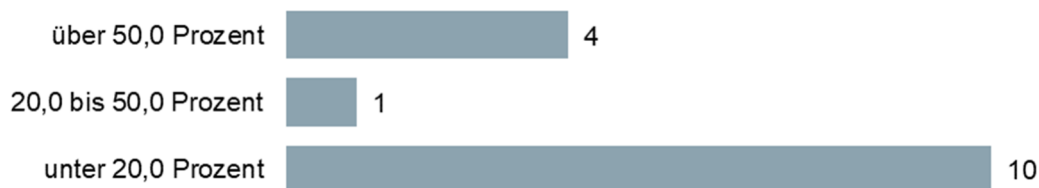
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 15 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf fünf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Haltern am See** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 15 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit acht Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Haltern am See wie folgt auf:

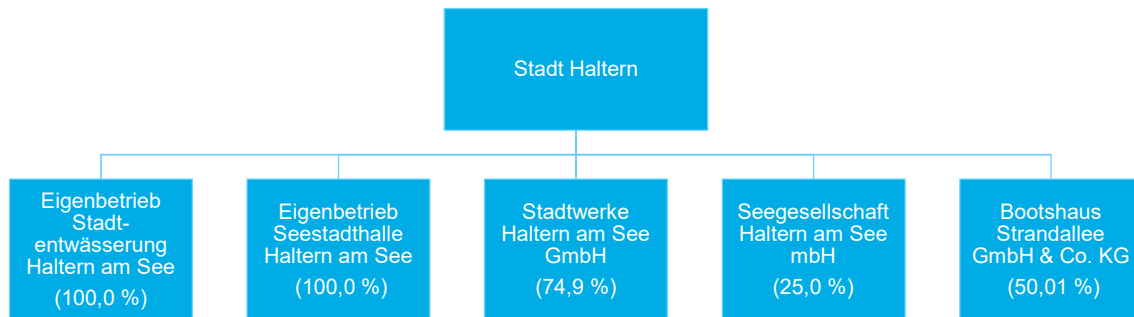
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Bei der Stadt Haltern am See handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



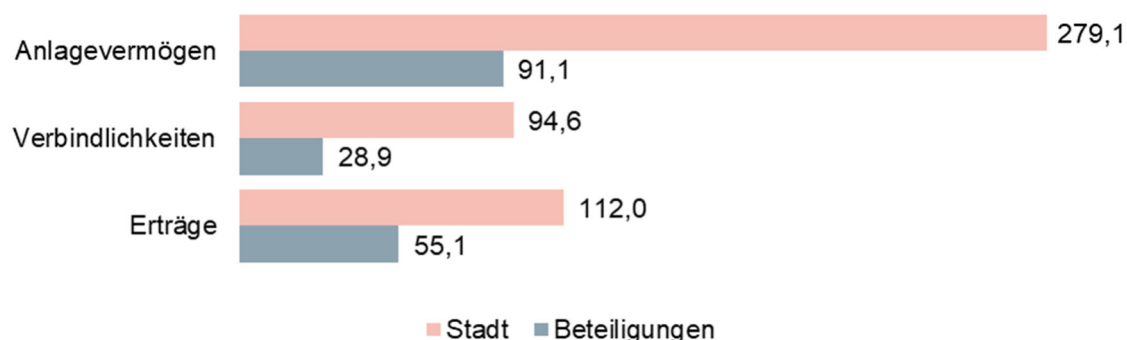
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Haltern am See halten Anlagevermögen und generieren Erträge auf einem mittleren Niveau. Die von den Beteiligungen bilanzierten Verbindlichkeiten sind niedrig. Von besonderer Bedeutung sind der Eigenbetrieb Stadtentwässerung Haltern am See sowie die Stadtwerke Haltern am See GmbH.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Haltern am See** wird nachfolgend dargestellt.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 rund ein Drittel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Haltern am See in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt mit 47,1 Mio. Euro der Großteil auf das Kanalnetz des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Haltern am See. Der zweitgrößte Anteil mit 33,4 Mio. Euro entfällt auf die Stadtwerke Haltern am See GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind niedrig und betragen weniger als ein Drittel der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 20,5 Mio. Euro auf die Kreditverbindlichkeiten der Stadtwerke Haltern am See GmbH. In den Berichtsjahren sind die Verbindlichkeiten des Abwasserbetriebes gesunken während die Verbindlichkeiten der anderen Beteiligungen konstant bleiben. Der Abwasserbetrieb sowie die Stadtwerke Haltern am See GmbH weisen Eigenkapitalquoten von 68,1 sowie 44,9 Prozent aus.

Die Beteiligungen erreichen rund die Hälfte des Ertragsvolumens der Stadt und liegen damit auf einem mittleren Niveau. Mit 45,2 Mio. Euro werden die Erträge im Wesentlichen durch die Stadtwerke Haltern am See GmbH erzielt. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung. Die Stadtentwässerung Haltern am See erwirtschaftet mit 7,5 Mio. Euro durch Abwassergebühren die zweitmeisten Erträge.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- ➔ Der Haushalt der Stadt Haltern am See wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2018 um 4,1 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Haltern am See haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Haltern am See** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.254	1.177	1.023
Steuererträge	2.039	3.155	1.776
Konzessionsabgaben	1.896	1.898	1.872
Gewinnausschüttungen und Dividenden	679	728	1.671
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	5.868	6.958	6.342

Insgesamt generiert die Stadt rund sechs Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁸ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen.

Die Stadtentwässerung Haltern am See schüttet in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Gewinne in Höhe der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung an die Stadt aus. 2018 hat zudem die Seestadthalle Haltern am See 0,9 Mio. Euro an die Stadt ausgeschüttet. Hierbei handelt es sich um den Gewinn der Stadtwerke Haltern am See GmbH, der an die Seestadthalle Haltern am See ausgeschüttet wurde.

Die Stadtwerke Haltern am See GmbH beinhaltet unter anderem die Sparte Bäder. Die Sparte Bäder erwirtschaftet jährlich Verluste, welche den Gewinn schmälern und von den Sparten Strom und Gas ausgeglichen werden müssen.

Die Konzessionsabgaben werden durch die Stadtwerke Haltern am See GmbH sowie die Gelsenwasser AG geleistet.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.726	2.664	2.247
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	10	10	6
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	2.736	2.674	2.253

Insgesamt generiert die Stadt rund zwei Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Im Wesentlichen handelt es sich um interne Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Haltern am See GmbH für den Bezug von Strom, Gas und Wasser. Die Stadt Haltern am See übernimmt jährlich sechs Tausend Euro für die Verluste der WIN Emscher-Lippe GmbH und hat in

⁸ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

2016 und 2017 zusätzlich vier Tausend Euro Verlustübernahme an die Regionale 2016 – Agentur GmbH geleistet.

Im Saldo betrachtet entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den Betrachtungsjahren um durchschnittlich 3,8 Mio. Euro.

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

In 2018 bestehen noch Bürgschaften in Höhe von rund 6,0 Mio. Euro zugunsten der Stadtwerke Haltern am See GmbH. In den von der gpaNRW betrachteten Jahren seit 2016 wurden keine neuen Bürgschaften übernommen, stattdessen verringerten sich diese durch Tilgung der entsprechenden Darlehen um 7,4 Mio. Euro.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben. Die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen werden nicht bei der Stadt sondern lediglich bei der Stadtwerke Haltern am See GmbH vorgehalten.

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 Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Haltern am See** ist zentral im Fachbereich Wirtschaftsbetriebe angesiedelt. Die Zuständigkeit liegt bei der Fachbereichsleitung und einem Beschäftigten. Der Fachbereich Wirtschaftsbetriebe ist direkt dem Bürgermeister unterstellt.

Die Stadt Haltern am See hält alle Grunddaten der Beteiligungen vor. Dazu zählen u.a. die Gesellschaftsverträge und Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen. Anstellungsverträge liegen für die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen vor. Diese Unterlagen werden zentral, jedoch nur zum Teil digital, im Beteiligungsmanagement verwaltet.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.

Die Besetzung des Aufsichtsrates der Stadtwerke Haltern am See GmbH erfolgt vorrangig durch Ratsmitglieder. Die weiteren Beteiligungen über 20,0 Prozent haben keine Aufsichtsräte. Die Grunddaten der Gremienbesetzungen werden im Beteiligungsmanagement gepflegt. Die Daten der Gremienvertreter werden im Ratsinformationssystem vorgehalten und fortlaufend aktualisiert. Ein ständiger Zugriff des Beteiligungsmanagements ist gewährleistet.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen für alle unmittelbaren Beteiligungen vor. Die Jahresabschlüsse der mittelbar über die Stadtwerke Haltern am See GmbH gehaltenen Beteiligungen erhält das Beteiligungsmanagement nur dann, wenn diese im Aufsichtsrat der Stadtwerke thematisiert werden. Um einen Gesamtüberblick zu erhalten und auch um über die Entwicklung der Stadtwerke Haltern am See GmbH einen Überblick zu erlangen, ist es notwendig, alle Jahresabschlüsse, auch die der mittelbaren Beteiligungen, zu kennen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Haltern am See sollte auch die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen anfordern.

Die Stadt Haltern am See ist an den mittelbaren Beteiligungen der Stadtwerke Haltern am See GmbH durchgerechnet zu weniger als 20,0 Prozent beteiligt. Der Fachbereichsleiter des Fachbereichs ist in den bedeutenden Gremien als Mitglied vertreten. Mit dem Geschäftsführer der Stadtwerke Haltern am See GmbH besteht ein wöchentlicher Austausch, sodass eine Aktualisierung der Unterlagen sichergestellt ist. Darüber hinaus hat die Stadt Haltern am See eine Beteiligungsrichtlinie, die den Beteiligungen klare Vorgaben zum Weiterleiten der notwendigen Un-

terlagen an das Beteiligungsmanagement vorgibt. So sind die Mehrheitsbeteiligungen verpflichtet, dem städtischen Beteiligungsmanagement halbjährlich über die Geschäftsentwicklung zu berichten. Außerdem sind Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse rechtzeitig vor Einbringung in das jeweilige Gremium an das Beteiligungsmanagement zu übersenden, sodass eine Einflussnahme möglich ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See 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 Haltern am See** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2018 erstellt. Der Beteiligungsbericht 2018 wurde am 18. Dezember 2020 dem Haupt- und Finanzausschuss (für den Rat) zur Kenntnis gegeben. Die gpaNRW erachtet es als notwendig, den Beteiligungsbericht spätestens im auf den Stichtag folgenden Jahr dem Rat zuzuleiten. Nur wenn der Beteiligungsbericht zeitnah dem Rat zur Verfügung gestellt wird, hat dieser alle notwendigen Informationen. Dies ist notwendig, damit die Entscheidungsträger einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Haltern am See haben.

Im Beteiligungsbericht fehlen die gesetzlich geforderten Informationen zu den mittelbaren Beteiligungen der Stadtwerke Haltern am See GmbH.

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte darauf hinwirken, zukünftig die Beteiligungsberichte (wie in den Vorjahren) spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres einzubringen.

In der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Haltern am See wird das Berichtswesen der Beteiligungen an die Stadt geregelt. Die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen sind dazu verpflichtet Halbjahresberichte zu erstellen und dem Beteiligungsmanagement zukommen zu lassen. Das Beteiligungsmanagement analysiert diese. Außerdem werden von den Eigenbetrieben quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt und dem Bürgermeister, Betriebsausschuss sowie dem Beteiligungsmanagement zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplans.

Eine unterjährige Berichterstattung über die Entwicklung der privatrechtlichen Beteiligungen an den Rat erfolgt durch das Beteiligungsmanagement nicht. Informationen zum Verlauf des Wirtschaftsjahres der Stadtwerke Haltern am See GmbH werden im Bedarfsfall über die Quartalsberichte des Eigenbetriebes Seestadthalle Haltern am See dem Betriebsausschuss sowie dem Bürgermeister zur Verfügung gestellt. Die Stadtwerke Haltern am See GmbH ist als gewillkürtes

Betriebsvermögen in den Eigenbetrieb eingelegt, sodass hier Gewinnausschüttungen erfolgen. Die Quartalsberichte der Stadtwerke Haltern am See GmbH gehen dem Beteiligungsmanagement zu. Der Fachbereichsleiter Wirtschaftsbetriebe, welcher das Beteiligungsmanagement übernimmt ist Betriebsleiter des Eigenbetriebes. Bei Abweichungen zum Wirtschaftsplan wird der Betriebsausschuss entsprechend in Kenntnis gesetzt.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen bei der Stadtwerke Haltern am See GmbH auskunftsgemäß telefonisch vom Geschäftsführer an den Bürgermeister. Bei den weiteren Beteiligungen wird der Fachbereichsleiter Wirtschaftsbetriebe telefonisch informiert, wodurch die Stadt über die aktuellen Entwicklungen der Beteiligungen immer informiert ist.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

➔ Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See 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 Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Haltern am See** bietet keine eigenen Schulungen an. Die Stadtwerke Haltern am See GmbH ist die einzige Beteiligung, in die Ratsmitglieder als Gremienvertreter entsandt werden. Aufgrund der verschiedenen Sparten der Stadtwerke Haltern am See GmbH wie Bäder, Strom, Gas und Nahwärme ist hier ein vertieftes Wissen der Gremienvertreter notwendig. Die Stadtwerke Haltern am See GmbH bietet daher Schulungen für die Aufsichtsratsmitglieder an. Diese finden zu allgemeinen Themen wie Rechte und Pflichten sowie auch zu fachlichen Themen in nicht regelmäßigem Rhythmus statt.

Bei allen unmittelbaren Beteiligungen sind der Bürgermeister oder der Fachbereichsleiter „Wirtschaftsbetriebe“ in der Gesellschafterversammlung, dem Aufsichtsrat oder in der Betriebsleitung vertreten.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Haltern am See und die Geschäftsführung der Stadtwerke Haltern am See GmbH laden bei wesentlichen Themen die Sprecher der politischen Gruppierungen im Aufsichtsrat zu einem Vorgespräch ein. Hier werden die Tagesordnungspunkte vorbesprochen. Das Beteiligungsmanagement informiert aus Sicht der Kommune zu den Themen. Die Entscheidung, bei welchen Themen es sich um Wesentliche hält, trifft das Beteiligungsmanagement gemeinsam mit dem Bürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzendem. Das Beteiligungsmanagement erstellt für den Bürgermeister Stellungnahmen und hält wöchentlich

Rücksprache zu Themen der Beteiligungssteuerung. Hierdurch sind ein Austausch sowie eine ausreichende Unterstützung gegeben.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben. Die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen werden nicht bei der Stadt sondern lediglich bei der Stadtwerke Haltern am See GmbH vorgehalten.	86	E1.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.	87
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Haltern am See sollte auch die Jahresabschlüsse der mittelbaren Beteiligungen anfordern.	87
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben.	88	E2	Die Stadt Haltern am See sollte darauf hinwirken, zukünftig die Beteiligungsberichte (wie in den Vorjahren) spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres einzubringen.	88
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Haltern am See ergeben.	89			

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Haltern am See** im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

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

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Haltern am See hat sechs Grundschulen mit insgesamt acht Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulen wird die OGS-Betreuung angeboten.

Die OGS wird in der Stadt Haltern am See gut angenommen. Mit 44 Prozent liegt die Teilnahmequote 2018 über dem 3. Viertelwert. Haltern am See gehört damit zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Teilnahmequote.

Die Stadt Haltern am See gehört 2018 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler. Die Ursachen für diese gute Positionierung sind vor allem auf der Ertragsseite zu finden.

So liegen die Elternbeiträge je OGS-Schüler in der Stadt Haltern am See auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Nur eine andere Vergleichskommune hat hier höhere Werte. Diese Positionierung ist einerseits auf die Elterneinkommensstruktur zurückzuführen. Andererseits werden in der Elternbeitragsatzung einige rechtlich gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten genutzt. In Anlehnung an den Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW jedoch auch noch einige wenige Verbesserungsmöglichkeiten, die zu einer Ertragssteigerung führen würden.

Die Stadt Haltern am See hat die OGS-Durchführung an vier freie Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Haltern am See leicht überdurchschnittlich.

Um die Funktionalität der OGS und ihren Qualitätsstandard zukünftig nicht zu gefährden, hat die Stadt Haltern am See beschlossen, die freiwilligen Zuschüsse an die Kooperationspartner zu erhöhen. Diese Anpassungen gelten ab dem Schuljahr 2020/2021. Infolge dieser Erhöhung werden die Transferaufwendungen je OGS-Schüler weiter steigen. Dies wird unweigerlich auch zum Anstieg des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler führen.

Die zweitgrößte OGS-Aufwandsposition sind in Haltern am See die Gebäudeaufwendungen. Die Stadt Haltern am See stellt den OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern mehr Flächen zur Verfügung als 50 Prozent der geprüften Kommunen. Allerdings sind die Gebäudeaufwendungen je qm unterdurchschnittlich. Dies führt dazu, dass die Stadt zu den 50 Prozent der geprüften Kommunen mit den niedrigsten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler gehört.

Es werden aktuell und in den kommenden Jahren umfangreiche Baumaßnahmen an fünf Grundschulen der Stadt Haltern am See vorgenommen. Das wird zu steigenden Gebäudeaufwendungen und Flächenverbräuchen führen. Zum Zeitpunkt der Prüfung liegen nicht ausreichend Informationen vor, um die Höhe der zukünftigen Gebäudeaufwendungen und der OGS-Flächen verlässlich zu berechnen.

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

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche⁹ (BGF) der Gebäude.

⁹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

3.3 Rechtliche Grundlagen

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

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹⁰

3.4 Strukturen der OGS

Die Stadt Haltern am See ist im Schuljahr 2018/2019 Trägerin von sechs Grundschulen:

- Grundschulverbund Sythen/Lavesum,
- Heideschule Grundschulverbund Flaesheim/Hullern,
- Katharina-von-Bora-Schule,
- Lambertusschule,
- Marienschule und
- Silberbergschule.

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

¹⁰ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Die Nachmittagsbetreuung in Haltern am See hat daher eine lange Tradition. Die OGS wird seit 2005 an allen acht Schulstandorten angeboten. Andere Betreuungsangebote sind nicht vorhanden. Die OGS-Aufgabe wird aktuell von vier freien Maßnahmenträgern durchgeführt.

Im Schuljahr 2018/2019 nutzen 600 Schülerinnen und Schüler das OGS-Angebot. Im Schuljahr 2019/2020 ist die Anzahl der teilnehmenden Kinder auf 652 gestiegen.

Die OGS-Betreuung findet in der Regel von 11:30 bis 16.00 Uhr statt. An einigen Standorten öffnet die OGS bereits von 7.00 bis 8.00 Uhr im Rahmen einer Frühbetreuung. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für Schulferienwochen bestehen weitere Angebote. Die Ferienbetreuung wird auch schulübergreifend organisiert.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

- Die Stadt Haltern am See hat einen Schulentwicklungsplan erstellt und diesen zuletzt im Jahr 2019 aktualisiert.

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

Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der **Stadt Haltern am See** dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Haltern am See

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	37.526	38.020	37.893	37.977	38.013	37.788	37.633	36.896
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.785	1.848	1.915	1.975	1.993	1.959	1.828	1.586
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.285	1.293	1.264	1.244	1.258	1.419	1.378	1.217

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2019 zum 31.Dezember des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01. Januar)

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Haltern am See eine moderat sinkende Einwohnerzahl. Der Anteil von Einwohnern unter zehn Jahren geht dabei ebenfalls nur leicht zurück. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose von 2040 mit den Einwohnerzahlen von 2018:

- Einwohnerrückgang gesamt: 2,8 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter sechs Jahre: 20 Prozent
- Einwohnerrückgang sechs bis unter zehn Jahre: 2,2 Prozent (Zielgruppe OGS)

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten

Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten), sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten. Ebenso abzuwarten sind die Ergebnisse der aktuellen Diskussion über einen Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung in Grundschulen.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Haltern am See

Name des OGS-Standortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Marienschule	184	196	206	221	234
Silverberg	234	243	251	262	235
K. von Bora-Schule	267	254	268	257	225
Heideschule Flaesheim (GSV)	181	165	154	148	153
Heideschule Hullern (GSV)	85	90	92	100	96
GS Lippramsdorf	151	151	156	161	136
GS Sythen (GSV)	241	244	256	269	262
GS Lavesum (GSV)	79	85	79	76	80
Grundschulen gesamt	1.422	1.428	1.462	1.494	1.421
davon OGS-Schüler	718	756	811	866	859

Die Erstellung des Schulentwicklungsplans findet in Haltern am See anlassbezogen statt. 2012 wurde die Schulentwicklungsplanung (SEP) durch ein externes Beratungsunternehmen in Zusammenarbeit mit der Verwaltung erstellt. Eine Aktualisierung hat zuletzt 2019 stattgefunden.

Die SEP basiert auf der historischen Entwicklung, den zu dem Planungszeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen, den Quoten in den einzelnen Schulen sowie dem Übergangsverhalten. Neben den aktuellen und prognostizierten Schülerzahlen beschäftigt sich die SEP mit der räumlichen Situation. So trifft die aktuelle Planung auch Aussagen zur Erweiterung der Grundschulen.

Die Stadt Haltern am See prognostiziert für einen Großteil der Grundschulen eine kontinuierlich steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler.

Erst die neu erstellte SEP in 2019 beschäftigt sich mit der OGS-Entwicklung, in dem sie die Anzahl der OGS-Teilnehmer darstellt. Bis dahin wurden die OGS-Schülerzahlen in der SEP nicht berücksichtigt. Die Betrachtung des OGS-Betreuungsangebotes sollte die Stadt Haltern am See zum festen Bestandteil der Schulentwicklungsplanung machen. So wird ersichtlich, ob das derzeitige OGS-Angebot weiterhin auskömmlich ist oder Handlungsbedarf besteht.

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

3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

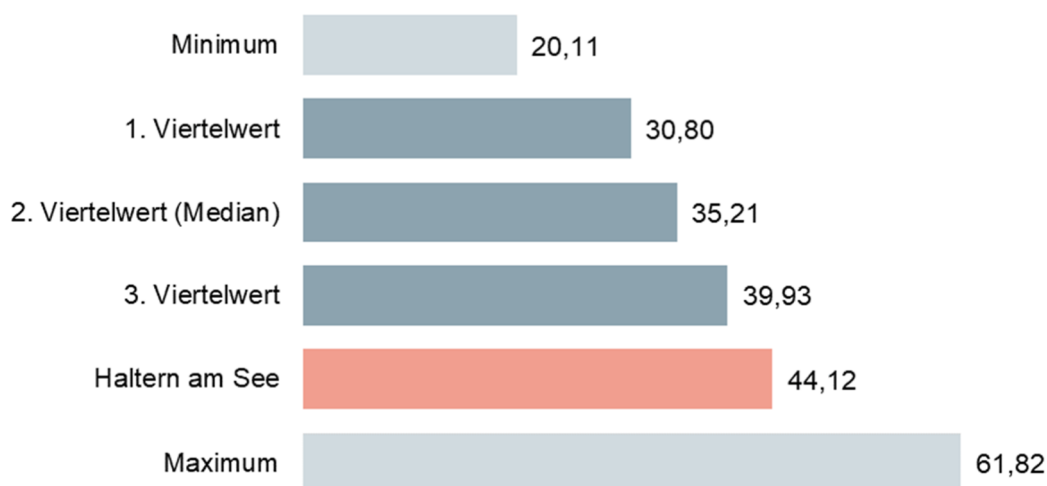
- In der Stadt Haltern am See ist die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen hoch. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit weiter steigenden Teilnehmerzahlen.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2¹¹ in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz¹² kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden.

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

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

Teilnahmequote in Prozent 2018



¹¹ Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

¹² § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

Sowohl bei den Schülerzahlen als auch bei der Anzahl der OGS-Kinder gibt es in der Stadt Haltern am See im Laufe der Jahre nur leichte Schwankungen. Im interkommunalen Vergleich liegt die Teilnahmequote auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Die neue SEP geht von einem kontinuierlichen Anstieg der OGS-Teilnehmenden aus. So wird ab dem Schuljahr 2021/2022 eine OGS-Teilnahmequote über 50 Prozent prognostiziert. Bis zum Schuljahr 2024/2025 soll sie auf über 60 Prozent steigen.

Die Zahl der Kinder mit besonderem erzieherischen Bedarf steigt im Laufe der Jahre kontinuierlich. Im Schuljahr 2018/ 2019 nehmen 68 Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der OGS-Betreuung teil. Dies entspricht elf Prozent der betreuten Kinder. Verglichen mit den anderen Kommunen gleicher Größenordnung nehmen an der OGS in Haltern am See überdurchschnittlich viele Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf teil. Der Median der Vergleichskommunen lag im betrachteten Jahr bei sechs Prozent.

3.5 Organisation und Steuerung

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

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Der Fachbereich 40 Schule und Sport der **Stadt Haltern am See** ist für die strategische Planung und die operative Abwicklung der OGS verantwortlich. Die Festsetzung der Elternbeiträge und die jährlichen Überprüfungen erfolgen durch den Fachbereich 51 Familie und Jugend. Insgesamt werden dafür 1,67 Vollzeit-Stellen im Jahr 2018 zur Verfügung gestellt.

Laut Angaben der Stadt Haltern am See hat man aus Gründen der Trägervielfalt und dem Mangel an städtischem Personal mit pädagogischen Qualifikationen freie Träger mit der OGS-Durchführung beauftragt.

Aktuell hat die Stadt Haltern am See die OGS-Aufgabe für vier Grundschulstandorte an die Arbeiterwohlfahrt, für zwei Standorte an die Caritas und für jeweils einen Standort an einen Förderverein der jeweiligen Schule vergeben. Die vier Träger stellen das für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Personal zur Verfügung.

Die Stadt Haltern am See setzt die Elternbeiträge fest. Sie führt die jährliche Überprüfung von Einkommensverhältnissen durch und zieht die Elternbeiträge ein. Das Mahnverfahren erfolgt durch die Stadt Haltern am See. Die Stadt beantragt auch die erforderlichen Landeszuschüsse.

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

3.5.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Haltern am See bringt die kommunalen Interessen unter anderem über die jährlichen Treffen mit der Schulleitung, OGS-Koordinatoren und Kooperationspartnern ein. Kooperationsvereinbarungen wurden zur OGS-Gründung im Schuljahr 2005/2006 für jeden Schulstandort abgeschlossen und sind bis dato nicht aktualisiert worden.

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

Zwischen der **Stadt Haltern am See**, der jeweiligen Grundschule sowie dem jeweiligen Betreuungsträger wurde bei Etablierung der OGS ein Kooperationsvertrag geschlossen. Dieser legt die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest.

Darin werden im Wesentlichen die Aufgaben und Leistungen der Kooperationspartner festgelegt. Zentraler Bestandteil ist die Finanzierung in § 7 – Aufgaben der Stadt Haltern am See des Vertrages. Die Finanzierung ist bei allen Trägern gleich. Diese erhalten für jedes Kind eine Pauschale.

Nach Angabe der Stadt gibt es noch Erläuterungen, die in den Kooperationsverträgen angepasst werden müssen.

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren.

Der Kooperationsvertrag ist bis zum Ende eines Schuljahres befristet. Er verlängert sich stillschweigend jeweils um ein weiteres Schuljahr, wenn nicht spätestens vor Ablauf des 28. Februar eines jeden Jahres eine Kündigung durch einen der Vertragspartner bei den jeweils anderen Partnern eingegangen ist. Die kurzen Kündigungsfristen ermöglichen der Stadt Haltern am See bei Bedarf ein flexibles Agieren und sind somit positiv zu sehen.

Mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen gibt es bei Bedarf gemeinsame Besprechungen. Zudem gibt es einen jährlichen Arbeitskreis OGS mit den Schulleitungen, OGS-Koordinatoren, Kooperationspartnern und Schulträgern. Hier erfolgt u.a. eine Beratung über Organisationsfragen mit der Zielsetzung gemeinschaftlicher einheitlicher Vorgehensweisen. Auch sonst steht die Stadt nach eigener Angabe mit den Schulleitungen und auch den Trägern in einem guten Kontakt.

3.5.3 Datentransparenz

→ Feststellung

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

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

Die **Stadt Haltern am See** hat im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ das Produkt „03.211.01 Grundschulen“ eingerichtet, in dem alle Erträge und Aufwendungen, die der OGS direkt zugeordnet werden können, erfasst werden. Neben der OGS werden hier auch die Übermittagsbetreuung betreffenden Erträge und Aufwendungen abgebildet.

Nicht unmittelbar der OGS zuzuordnende Erträge und Aufwendungen werden nicht in diesem Produkt erfasst. Dies betrifft zum Beispiel die Aufwendungen für das Gebäudemanagement. Dadurch ist der gesamte Ressourceneinsatz für die OGS nicht aus dem Produkt ersichtlich. Das genaue OGS-Ergebnis kann erst nach Bereinigungen bzw. Hinzurechnungen ermittelt werden. Zu Prüfungszwecken wurden die zur OGS gehörenden Sachverhalte abgegrenzt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen wurden dem Handlungsfeld OGS seitens der Kommune mit Hilfe eines Flächenschlüssels (Verhältnis der Fläche OGS zur Gesamtfläche Grundschulen) zugeordnet.

→ **Empfehlung**

Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Haltern am See ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für diesen Bereich einrichten. Die Datentransparenz kann zudem gesteigert werden, indem alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zugeordnet werden. Außerdem sollten die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abgegrenzt werden.

Die Stadt Haltern am See hat im Haushaltsplan keine strategischen Ziele oder Kennzahlen für die OGS formuliert, die regelmäßig in einem Berichtswesen dargestellt und zu Steuerung genutzt werden. Die OGS-Weiterentwicklung folgt allein dem quantitativen Bedarf.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerung der OGS sollten Ziele festgelegt und die Zielerreichung mit Kennzahlen gemessen werden. Die Ziele und Kennzahlen sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt werden.

Eine mögliche Basis hierfür könnten die im Rahmen dieser Prüfung erhobenen Kennzahlen bilden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Die meisten Vergleichskommunen haben einen deutlich höheren schülerbezogenen Fehlbetrag als die Stadt Haltern am See. Nach der Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse an die Kooperationspartner wird der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ab dem Schuljahr 2020/2021 voraussichtlich steigen.

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

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

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie drei von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt:

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

Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Die Erträge der OGS bei der **Stadt Haltern am See** setzen sich aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen. In 2018 erwirtschaftet Haltern am See Erträge in Höhe von 1.256.970 Euro. 2019 sind diese deutlich gestiegen, und zwar auf rund 1.524.653 Euro.

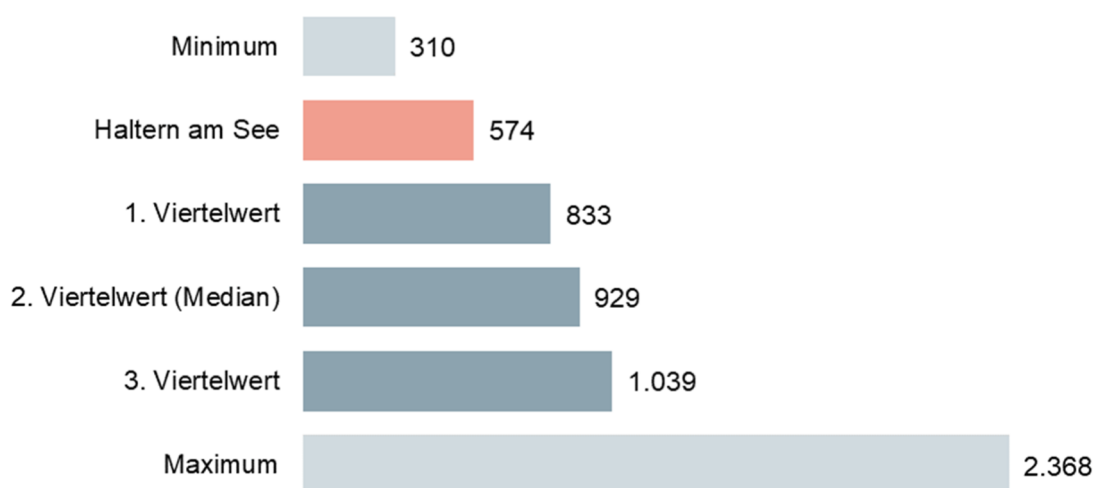
Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen.

Die Aufwendungen für die OGS sind ebenfalls gestiegen und zwar von rund 1.600.000 Euro in 2018 auf 1.844.000 Euro in 2019.

Die Stadt Haltern am See verzeichnet im Bereich OGS einen Fehlbetrag von rund 344.000 Euro in 2018 und von rund 320.000 in 2019.

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

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Der Fehlbetrag der OGS liegt beim Schülerbezug auf sehr niedrigem Niveau. Die Erhöhung des freiwilligen Zuschusses an die Kooperationspartner werden die OGS-Aufwendungen voraussichtlich erhöhen (s. Kapitel „3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schüler“).

Durch die zum 01. August 2019 in Kraft getretende Elternbeitragssatzung (s. Kapitel „3.6.2.1 Elternbeiträge“) wird zwar ein Teil der gestiegenen Aufwendungen aufgefangen, eine vollständige Kompensation kann dadurch jedoch nicht erreicht werden. Diese Entwicklung wird voraussichtlich zum Anstieg des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler führen.

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

Einwohnerbezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	9,07	4,26	6,68	10,02	13,01	26,25	19
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	277	124	199	264	355	740	19

Die Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag werden im Folgenden weitergehend analysiert.

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge

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

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ Feststellung

Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Haltern am See auf überdurchschnittlichem Niveau. Nur eine Vergleichskommune hat hier höhere Erträge zu verzeichnen. Die Elternbeitragssatzung bietet jedoch noch weiteres Potenzial zur Ertragssteigerung.

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

Die **Stadt Haltern am See** erhebt im Prüfungszeitraum Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der „Satzung der Stadt Haltern am See über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme an den außerunterrichtlichen Angeboten der offenen Ganztagschulen im Primarbereich“ vom 17. Dezember 2007. Die Satzung wurde regelmäßig angepasst, die letzte für den Prüfungszeitraum geltende Überarbeitung erfolgte am 05. Juli 2019 mit Wirkung zum 01. August 2019.

Die Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach neun beitragspflichtigen Einkommensstufen erhoben.
- Die Eltern leisten einen Beitrag zur OGS-Finanzierung entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Bis zu einem Netto-Einkommen von 25.000 Euro sind die Eltern von der Beitragszahlung befreit.
- Der niedrigste Beitrag liegt bei 36 Euro. Der Höchstbeitrag in Höhe von 150 Euro wird ab einem Netto-Einkommen über 70.000 Euro erhoben.
- Die Beiträge werden nicht dynamisiert.
- Zusätzliche Ermäßigungstatbestände (z.B. bei Geschwisterkindern) gibt es nicht.
- Die Eltern sind verpflichtet, alle berechnungsrelevanten Unterlagen zur Festsetzung der Beitragshöhe bei der Stadt Haltern am See einzureichen. Sollten die Einkommensnachweise nicht eingereicht werden, ist die Stadt berechtigt, den Höchstbeitrag der jeweiligen Betreuungsform festzusetzen.

¹³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

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

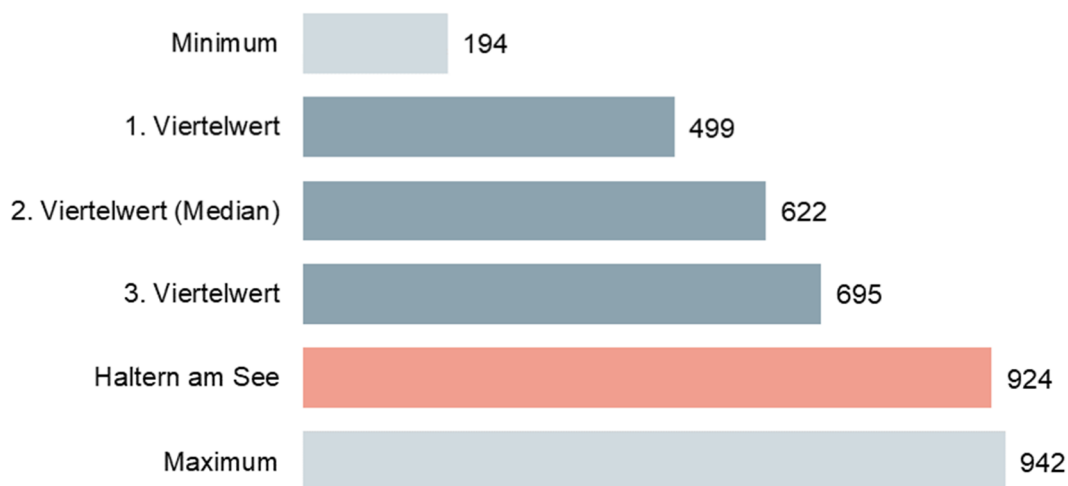
Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	547.342	607.447	585.129	554.381	629.872
Anzahl OGS-Schüler	616	662	569	600	652
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	889	918	1.028	924	966
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	1.412.681	1.505.396	1.568.329	1.601.419	1.844.442
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	./.	./.	./.	./.	./.
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	38,74	40,35	37,31	34,62	34,15

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

Die Stadt Haltern am See kann im Vergleichsjahr 2018 34,6 Prozent ihrer Aufwendungen für die OGS-Betreuung durch die eingenommenen Elternbeiträge decken.

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Laut Angaben der Verwaltung sind über 25 Prozent der OGS-Kinder beitragsfrei. Gleichzeitig entrichten über 25 Prozent der Beitragspflichtigen den Höchstbetrag. Durch diese Elterneinkommensstruktur erklärt sich die sehr gute Positionierung der Stadt Haltern am See im interkommunalen Vergleich.

Der Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹⁴ bietet einige Gestaltungsmöglichkeiten, die von der Stadt Haltern am See nur teilweise genutzt werden. Daher bestehen zur weiteren Verbesserung der Ertragslage noch folgende Handlungsmöglichkeiten:

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

→ Empfehlung

Die Elternbeiträge sollten an die Steigerungssätze des Runderlasses in Form von jährlichen dynamischen Erhöhungen angepasst werden. Die Beitragsfreiheit sollte überprüft werden. Des Weiteren sollte die Stadt Haltern am See Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.

Die Ausschöpfung der hier aufgezeichneten Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt durch die aktuelle Erhöhung der Aufwendungen zusätzlich an Gewicht.

¹⁴ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

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

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

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

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

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.669	2.233	2.600	2.809	2.911	4.052	19
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.121	1.712	2.001	2.105	2.313	2.454	15
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	322	148	286	356	483	1.035	19

Die Aufwendungen je OGS-Schüler liegen im interkommunalen Vergleich deutlich unter dem Median. Dabei entfallen 92 Prozent der städtischen Aufwendungen auf die zwei größten Positionen. 79 Prozent sind Transferaufwendungen und zwölf Prozent entfallen auf die Gebäudeaufwendungen. Sowohl die Transferaufwendungen als auch die Gebäudeaufwendungen der Stadt Haltern am See sind im interkommunalen Vergleich unauffällig und liegen nur leicht über bzw. unter dem Median.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind im Prüfungszeitraum von 2.293 Euro im Jahr 2015 auf 2.829 Euro in 2019 und somit um rund 23 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg ist in erster Linie auf den Anstieg der Transferaufwendungen zurückzuführen (s. Kapitel „3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schüler“). Die OGS-Teilnehmerzahl ist im genannten Zeitraum um sechs Prozent gestiegen.

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

Die Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

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

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

➔ Feststellung

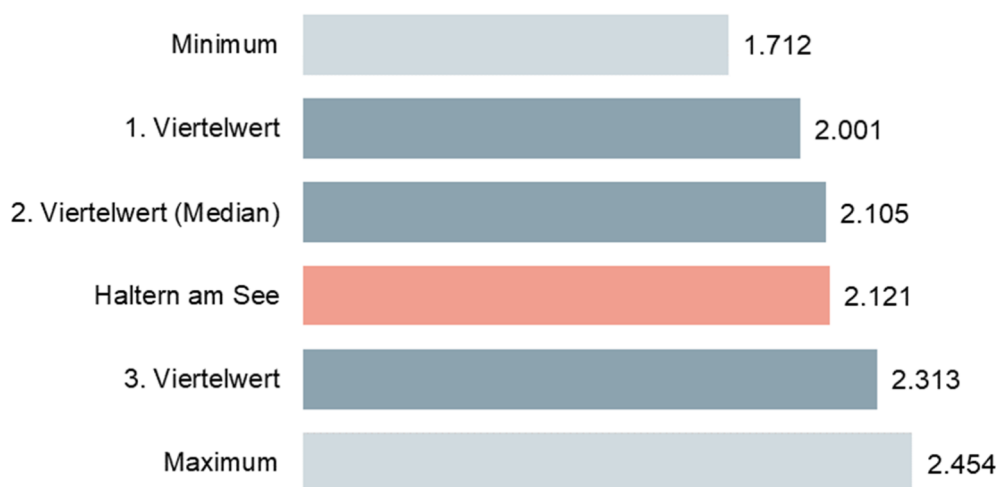
Die Stadt Haltern am See hat leicht überdurchschnittlich hohe Transferleistungen. Dies belastet den Haushalt.

Die **Stadt Haltern am See** hat die Durchführung der OGS-Aufgabe auf Dritte übertragen. Die Abrechnung mit den Kooperationspartnern erfolgt auf Basis von Kooperationsvereinbarungen (s. Kapitel „3.5.2 Steuerung“). Die OGS-Träger erhalten neben den weitergeleiteten Landesmitteln und dem verpflichteten Eigenanteil des Schulträgers, einen zusätzlichen freiwilligen Zuschuss. Im Schuljahr 2018/2019 beträgt dieser Zuschuss 411 Euro bzw. 801 Euro bei sonderpädagogischen Förderbedarf monatlich je Schüler bzw. Schülerin und in 2019/2020 305 Euro bzw. 695 Euro. Die OGS-Träger erhalten damit in der gesamten Stadt Haltern am See identische finanzielle Mittel zur Ausgestaltung der OGS.

Gemäß einem Ratsbeschluss vom 11 Mai 2020 wurden die freiwilligen Zuschüsse für das Schuljahr 2020/2021 auf 428 Euro bzw. 829 Euro erhöht. Auch in den Folgejahren wird jede weitere Erhöhung der Landesmittel parallel in gleichem Umfang auf den Bereich der freiwilligen Zuschüsse übertragen. Ziel dieser Erhöhungen ist es, die Funktionalität der OGS und ihren Qualitätsstandard zukünftig nicht zu gefährden. Die Vereinbarung gilt fortlaufend bis auf Widerruf. Hierdurch wird es zu einer jährlichen Steigerung der Transferaufwendungen kommen.

Die Transferaufwendungen belaufen sich in der Stadt Haltern am See in 2018 auf rund 1.273.000 Euro und in 2019 auf 1.506.000 Euro.

Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



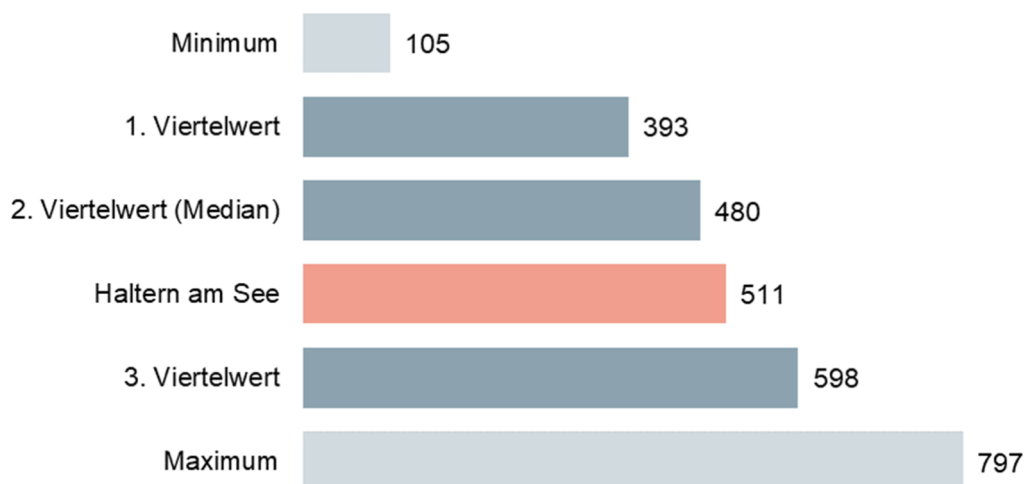
Infolge der Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse an die Kooperationspartner werden die Transferaufwendungen je OGS-Schüler weiter steigen. Infolgedessen wird der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ebenfalls unweigerlich steigen und der städtische Haushalt entsprechend belastet.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	264.411	290.219
Landeszuweisungen in Euro	702.589*	894.781
Mindestleistung (gerundet) in Euro	967.000	1.185.000
Transferleistungen in Euro	1.272.863	1.506.149
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	306.000	321.000
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	511	492

*Bei der Landeszuweisung im Jahr 2018 ist als Besonderheit zu beachten, dass ein Rückzahlungsanspruch von OGS-Fördermitteln der Bezirksregierung Münster in Höhe von 21.424 Euro aus dem Schuljahr 2015/2016 die Erträge in 2018 vermindert hat. Ohne diese Rückzahlung würden sich die Mehrleistungen sich auf 284.576 Euro reduzieren.

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Haltern am See erbringt 2018 freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 511 Euro je OGS-Schüler. Dies entspricht 24 Prozent der gesamten Transferleistungen. Über 50 Prozent der geprüften Kommunen erbringen geringere freiwillige Leistungen als die Stadt Haltern am See.

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

→ **Empfehlung**

Die dynamische jährliche Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse je OGS-Schüler entsprechend der Erhöhung der Landesmittel sollte überdacht werden.

3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

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

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

→ **Feststellung**

Die vorgesehenen und bereits durchgeführten räumlichen Erweiterungen der Grundschulen der Stadt Haltern am See in 2020 werden zur Erhöhung des OGS-Raumangebotes führen. Infolgedessen wird voraussichtlich die OGS-Fläche je Schüler steigen. Dementsprechend wird die Neustrukturierung des OGS-Raumangebotes zu steigenden Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen.

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

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

Die OGS-Aufwendungen für Gebäude liegen in 2018 bei rund 193.000 Euro und in 2019 bei rund 192.000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gebäudeaufwendungen in Haltern am See nicht direkt der OGS zugeordnet werden. Für die Prüfung wurde diese Aufwandsposition seitens der Stadt auf der Basis eines Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamtflächen der Schulgebäude) ermittelt.

In Haltern am See stehen im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 3.434 m² Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	322	148	286	356	483	1.035	19
Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche in Euro	56,26	33,68	51,22	69,04	90,72	165	19
Fläche je OGS-Schüler in qm	5,72	2,54	4,10	5,47	7,13	9,80	19
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	16,84	4,32	8,56	10,19	14,70	19,76	19

Die Stadt Haltern am See hat 2018 geringere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als über 50 Prozent der geprüften Kommunen gleicher Größenordnung.

An vier Schulstandorten wurden in 2020 bauliche Erweiterungsmaßnahmen umgesetzt, sind in konkreter Umsetzung begriffen oder für 2021 eingeplant. An einem weiteren Standort wurde aufgrund sehr hoher OGS-Teilnehmerzahlen eine Mensa geschaffen.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Haltern am See bringt die kommunalen Interessen unter anderem über die jährlichen Treffen mit der Schulleitung, OGS-Koordinatoren und Kooperationspartnern ein. Kooperationsvereinbarungen wurden zur OGS-Gründung im Schuljahr 2005/2006 für jeden Schulstandort abgeschlossen und sind bis dato nicht aktualisiert worden.	10	E1	Die Stadt Haltern am See sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren.	10
F2	Im Haushalt der Stadt Haltern am See ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden dem Produkt „Grundschulen“ zugeordnet. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Haltern am See dadurch nicht vollumfänglich bekannt.	11	E2.1	Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Haltern am See ein Produkt bzw. eine Kostenstelle eigens für diesen Bereich einrichten. Die Datentransparenz kann zudem gesteigert werden, indem alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten der Kostenstelle Offene Ganztagschule zugeordnet werden. Außerdem sollten die Erträge und Aufwendungen der OGS und der Übermittagsbetreuung voneinander abgegrenzt werden.	11
			E2.2	Zur Steuerung der OGS sollten Ziele festgelegt und die Zielerreichung mit Kennzahlen gemessen werden. Die Ziele und Kennzahlen sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt werden.	11
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F3	Die Erträge aus Elternbeiträgen liegen in Haltern am See auf überdurchschnittlichem Niveau. Nur eine Vergleichskommune hat hier höhere Erträge zu verzeichnen. Die Elternbeitragssatzung bietet jedoch noch weiteres Potenzial zur Ertragssteigerung.	14	E3	Die Elternbeiträge sollten an die Steigerungssätze des Runderlasses in Form von jährlichen dynamischen Erhöhungen angepasst werden. Die Beitragsfreiheit sollte überprüft werden. Des Weiteren sollte die Stadt Haltern am See Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.	17

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Haltern am See hat leicht überdurchschnittlich hohe Transferleistungen. Dies belastet den Haushalt.	18	E4	Die dynamische jährliche Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse je OGS-Schüler entsprechend der Erhöhung der Landesmittel sollte überdacht werden.	21
F5	Die vorgesehenen und bereits durchgeführten räumlichen Erweiterungen der Grundschulen der Stadt Haltern am See in 2020 werden zur Erhöhung des OGS-Raumangebotes führen. Infolgedessen wird voraussichtlich die OGS-Fläche je Schüler steigen. Dementsprechend wird die Neustrukturierung des OGS-Raumangebotes zu steigenden Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler führen.	21	E5	Die Stadt Haltern am See sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine weitere Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen.	22

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	8	7	7	6	6
Anzahl der Grundschulstandorte	9	8	8	8	8
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	9	8	8	8	8
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	0	0	0	0	0
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	9	8	8	8	8

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	1.360	1.335	1.335	1.360	1.357
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	1.360	1.335	1.335	1.360	1.357
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	1.328	1.335	1.335	1.360	1.357
davon OGS-Schüler	616	662	569	600	652

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	340	357	467	574	490
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	889	918	1.028	924	966
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.293	2.274	2.756	2.669	2.829
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.833	1.857	2.208	2.121	2.310
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	447	465	511	492
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	260	222	308	322	294

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei der Prüfung der Bauaufsicht der Stadt **Haltern am See** hat die gpaNRW vor allem positive Punkte festgestellt. Die gesetzlichen **Frist- und Prüfvorgaben** hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Bei der Ausschöpfung des **Gebührenrahmens** zeigt sich noch moderates Optimierungspotenzial.

Der **Internetauftritt** der Bauaufsicht ist benutzerfreundlich, könnte aber noch um weitere Informationen für Bauherren ergänzt werden. Die vor Ort erhältliche Broschüre für Bauherren bietet eine solide Informationsgrundlage, ist ansprechend gestaltet und mittlerweile auch digital im Internet abrufbar.

Die **Geschäftsprozesse** hat die Bauaufsicht einheitlich über Checklisten geregelt. Im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens könnte die Stadt Haltern am See die Hierarchieebenen zumindest für die einfachen Verfahren reduzieren und damit die Laufzeiten noch weiter optimieren.

Die **Gesamtlaufzeiten** sowohl der einfachen als auch der normalen Antragsverfahren liegen in der Stadt Haltern am See im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert. Damit ist die Bauaufsicht hier bereits kundenfreundlich aufgestellt.

Zudem zeigen die **Bearbeitungskennzahlen** zu den Fällen je Sachbearbeitung, dass die Bauaufsicht in Haltern am See leistungsstark arbeitet. Bei unterdurchschnittlichen Rückständen bewältigen die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen der Bauaufsicht leicht überdurchschnittlich viele Fälle je Vollzeit-Stelle.

Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See nutzt unterstützend eine **Fachsoftware**. Die Antragsteller reichen die Bauanträge jedoch ausschließlich in Papierform ein und die Bauaufsicht führt die Bauakte sowohl digital als auch in Papierform. Dadurch entsteht vielfach Doppelarbeit. Die bereits getätigten Überlegungen zur Implementierung einer digitalen Plattform sollte die Stadt daher zielführend und zeitnah vorantreiben.

Die Bauaufsicht sollte wieder konsequent **Kennzahlen** zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Dabei empfehlen wir ergänzend zur Gesamtlaufzeit auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Unterlagen zu erheben.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Am 31. Dezember 2019 lebten in der **Stadt Haltern am See** 37.850 Einwohner. Die Einwohner verteilen sich auf eine Fläche von 159 qkm. Die Stadt Haltern am See liegt damit im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sowohl bei der Einwohnerzahl als auch bezüglich der Fläche leicht über dem Durchschnitt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich Haltern am See mit seinen weitläufigen Naturbereichen, den über seine Grenzen hinaus bekannten Seen, der guten Verkehrsanbindung am Rande des nördlichen Ruhrgebiets und dem dörflichen Charakter, den es sich bis heute bewahren konnte, ein attraktives Bauland darstellt. Und das nicht nur für Ruhrgebietler, die es aus den umliegenden Städten hinauszieht, sondern auch für Investoren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	57	31	55	67	75	98	49
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	49
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	5,05	2,44	7,13	10,44	13,51	40,94	34
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,91	53,54	80,83	84,82	88,31	96,18	34
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,05	0,00	1,69	5,31	8,86	25,61	49

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung (BauO NRW). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Antragsteller noch schnell im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichen, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Dies zeigt sich auch in Haltern am See. Wurden in 2018 insgesamt 300 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 207. Das entspricht einem Rückgang von 31 Prozent, womit Haltern am See zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen zählt, die am stärksten von einem Rückgang der Bauanträge 2019 betroffen waren.

Die Stadt sollte die Fallzahlen im Baugenehmigungsverfahren gut im Blick behalten. Zwar geben die zurzeit historisch günstigen Bauzinsen vielen Bauherren einen zusätzlichen Anreiz, demgegenüber stehen aber die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Baukosten. Auch mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit sind zurzeit noch nicht absehbar.

Bei der Art des Genehmigungsverfahrens überwiegt in Haltern am See der Anteil der Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren deutlich. Nur fünf Prozent der Baugenehmigungen wickelt die Bauaufsicht über das normale Verfahren ab. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt

Haltern am See damit dem Viertel der Kommunen an, die die höchste Quote zu Gunsten der einfachen Verfahren belegen. Beim Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt Haltern am See mit fünf Prozent nahe dem Mittelwert. Dabei sind Vorlagen im Freistellungsverfahren zumeist dann sehr hoch, wenn die Kommune im Vergleichsjahr neue Baugebiete mit Bebauungsplänen ausgewiesen hat.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	3	1	1	2	3	6	28
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	1	1	2	29
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	5	1	2	3	4	7	34

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden und Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hierbei differenziert die Stadt Haltern am See beim Erfassen der Stellungnahmen auch zwischen intern und extern eingeholten. Grundsätzlich sollte die Bauaufsicht die Zahl der einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Pro Bauantrag holt die Bauaufsicht in Haltern am See durchschnittlich fünf Stellungnahmen ein. Damit positioniert sie sich bei dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl von Stellungnahmen. Dies ist mehreren Besonderheiten, die im Stadtgebiet Haltern am See anzutreffen sind, geschuldet. So beziehen sich viele Bauanträge auf die umfangreichen Außenbereiche in der Stadt, bei denen im Regelfall sowohl Untere Landschafts- als auch Untere Wasserbehörde zu beteiligen sind. Zudem muss die Bauaufsicht die Belange, die sich aus den im Stadtgebiet befindlichen Seen und den damit einhergehenden Trinkwasserschutzzonen, die die Einbindung verschiedener Behörden bei der Genehmigung von Bauanträgen nötig machen, berücksichtigen. Eine Besonderheit liegt zudem darin begründet, dass Haltern am See ein ehemaliger Stützpunkt der Römer war. So kommt es immer wieder vor, dass die ausführenden Baufirmen bei Erdarbeiten und Abgrabungen Reste von römischen Bauten entdecken. Dadurch muss die Bauaufsicht bei Neubauten ggf. archäologische Experten beispielsweise des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe hinzuziehen.

Bei der Prozessbetrachtung unter Punkt 4.3.4 gehen wir noch einmal auf die Einbindung des Stellungnahmeverfahrens in den Baugenehmigungsprozess ein.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Es gibt bereits Kriterien für das Treffen von Ermessensentscheidungen, die die Bauaufsicht noch weiter ausbauen könnte.

→ Feststellung

Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Haltern am See weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 Bauaufsicht der **Stadt Haltern am See** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW ein. Für den Fall, dass ein Beschäftigter wegen Urlaubs oder Erkrankung nicht anwesend ist, gewährleistet die Vertretungsregelung, dass die Frist dennoch gewahrt wird.

Nach Eingang eines Bauantrags wird der Fachbereich Planung umgehend kontaktiert und anschließend der Wirtschaftsbetrieb Stadtentwässerung um Stellungnahme gebeten. Parallel holt die Bauaufsicht weitere erforderliche Stellungnahmen wie beispielsweise zum Brandschutz oder zur Kampfmittelräumung ein und beginnt auch bereits mit der Bearbeitung des Bauantrages.

Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte reduziert die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit. Vor allem die durchschnittliche Laufzeit beim einfachen Genehmigungsverfahren, bei der der Gesetzgeber im Regelfall eine Sechs-Wochenfrist einfordert, sollte die Bauaufsicht daher möglichst immer einhalten.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages hält die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See häufig ein. Verlängerungsmöglichkeiten gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt sie nur selten bei Spezialfällen in Anspruch. Dann wird die Verlängerungsmöglichkeit dem Antragsteller gegenüber auch schriftlich kommuniziert.

Die von der Bauaufsicht mitgeteilten Gesamtlaufzeiten bestätigen die Angaben der Bauaufsicht bezüglich der Fristtreue. Dezidiert gehen wir auf die Laufzeiten unter Punkt 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“ noch einmal ein.

Wenn eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 69 BauO NRW erforderlich ist, benachrichtigt die Bauaufsicht Angrenzer gemäß § 72 BauO NRW selbst oder lässt sich einen Nachweis des Nachbarn durch den Antragsteller vorlegen.

Laut Auskunft des Fachbereichsleiters Bauen überwacht der Baukontrolleur den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW im Regelfall spätestens nach drei Jahren, um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten.

Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hat einige nachprüfbare Kriterien zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen festgelegt. Hier sind beispielsweise Fälle, bei denen die Abstandsflächen nicht eingehalten werden, aufgeführt. Für Überlappungen hat die Bauaufsicht Kriterien für Geringfügigkeit festgelegt. Zweifelsfälle diskutiert die Bauaufsicht im Regelfall zu dritt. Ansonsten entscheiden die Beschäftigten anhand von Erfahrungswerten nach pflichtgemäßem Ermessen.

Es ist wichtig, dass die Bauaufsicht bei Ermessensentscheidungen darauf achtet, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So wird zum einen eine einheitliche zum anderen aber auch Einzelfall bezogene Sachbearbeitung sichergestellt, der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die nötige Rechtssicherheit hergestellt. Hierfür bietet sich die Anlage eines erweiterten Kriterienkataloges an. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien sortiert aufgeführt und begründet sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet werden, um als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen herangezogen werden zu können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

→ **Empfehlung**

Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen.

Durch die Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Um beurteilen zu können, ob die Bauaufsicht mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Wir empfehlen die Ermittlung dieses Aufwands sowie die Bildung einer Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“, welche Aufschluss darüber gibt, zu welchem Anteil die Stadt ihre Aufwendungen in der Bauaufsicht durch Gebühren refinanziert.

Da die Stadt grundsätzlich die Anzahl bzw. den Umfang der Bauanträge nur bedingt beeinflussen kann, liegt die größtmögliche Stellschraube darin, den Gebührenrahmen voll auszuschöpfen. Beispielsweise kann die Bauaufsicht für Anträge, die nach § 71 Abs. 1 BauO NRW als zurückgenommen gelten sowie bei der Nachforderung von Unterlagen, eine Bearbeitungsgebühr erheben. Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019 geregelt. Danach kann die Gebühr bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben gewesen wäre, mindestens aber 50 Euro betragen. Diese Gebühr ist zwar gemäß der ergänzenden Regelung zur Tarifstelle 2.5.2.1 auf die Gebühr für die abschließende Entscheidung anzurechnen, allerdings nur in Höhe von 50 Prozent.

Bisher schickt die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See zurückgenommene Anträge im Regelfall ohne Gebührenbescheid an die Antragsteller zurück. Die Bauaufsicht sollte auch diese Möglichkeit zur Gebühreneinnahme nutzen und so den Aufwand verursachungsgerechter decken.

Darüber hinaus kann die Gebührenerhebung bei der Nachforderung von Unterlagen einen gewissen „erzieherischen“ Effekt erzielen, der in der Folge zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereichter Anträge führt. Hier entgehen der Bauaufsicht zurzeit Gebühren für geleisteten Mehraufwand.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordernden Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.

4.3.3 Zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Haltern am See hält für Bauherren Kontakthinweise und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Positiv bewerten wir die an öffentlichen Stellen ausliegende Broschüre für Bauherren und Antragsteller, die diese nunmehr auch auf der Homepage der Stadt digital durchblättern oder herunterladen können.

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.

Zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,86	0,00	1,77	4,16	6,90	20,00	48

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge liegt in Haltern am See unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Auf der Homepage der Stadt finden sich für Bauherren und Antragsteller die erforderlichen Kontaktinformationen. Bauantragsformulare können Antragsteller dort direkt herunterladen. Bei diesen Formularen handelt es sich um interaktive Formulare, die die Antragsteller direkt am PC ausfüllen und anschließend ausdrucken können.

In der Stadt Haltern am See liegen an verschiedenen öffentlichen Stellen Broschüren mit hilfreichen Hinweisen und Erläuterungen für Bauherren und Antragsteller aus. Über dieses Printmedium wird das Online-Angebot unterstützt, was zu einer besseren Aufklärung künftiger Bauherren beiträgt. Die Broschüre ist ansprechend und nutzerfreundlich aufbereitet und auch bereits aktuell im Hinblick auf die Gesetzesänderungen der neuen BauO NRW. Die Empfehlung der gpaNRW die in der Broschüre dargelegten Hinweise auch digital über die Homepage der Stadt anzubieten und beispielsweise als Download zur Verfügung zu stellen, nahm die Bauaufsicht

sofort konstruktiv auf und setzte diesen zusätzlichen Service für die Antragsteller noch während der Prüfung praktisch um.

Ergänzend bietet sich noch eine FAQ-Liste sowie eine Liste mit den häufigsten Fehlern und Versäumnissen, die beim Stellen von Bauanträgen in Haltern am See vorkommen, an. Hierbei gibt es durchaus lokale Unterschiede, auf die die Bauaufsicht über dieses digitale Medium praxisorientiert eingehen könnte. Das könnte wiederum dazu beitragen, den bereits guten Wert bei den Rücknahmefällen sowie zeitintensive telefonische Anfragen weiter zu reduzieren.

Zusätzlich hat die Bauaufsicht selbstentwickelte Flyer zu vielfach nachgefragten Themen wie der Baugenehmigungspflicht von Gartenhäusern sowie der Einfriedung von Grundstücken entworfen, die sicherlich sinnvolle Ergänzungen zur Baubroschüre darstellen. Allerdings sollte die Bauaufsicht diese aktualisieren, da sie nicht mehr den Vorgaben der aktuellen BauO NRW entsprechen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte ihren Internetauftritt noch um eine FAQ-Liste für Bauherren ergänzen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

- Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hat ihre Geschäftsprozesse mit Hilfe von Checklisten und schriftlichen Regelungen eindeutig geregelt, sodass ein gleichbleibender Workflow gewährleistet ist.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Haltern am See** verwendet zum sicheren Abarbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sowie von Bauanträgen im einfachen wie im normalen Verfahren Checklisten. Diese Checklisten sind in der vor Ort eingesetzten Fachsoftware installiert. Insofern sind die Arbeitsabfolgen durch eindeutige Prozessschritte festgelegt. Die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungsbefugnisse der Bauaufsicht sind in der Allgemeinen Dienstweisung geregelt.

Bauanträge gehen in Haltern am See ausschließlich in Papierform ein. Der Antragsteller muss drei Exemplare einreichen, die die Bauaufsicht dann an die Beteiligten weitergibt. Teilweise gehen Unterlagen wie z.B. Standsicherheitsnachweise auch per E-Mail bei der Bauaufsicht ein. So entstehen regelmäßig Medienbrüche durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware oder durch das Erfordernis per E-Mail eingereichte Unterlagen auszudrucken und der Papierakte beizufügen. Die Fachsoftware nutzt die Bauaufsicht im Wesentlichen als Schreibprogramm. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ Feststellung

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens läuft in Haltern am See überwiegend effektiv. Die Sichtung der eingehenden Bauanträge sowie nachgereichter Unterlagen und Stellungnahmen durch drei Hierarchieebenen ist aus Sicht der gpaNRW nicht zwingend erforderlich und kann zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten führen.

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.

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der **Stadt Haltern am See** ist grundsätzlich daran orientiert, die Antragsteller möglichst zügig und im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zufrieden zu stellen. Um den Prozess nicht unnötig aufzublähen, holt die Bauaufsicht nur die zwingend erforderlichen Stellungnahmen ein. Dies geschieht soweit möglich parallel zum Genehmigungsverfahren.

Jeden Bauantrag sowie den nachfolgenden Schriftverkehr hierzu, nimmt zunächst der Technische Dezernent zur Kenntnis. Anschließend sichtet diese noch der Fachbereichsleiter Bauen. In einer wöchentlich stattfindenden „Baurunde“ werden dann alle Anträge vom Dezernenten, dem Fachbereichsleiter Planen und dem Fachbereichsleiter Bauen vorbesprochen und ggf. mit Anmerkungen versehen, bevor dieser die Anträge einer Sachbearbeitung zuordnet.

Die „Baurunde“ hat sich insofern bewährt, weil bereits im Vorfeld die wichtigsten Entscheidungsträger aus den Bereichen Bauen und Planen im gegenseitigen Einvernehmen ihr Votum abgeben und damit eine verlässliche Basis für die weitere Prüfung legen. Aus Sicht der gpaNRW würde es aber ausreichen, wenn sich diese Runde auf die großen, bedeutenden und ggf. strittigen Verfahren konzentrieren würde. Der Fachbereichsleiter Bauen könnte hier eine sachgerechte Vorabauswahl treffen. So könnte dieser Prozessschritt zeitlich eingegrenzt, optimiert und einfache Antragsverfahren beschleunigt werden. Zudem würde das eigenverantwortliche Handeln der Sachbearbeitung gestärkt.

In vielen der von uns geprüften Kommunen sichtet zudem lediglich eine Vorgesetztenebene alle Anträge und den weiteren Schriftverkehr hierzu. Damit wird aus unserer Sicht das Vieraugenprinzip gewahrt, wodurch wir diese Vorgehensweise als ausreichend ansehen.

→ Empfehlung

Um das Antragsverfahren noch zu beschleunigen, könnte die Stadt Haltern am See die Sichtung der eingehenden Anträge auf zwei Hierarchieebenen reduzieren. Zudem wäre es vorteilhaft, wenn die wöchentlich stattfindende „Baurunde“ nur die großen, bedeutenden oder ggf. strittigen Bauvorhaben vorbespricht.

Die jeweilige Sachbearbeiterin bzw. der jeweilige Sachbearbeiter trifft die abschließende Entscheidung über den vorliegenden Bauantrag und unterzeichnet diesen allein. Da die Bauaufsicht zu den korruptionsgefährdeten Bereichen der Stadtverwaltung zählt, befürworten wir normalerweise, dass ein Vorgesetzter oder eine Vorgesetzte die Entscheidung über einen Bauantrag mit abzeichnet. Da aber in Haltern am See die vorgelagerte Hierarchieebene bereits alle Posteingänge sichtet und die vorgeschaltete „Baurunde“ zusätzlich noch eine Vorabentscheidung trifft, ist das Vieraugenprinzip hier aus unserer Sicht ausreichend gewahrt. Wenn die Stadt das Verfahren, wie von uns empfohlen, ändert und die Verantwortung bei der Bearbeitung der einfachen Baugenehmigungsverfahren auf die Sachbearbeiterebene verlagert, sollte der abschließende Bescheid zur Sicherstellung des Vieraugenprinzips vom direkten Vorgesetzten mit abgezeichnet werden.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge liegen in Haltern am See im einfachen wie im normalen Baugenehmigungsverfahren unter dem Median. Damit ist die Stadt Haltern am See bei der Bearbeitung der Bauanträge bereits kundenorientiert aufgestellt.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) 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.

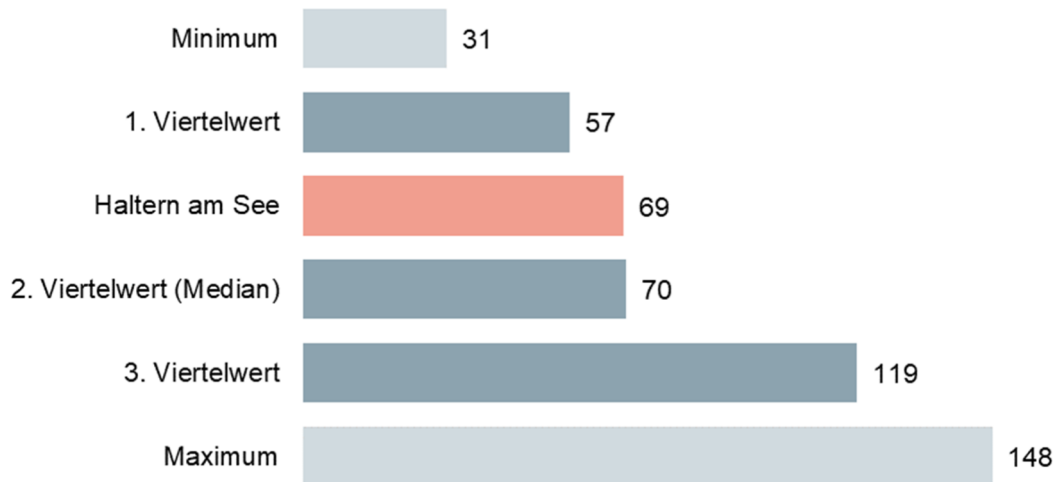
Auch in **Haltern am See** gehen viele Bauanträge nicht vollständig und entscheidungsreif bei der Stadt ein. So fehlen beispielsweise öfters die Entwässerungsnachweise. Die Sachbearbeitung fordert die Unterlagen dann bei den Antragstellern nach und setzt hierfür individuelle Fristen fest.

Beteiligungen interner und externer Stellen holt die Stadt sobald wie möglich bereits parallel dazu ein. Dabei achtet die Bauaufsicht darauf, nur die Stellungnahmen einzuholen, die auch erforderlich sind.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten der Gesamtlaufzeiten sehen wir in einer Reduzierung der Hierarchieebenen vor allem bei den Standardbauanträgen. Hierzu verweist die gpaNRW auf die Ausführungen und Empfehlungen im Kapitel 4.3.5 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“.

Einige Vergleichskommunen können lediglich die Gesamtlaufzeit (ab Antragseingang) aus der eingesetzten Software ermitteln. So auch die Stadt Haltern am See, da bisher der Hinweis auf die Vollständigkeit der Unterlagen in der Fachsoftware nicht gesetzt wurde.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

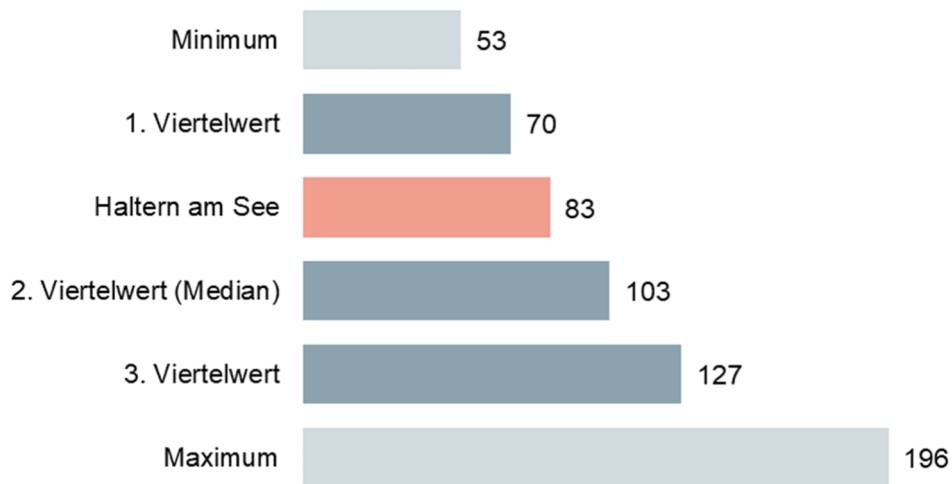


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit durchschnittlich 69 Tagen Bearbeitungszeit weist die Stadt Haltern am See im einfachen Genehmigungsverfahren eine im interkommunalen Vergleich leicht unter dem Median liegende Gesamtlaufzeit aus. Die von der gpaNRW empfohlene Orientierungsgröße von 84 Kalendertagen unterschreitet die Stadt damit deutlich. Die Stadt ist hier somit sehr gut aufgestellt. Im Vorjahr 2018 lag die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren sogar noch etwas niedriger bei 66 Tagen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den normalen Genehmigungsverfahren braucht die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See im Durchschnitt 83 Tage und damit deutlich länger als bei den einfachen Genehmigungsverfahren. Bei diesen Verfahren sind mehr Regelungen zu beachten. Auch wenn dies nicht bedeutet, dass diese Fälle grundsätzlich schwieriger und aufwändiger sind als solche im einfachen Genehmigungsverfahren, fällt hier in den meisten Fällen ein umfangreicherer Bearbeitungsaufwand an. Aber selbst bei den normalen Genehmigungsverfahren liegt die Bauaufsicht noch unter der Empfehlungsgröße von 84 Tagen und deutlich unter dem Median im interkommunalen Vergleich.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Die Bauaufsicht in Haltern am See arbeitet effektiv.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal

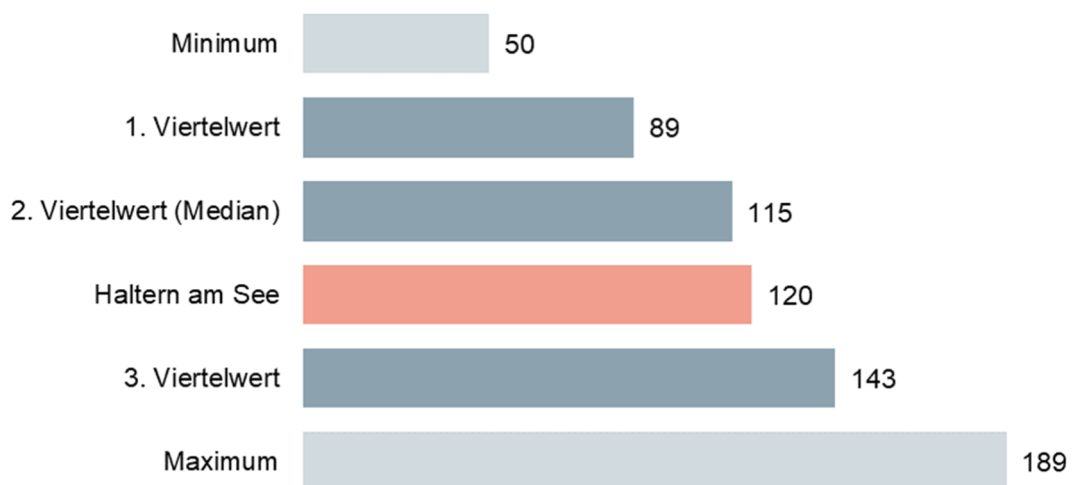
auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Bearbeitung eines Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inklusive Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen.

Insgesamt setzt die Stadt **Haltern am See** für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 2,2 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,4 Vollzeit-Stellen für den Overhead im Jahr 2018 sowie im Vergleichsjahr 2019 ein.

Die gpaNRW hat in Haltern am See die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ erhoben. Bei dieser Kennzahl haben wir keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist.

Fälle¹⁵ je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

¹⁵ Fälle im Sinne dieser Kennzahl sind die Vorlagen zur Genehmigungsfreistellung, die Bauanträge sowie die förmlichen Bauvoranfragen



Waren es in 2018 noch 160 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung, fiel dieser Wert in 2019 auf 120 Fälle. Damit liegt die Stadt Haltern am See im interkommunalen Vergleich leicht über dem Median aller bis dahin geprüften 48 Vergleichskommunen. In 2018 lag sie sogar deutlich über dem Median. Die gesunkene Fallzahl je Sachbearbeitung korreliert mit dem in 2019 insgesamt gesunkenen Fallaufkommen. Die Stadt Haltern am See sollte die Entwicklung der Fallzahlen beobachten, um überhaupt die Möglichkeit zu haben, auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ sagt jedoch noch nichts zu vorliegenden Rückständen aus. Der Bestand der unerledigten Bauanträge im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen liegt bei der Stadt Haltern am See bei knapp 31 Prozent.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	26,09	6,87	23,33	34,32	69,27	450	31
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	15,38	2,73	8,55	13,79	18,66	26,71	49

Mit dem Anteil der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen liegt Haltern am See im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Das bestätigt das Bild einer leistungsfähigen und kundenorientierten Bauaufsicht.

Der Overheadanteil ist in Haltern am See hingegen überdurchschnittlich. Dies liegt vor allem darin begründet, dass in Haltern am See mehrere Vorgesetzte alle eingehenden Bauanträge und den zugehörigen Schriftverkehr sichten. Die wöchentlich stattfindenden Dienstbesprechungen wirken sich ebenfalls auf den Overheadanteil aus.

Die Bauaufsicht könnte den Overheadanteil durch die Umsetzung der in Kapitel „4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ ausgesprochenen Empfehlung senken, wenn sie die Sichtung durch mehrere Vorgesetzte bei Eingang der Anträge reduziert.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Antragsteller bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. In einigen Kommunen können wir eine Differenzierung nach Stellenanteilen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen und den Stellenanteilen für die Bearbeitung der förmlichen

Bauvoranfragen und die Vorbescheide vornehmen. Auch die Stadt Haltern am See konnte differenzierte Personaldaten liefern, die sich wie folgt darstellen:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Haltern am See	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	157	5	41	74	106	233	22
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	157	12	73	115	157	444	21
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	25,00	0,00	10,53	17,95	21,74	45,45	21

Anhand der Kennzahlen ist zu erkennen, dass praktisch alle förmlichen Bauvoranfragen auch zu einem Vorbescheid geführt haben. In vielen Kommunen weichen diese beiden Werte voneinander ab, da dort Antragsteller ihre Bauvoranfragen zum Teil auch wieder zurückziehen.

Bei den Vorbescheiden liegt die Stadt Haltern am See deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes. Sie bearbeitet somit mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als Dreiviertel der Vergleichskommunen, was wiederum ein Hinweis auf die leistungsstarke Arbeit der Bauaufsicht in Haltern am See ist.

Der Overhead-Anteil bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide liegt auch hier deutlich über dem 3. Viertelwert und bestätigt die Empfehlung zur Reduzierung der vorgeschalteten Hierarchieebenen beim Antragsverfahren.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Haltern am See ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform geführt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht.

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme

der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware könnten im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen deutlich, dass sich alteingesessene Geschäftsprozesse im öffentlichen Leben mit einer evidenten Wandlung hin zu einer verstärkten Digitalisierung konfrontiert sehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner erwarten hierzu zeitnah adäquate Lösungen von den kommunalen Verwaltungen. Ein Grund mehr, sich mit dem Thema „Digitalisierung“ in allen städtischen Leistungsbereichen verstärkt auseinanderzusetzen.

In der Bauaufsicht der **Stadt Haltern am See** gehen Anträge ausschließlich in Papierform ein. Die Unterlagen zur Statik gehen zum Teil auch als Datei ein. Die Bauaufsicht leitet die Anträge ausschließlich in Papierform weiter. Zum Teil kommen Stellungnahmen in elektronischer Form, z.B. als E-Mail. Diese legt die Bauaufsicht dann in der Fachsoftware ab, druckt sie aber auch aus, um sie der Hauptakte in Papierform beizufügen. Die Bauaufsicht legt die Anträge nach einem festgelegten Aktenplan ab, sodass gewährleistet ist, dass auch Vertretungskräfte ohne Suchaufwand auf die Unterlagen zugreifen können.

Zur Unterstützung der Bearbeitung setzt die Bauaufsicht eine spezielle Fachsoftware ein. Dabei nutzen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch nicht flächendeckend alle Funktionen, die die Software ermöglicht. So setzen sie zum Beispiel den Hinweis, dass die Unterlagen vollständig eingereicht wurden, zurzeit noch nicht. Dies wäre aber zur Berechnung der unterschiedlichen Laufzeiten vorteilhaft (siehe Anmerkung im Kapitel 4.3.6 „Laufzeit von Bauanträgen“). Die Software nutzt die Sachbearbeitung in erster Linie als Schreibprogramm, da hier die Checklisten sowie Textbausteine und Rechnungsvorlagen hinterlegt sind. Bereits durch diese Nutzung haben sich die Bearbeitungszeiten der Bauanträge laut Aussage der Bauaufsicht verkürzt.

Die Bauaufsicht erklärt, dass die Voraussetzungen zur Umstellung auf die digital geführte Bau-

akte im Wesentlichen vorbereitet sind. So wäre es bereits möglich, dass die Poststelle eingehende Papierakten über einen großen Scanner aufnimmt und diese dann in digitaler Form an weitere Beteiligte weiterleitet.

Noch besser wäre es, wenn die Antragsteller die Anträge direkt auf digitalem Wege bei der Stadt einreichen könnten. So könnte man den Medienbruch durch das Einscannen der Papierakte vermeiden und damit zusätzliche zeitliche und personelle Ressourcen einsparen.

Die Bauaufsicht in Haltern am See will mit der weiteren Digitalisierung der Bauverfahren noch abwarten, bis das Land NRW die zurzeit noch ausstehenden konkreten Vorgaben hierzu bekannt gibt.

Den Service für Antragsteller, den Stand ihres Bauantragsverfahrens im Internet einsehen zu können, stellte die Bauaufsicht nach eigenen Angaben nach zweijähriger Erprobung ein, da das Angebot lediglich rudimentär genutzt worden war.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die digitalisierte Einreichung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abwickeln.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht bildet aktuell nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nur noch bedingt zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.

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

Die Bauaufsicht der Stadt **Haltern am See** hatte sich mehrere Jahre an der Pro-Mittelstands-Zertifizierung des Kreises Recklinghausen beteiligt. Hierbei wurden mehrere Kennzahlen und Ziele definiert und deren Einhaltung nachgehalten. Als sich die Stadt in der Haushaltssicherung befand und eine beratende Begleitung durch den Stärkungspakt erfuhr, führte sie einige der Kennzahlen nach Beendigung der Zertifizierungsmaßnahme durch den Kreis freiwillig bis 2018 weiter. So sollten beispielsweise 25 Prozent der Baugenehmigung innerhalb von sechs Wochen beschieden werden. In 2018 erreichte die Bauaufsicht hier einen Wert von über 31 Prozent. Seit 2019 werden nicht mehr alle Kennzahlen fortgeschrieben. Die Bauaufsicht erhebt aber zumindest die Anzahl der Baugenehmigungsverfahren und die Gesamtlauzeiten. Die so erhobenen Daten fließen monatlich in Statistiken ein und werden am Ende des Jahres dem Rat im Wege der Haushaltsberatungen zur Kenntnis gegeben.

Kennzahlen zu Klage- bzw. Fehler- oder Korrekturquoten werden von der Stadt Haltern am See nicht erhoben. Es gibt aber laut des Fachdienstes nur sehr wenige Klageverfahren gegen die Bauaufsicht, von denen mindestens 80-90 Prozent für die Stadt positiv verlaufen.

Die Stadt Haltern am See arbeitet mit Zielvereinbarungen, die sie mit den einzelnen Beschäftigten abschließt. Die Zielerreichung bildet die Grundlage für die Entscheidung der Gewährung einer individuellen Leistungszulage. So wird beispielsweise vereinbart, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht die Inhalte der besuchten Seminare so für ihre Kolleginnen und Kollegen aufbereiten, dass diese ebenfalls von den erlangten Erkenntnissen profitieren. Dadurch erzielt die Bauaufsicht einen größeren Nutzen aus den mit der Fortbildung verbundenen Kosten.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch das Fallpensum je Vollzeitstelle anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Wir vertreten die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen sollte. Die Bauaufsicht sollte die Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards daher durch geeignete Kennzahlen objektiv überprüfen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte in der Bauaufsicht wieder konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen an.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Haltern am See hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Es gibt bereits Kriterien für das Treffen von Ermessensentscheidungen, die die Bauaufsicht noch weiter ausbauen könnte.	119	E1	Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen.	120
F2	Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Haltern am See weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	119	E2	Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordern den Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.	121
F3	Die Stadt Haltern am See hält für Bauherren Kontakthinweise und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Positiv bewerten wir die an öffentlichen Stellen ausliegende Broschüre für Bauherren und Antragsteller, die diese nunmehr auch auf der Homepage der Stadt digital durchblättern oder herunterladen können.	121	E3	Die Bauaufsicht sollte ihren Internetauftritt noch um eine FAQ-Liste für Bauherren ergänzen.	122
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens läuft in Haltern am See überwiegend effektiv. Die Sichtung der eingehenden Bauanträge sowie nachgereichter Unterlagen und Stellungnahmen durch drei Hierarchieebenen ist aus Sicht der gpaNRW nicht zwingend erforderlich und kann zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten führen.	123	E4	Um das Antragsverfahren noch zu beschleunigen, könnte die Stadt Haltern am See die Sichtung der eingehenden Anträge auf zwei Hierarchieebenen reduzieren. Zudem wäre es vorteilhaft, wenn die wöchentlich stattfindende „Baurunde“ nur die großen, bedeutenden oder ggf. strittigen Bauvorhaben vorbespricht.	123
F5	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Haltern am See ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform geführt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht.	129	E5	Die Stadt Haltern am See sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die digitalisierte Einreichung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abwickeln.	131

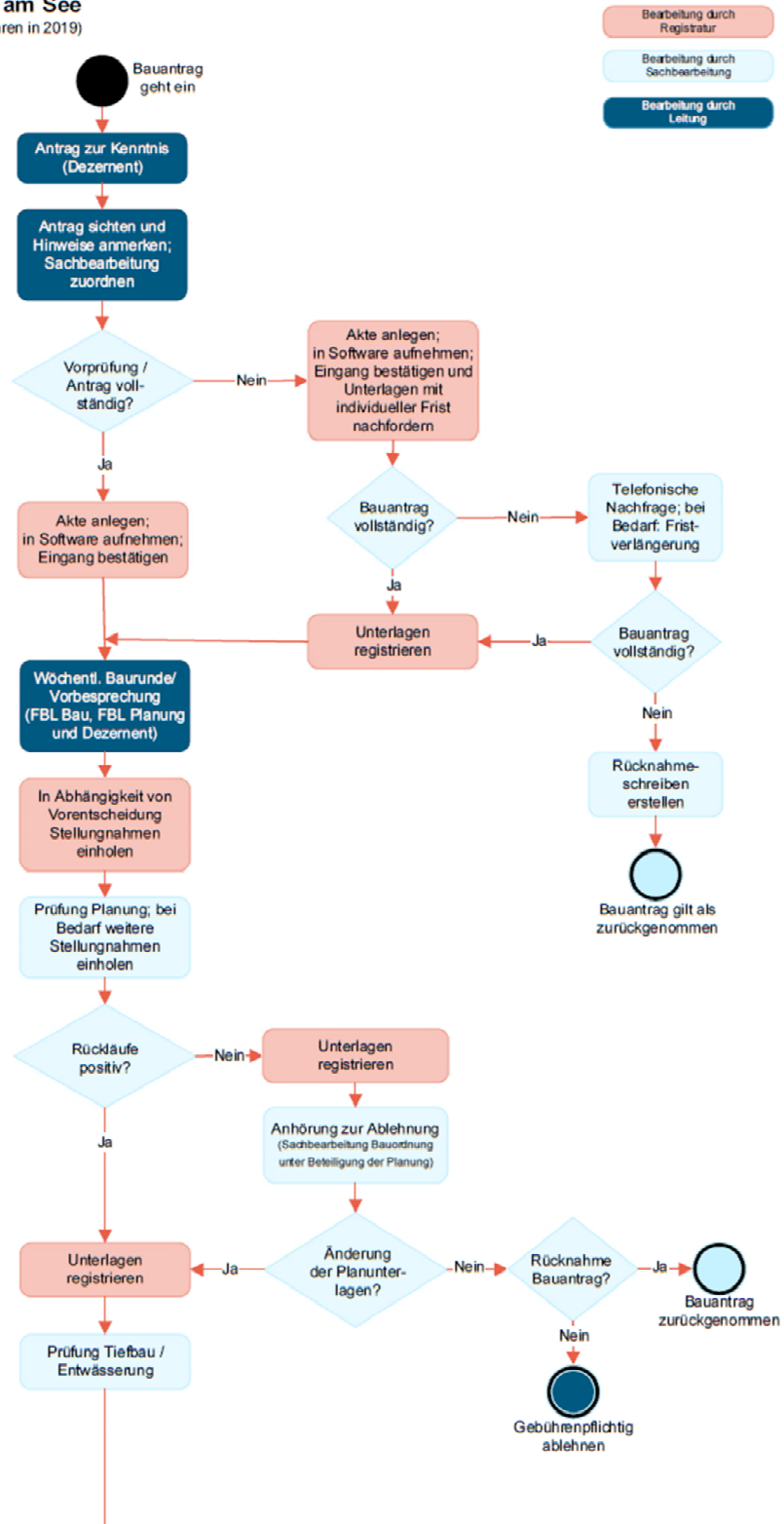
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Bauaufsicht bildet derzeit nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nur noch bedingt zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	131	E6	Die Stadt Haltern am See sollte in der Bauaufsicht wieder konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen an.	20

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

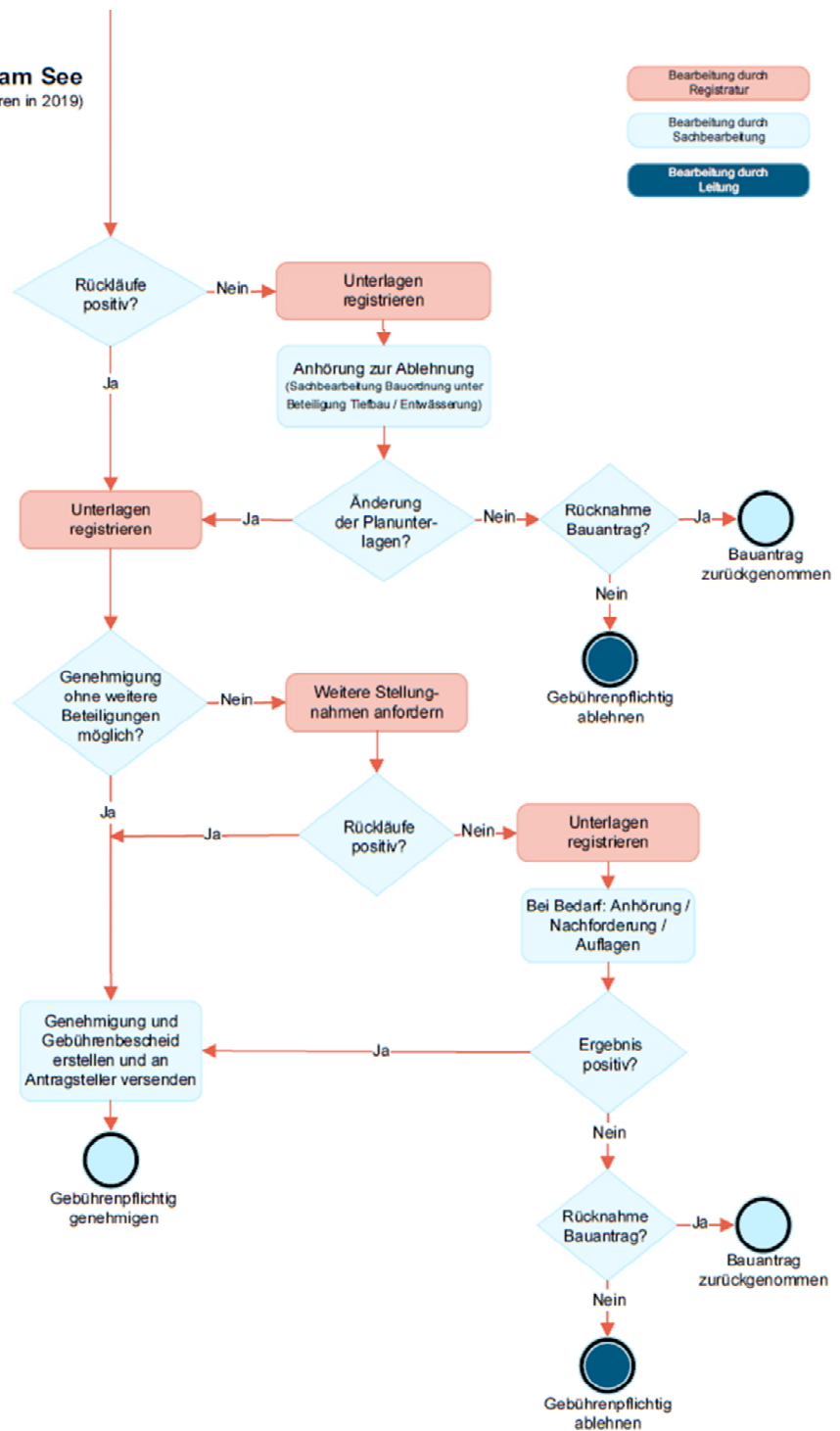
Prozessablauf Haltern am See

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)

Seite 1 von 2



Prozessablauf Haltern am See
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Prüfung des Vergabewesens der **Stadt Haltern am See** hat einen überwiegend positiven Eindruck hinterlassen. In einigen Bereichen und bei Einzelaspekten sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die **zentrale Vergabestelle** ist gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und der **Örtlichen Rechnungsprüfung** ist nachvollziehbar geregelt und geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Die standardisierten **Vergabevermerke** sind gut durchdacht aufgebaut.

Technisch werden die Vergabeverfahren über eine **Access-Datenbank** abgewickelt, was sich in der Praxis als sehr hilfreich herausgestellt hat. Wünschenswert wären hier noch Modifizierungen wie zum Beispiel die Ergänzung um eine digitale Anbindung an gängige eVergabeplattformen.

Das **Antikorruptionshandbuch** der Stadt Haltern am See ist im Wesentlichen gut gelungen. Wir empfehlen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitnah zu befragen und mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen. Außerdem sollte der Verbindlichkeitscharakter der korruptionsvorbeugenden Maßnahmen durch den Erlass einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erhöht werden.

Auch wenn **Sponsoring** zurzeit noch kein großes Thema in der Stadt Haltern am See ist, existieren bereits Vorgaben zur Handhabung dieses Finanzierungsinstruments im Antikorruptionshandbuch. Es ist empfehlenswert, dass die Stadt zu ihrer eigenen Absicherung ergänzend eine Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings erlässt. Hierin sollte sie das grundsätzliche Erfordernis der Schriftform, der Ausschluss von Haftungsrisiken sowie eine grundsätzliche zeitliche Befristung verbindlich festlegen.

Bezüglich eines ganzheitlichen **Bauinvestitionscontrollings** sehen wir viele positive Aspekte bei der Stadt Haltern am See, einschließlich der bestehenden Dienstanweisung zu dieser Thematik, die im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zurzeit noch Seltenheitscharakter aufweist.

Die Bedarfsfeststellungen bei den investiven Maßnahmen sind in Haltern am See in den meisten Fällen ausreichend belastbar. So zeigt sich bei der Kennzahl „**Abweichungen der Abrechnungs- zu den Auftragssummen**“ der schlussgerechneten Vergabemaßnahmen ab 50.000 Euro, dass sich die Stadt Haltern am See interkommunal sehr gut positioniert. Das heißt, die tatsächlich zu zahlenden Schlussrechnungen weichen durchschnittlich nur geringfügig von den zu Beginn der Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab.

Wünschenswert wäre die Einrichtung eines zentralen **Nachtragsmanagements**, welches eine systematisch gesteuerte Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen durchführt. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse könnten zusätzliche Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung sowie zu möglichen Bieterstrategien liefern. Organisatorisch bietet es sich an, diese Aufgabe bei der zentralen Vergabestelle anzusiedeln, was ausreichende personelle Ressourcen in diesem Bereich voraussetzt.

Die stichpunktartig geprüften **Vergabemaßnahmen** der Stadt Haltern am See haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens untermauert. Die Stadt hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein.

Die Stadt sollte die seit Jahren bestehende Anhebung der Wertgrenzen in der Dienstanweisung zur Ausführung der Vergabeordnung festschreiben, da diese nicht die aktuell bestehenden und noch bis mindestens 2024 in der Stadt maßgeblichen Wertgrenzen enthält. Bei der Dokumentation der Maßnahmen in den Vergabeakten sollte die Stadt die ermittelten Kostenschätzungen sowie die Begründungen von Nachträgen bzw. Auftragsänderungen nachvollziehbar dokumentieren.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Haltern am See 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.

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Das Vergabewesen der Stadt Haltern am See ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert, allerdings sollten die Wertgrenzen den tatsächlich Geltenden angepasst werden.

Die getroffenen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Es gibt noch Optimierungspotenzial bei der Aufgabengestaltung der Zentralen Vergabestelle sowie bei der bestehenden Vergabesoftware.

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See bindet die Örtliche Rechnungsprüfung in der Vergabeprüfung sehr gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt die Rechnungsprüfung gewissenhaft wahr. Die schriftliche Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse in der Dienstanweisung Vergabe ist noch nicht eindeutig genug.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Haltern am See** hat eine Zentrale Vergabestellen (ZVS) im technischen Dezernat B, Fachbereich 60 „Infrastruktur“ eingerichtet, die mit einer Beschäftigten besetzt ist. Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt mit Wirkung vom 01. Januar 2009 eine Vergabeordnung sowie eine Dienstanweisung zur Ausführung der Vergabeordnung (DA Vergabe) nebst beispielhafter Ablaufschemata für die unterschiedlichen Vergabearten erlassen.

Die in der DA Vergabe festgelegten Wertgrenzen für die jeweilige Vergabeart sind seit dem Jahre 2009 nicht aktuell. Im Rahmen des Konjunkturpaketes beschloss der Rat der Stadt Haltern am See die Wertgrenzen zunächst befristet anzuheben. Diese Anhebung verlängerte der Bürgermeister seitdem kontinuierlich, aktuell gelten diese bis zum 31. Dezember 2024.

Es kann zur Verunsicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen, wenn in verschiedenen Dokumenten unterschiedliche Wertgrenzenangaben festgeschrieben sind. Zur Klarstellung sollte die Stadt die DA Vergabe aktualisieren und an die nunmehr seit elf Jahren gültigen Wertgrenzen anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Anhebung der Wertgrenzen, die noch mindestens weitere vier Jahre gelten, sollte die Stadt in die DA Vergabe aufnehmen und so die Bearbeitung von Vergaben für die Beschäftigten vereinheitlichen.

Die Bestimmungen der Dienstanweisung gelten für alle Organisationseinheiten der Stadtverwaltung sowie für die Eigenbetriebe Stadtentwässerung/Seestadthalle.

Die Vergabestelle ist für alle Vergaben über 5.000 Euro netto zuständig. So gewährleistet die Stadt Haltern am See eine einheitliche Durchführung ihrer Vergabeverfahren. Bei Aufträgen unterhalb dieser Schwelle verbleibt die Zuständigkeit in den Bedarfsstellen.

Die Regelungen der Vergabeordnung zu Wertgrenzen und Wahl der Verfahrensart sind im Einklang mit den Vorgaben der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie den Kommunalen Vergabegrundsätzen¹⁶ des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt. Die in § 6 Abs. 2 der DA Vergabe angegebenen Schwellenwerte bei EU-weiten Vergabeverfahren sind aktuell. Die Stadt könnte hier noch eine Ergänzung um die Wertgrenze von 750.000 Euro für soziale und andere besondere Dienstleistungen aufnehmen. Die Vergaberechtsvorschriften, die Grundlage der Dienstanweisung sind, führt die Stadt in § 2 der Vergabeordnung auf. Zur leichteren Orientierung für die Beschäftigten könnte die Stadt hier noch einen Hinweis dazu aufnehmen, dass die vollständigen Gesetzestexte im Intranet abrufbar sind.

Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Aufgaben der Bedarfsstelle und der Vergabestelle. Zu Beginn eines Vergabeverfahrens ist die Bedarfsstelle im Wesentlichen für die Bedarfsfeststellung, die Wirtschaftlichkeitsprüfung, den Vorentwurf und die Kosten-schätzung sowie die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses, das Sicherstellen der Mittelbereitstellung und das Anlegen des Vergabevermerks zuständig. Die Kämmerei erteilt den Bestätigungsvermerk für die Mittelbereitstellung. Die Vergabestelle prüft anschließend die Unterlagen und legt die Wahl des Vergabeverfahrens sowie den Terminplan/Submissionstermin im Einvernehmen mit der Bedarfsstelle fest. Anschließend prüft die ZVS die Auswahl der Bewerber sowie die Verdingungsunterlagen einschließlich des Leistungsverzeichnisses und versendet die Unterlagen bzw. nimmt die Bekanntmachung der Vergabe vor. Die Kommunikation mit den Bietern erfolgt während des Vergabeverfahrens über die Vergabestelle. Fachliche Anfragen werden in anonymisierter Form an die Bedarfsstelle zur Stellungnahme weitergeleitet. Die Stellungnahme

¹⁶ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020)

gibt die ZVS anschließend an den anfragenden Bieter, ggf. bei allgemeinem Interesse, an alle Bieter zurück. So ist gewährleistet, dass die Bedarfsstelle nicht vor der Auftragsentscheidung mit den Bietern in direkten Kontakt tritt.

Die Submission an sich führen zwei Beschäftigte in Form eines Verhandlungsleiters bzw. einer Verhandlungsleiterin sowie eines Schriftführers bzw. einer Schriftführerin unter Wahrung des Vieraugenprinzips durch, die mit ihrer sonstigen Tätigkeit keinerlei Berührungspunkte zu den Vergabeverfahren und den Bietern haben. Hierzu beteiligt die Vergabestelle die Örtliche Rechnungsprüfung, die gelegentlich an ausgewählten Submissionsterminen teilnimmt.

Die abschließende Auftragsvergabe erfolgt nach der abschließenden Vergabeprüfung der Örtlichen Rechnungsprüfung durch die Bedarfsstelle selbst. Diese informiert auch die nicht berücksichtigten Bieter.

Die Örtliche Rechnungsprüfung prüft anfallende Nachträge den Wertgrenzen entsprechend. Die ZVS nimmt die Nachträge in die hausintern geführte Vergabedatenbank auf. Weitere Ausführungen zum Nachtragsmanagement folgen in Abschnitt 5.6 „Nachtragswesen“.

Bei Bauprojekten dokumentiert der Fachbereich die Mängelbeseitigungen und fertigt förmliche Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B an, um so etwaige Gewährleistungsansprüche geltend machen zu können.

Die ZVS dokumentiert die Schlussrechnungen und damit den Abschluss der Maßnahmen zurzeit noch nicht. Aus Sicht der gpaNRW ist es vorteilhaft, wenn die ZVS von der Bedarfsmeldung der Fachbereiche bis zum Abschluss der Maßnahmen, eine rechtliche und dokumentarische Begleitung vornimmt. Nur so ist die zentrale Überprüfung und Steuerung sowie die zentrale Dokumentation mit entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel der Kennzahl „Abweichung der Abrechnungs- zu den Auftragssummen“, bis zum Abschluss der Maßnahmen möglich.

→ Empfehlung

Bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens sollten die Bedarfsstellen aus korruptionspräventiven Gründen so wenig wie möglich mit den Bietern in Kontakt treten. Daher sollte die Zentrale Vergabestelle auch noch die abschließende Auftragserteilung sowie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter vornehmen. Darüber hinaus sollte die ZVS auch die Schlussrechnungen der abgeschlossenen Maßnahmen dokumentieren und statistisch auswerten.

Bei der Umsetzung der von der gpaNRW empfohlenen Maßnahmen sollte die Stadt auch prüfen, ob die personellen Ressourcen in der Zentralen Vergabestelle für die Aufgabenerweiterung, auch bezogen auf die, die im weiteren Berichtsverlauf noch folgen, ausreichen.

Der **Örtlichen Rechnungsprüfung** obliegt die Prüfung aller Vergaben ab einem Auftragswert von 5.000 Euro sowie Auftragsänderungen bzw. Nachträge ebenfalls ab 5.000 Euro. Erst nach der Zustimmung durch die Örtliche Rechnungsprüfung werden die Aufträge erteilt. Die Örtliche Rechnungsprüfung prüft auch die Schlussrechnungen.

Diese im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommune niedrige Wertgrenze, ab der die Örtliche Rechnungsprüfung tätig wird, sieht die gpaNRW aus korruptionspräventiver Sicht sehr positiv. Die Stadt sollte die Bedeutung und die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung, wie sie in Haltern am See ja auch tatsächlich in der Praxis durchgeführt werden, in der

DA Vergabe in einem eigenen Abschnitt noch deutlicher zum Ausdruck bringen, um so die Prüfungsvorgänge noch transparenter und präziser darzustellen. Darüber hinaus bietet sich zur eindeutigen Klarstellung ein grundsätzlicher Hinweis dazu an, dass es sich bei den in der DA Vergabe angegebenen Werten und Wertgrenzen um Netto-Beträge handelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die DA Vergabe noch um ergänzende Ausführungen zu den Aufgaben und der Bedeutung der Örtlichen Rechnungsprüfung sowie um eine Konkretisierung, dass es sich bei Wertangaben um Netto-Beträge handelt, ergänzen.

Ausdrücklich positiv bewertet die gpaNRW die Ausführungen in der DA Vergabe zu den Kompetenzen und der Bedeutung der Zentralen Vergabestelle sowie die Vorgaben in § 9, bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen aus Wettbewerbsgründen ausdrücklich auch auswärtige bzw. überregionale Bewerber zu berücksichtigen. Dies sollte zwar gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen selbstverständlich sein, ist es aber in der Praxis vielerorts noch nicht. So kommt die Stadt Haltern am See dem Gebot nach, das möglichst wirtschaftlichste Angebot zu erzielen. Darüber hinaus leistet sie durch die gute Durchmischung von regionalen und überregionalen Bietern einen effektiven Beitrag, möglichen Preisabsprachen der Bieter untereinander vorzubeugen.

Die ZVS bedient sich für Öffentliche Ausschreibungen des Vergabemarktplatzes NRW. Oberschwellenvergaben sowie Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen nimmt die ZVS den gesetzlichen Anforderungen entsprechend digital vor. Ausschreibungen, die sie nach den Vorgaben der VOB vornimmt, können auch in Papierform eingereicht werden, was zurzeit noch rechtlich zulässig ist. Allerdings kann die Stadt auch für diese Verfahren eine digitale Angebotsabgabe verbindlich festlegen. Die Erfahrungen aus anderen Kommunen haben gezeigt, dass sich die dortigen Bieter sehr schnell auf die neue Verfahrensweise eingestellt haben.

Zur Bekanntgabe öffentlicher Ausschreibungen nutzt die Stadt Haltern am See ergänzend zu Veröffentlichungen auf dem Vergabemarktplatz NRW sowie auf der eigenen Homepage auch entsprechende Anzeigen in den vor Ort erscheinenden Tageszeitungen. Hierdurch verspricht sich die Stadt einen größeren Bieterkreis. Dem gegenüber fallen für das ergänzende Schalten der Printanzeigen aber auch zusätzliche Kosten für die Stadt an, die ggf. entbehrlich sind. Die Prüfung in anderen Kommunen hat gezeigt, dass dort öffentliche Ausschreibungen vielfach ausschließlich digital veröffentlicht werden. Die Stadt sollte mögliche Bieter dafür sensibilisieren, die digitalen Veröffentlichungsplattformen zu nutzen und den Weg für eine vollständig digitalisierte Veröffentlichungspraxis damit vorbereiten und sukzessiv umsetzen.

Die Stadt Haltern am See bedient sich zur technischen Unterstützung der Vergabeverfahren einer selbst programmierten Access-Datenbank. In die Datenbank trägt die ZVS Informationen zu Terminen, Fristen sowie den Bietern ein. Auch die Leistungsverzeichnisse und Preisspiegel fließen ein und machen einen entsprechenden Abgleich möglich.

Eine Weiterbearbeitung in Word oder Outlook ist aus der Datenbank heraus ebenfalls möglich. Die Access-Anwendungen können von mehreren Benutzern gleichzeitig verwendet werden, wobei jeder unterschiedliche Rechte zugesprochen bekommen und unterschiedliche Eingabe- und Ausgabe-Möglichkeiten haben kann. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt, die mit Vergaben zu tun haben, können auf die für ihr Sachgebiet erforderlichen Daten sowie auf die

Bieter- und Vergabedatei mit diversen Abfragefunktionen zugreifen. Die Abfragefunktionen beinhalten z.B. die Bewerberliste aufgeschlüsselt nach den Gewerken und Bieterdaten etc. Abrufbar sind alle Vergaben ab dem Jahre 2000 mit einem Auftragswert ab 5.000 Euro.

Über die Access-Datenbank erfolgen zum Beispiel die Anlage eines Vorgangs, der Vordruck für die Verhandlungsniederschriften, die Fertigung von Kennzetteln und Adressaufklebern sowie die Weiterleitung von Submissionsergebnissen.

Die Unterstützung bei der eVergaben bzw. eine direkte Anbindung zu Vergabemarktplätzen kann die Datenbank indes nicht gewährleisten. Auch einen Fristenrechner sowie Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Vergabeart bietet das Programm nicht. Diese Bearbeitungsschritte nimmt die ZVS zurzeit noch händisch vor.

Die gpaNRW befürwortet den Einsatz einer geeigneten Vergabesoftware. Die Software sollte möglichst auch die Voraussetzung erfüllen, die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird dann über die Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert. Dies betrifft sowohl die EU-weiten wie auch die nationalen Vergabeverfahren. Zudem erleichtert eine geeignete Vergabesoftware die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte prüfen, ob sich die genutzte Datenbank zur Verwaltung der Vergaben um Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen sowie eine digitale Anbindung an die gängigen eVergabepattformen ergänzen lässt oder ob sich alternativ entsprechende Module zur technischen Unterstützung der Zentralen Vergabestelle mit der genutzten Datenbank kombinieren lassen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Haltern am See erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie allerdings noch verbessern. So hat die Stadt keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar ein sehr gelungenes Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten, aber noch keine verbindliche Dienstanweisung Korruptionsprävention. Eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 16 KorruptionsbG erfolgte bisher nicht.

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 KorruptionsbG¹⁷ 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 Haltern am See** hat in ihrem „Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ aus Mai 2009 Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Allerdings hat das Handbuch rechtlich nicht den gleichen Verbindlichkeitscharakter wie eine Dienstanweisung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte über eine Dienstanweisung den Verbindlichkeitscharakter des Antikorruptionshandbuches festigen oder eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention erlassen.

Die Beschäftigten können über das Intranet auf das Antikorruptionshandbuch zugreifen. Darin hat die Stadt auch interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall beschrieben. Dabei sind Verdachtsfälle der Korruptionsschutzbeauftragten oder dem Bürgermeister gegenüber zu melden. Um mögliche Barrieren weitest möglich abzubauen, könnte man hier noch ergänzend aufnehmen, auf welchem Wege die Meldung erfolgen sollte bzw. kann, also beispielsweise durch ein persönliches Gespräch, per E-Mail oder über ein im Intranet zur Verfügung gestelltes Formular, welches dann zuvor zu entwickeln wäre.

Die Stadt hat sich auch mit dem Thema der korruptionsgefährdeten Bereiche in der Verwaltung auseinandergesetzt. Hierzu führt sie im Handbuch aus, dass praktisch alle Bereiche einer Korruptionsgefährdung unterliegen. Die Stadt setzt darauf, dass jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter ihren/seinen Arbeitsplatz selbst auf mögliche Gefährdungen und Schwachstellen hin untersucht.

¹⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Die Stadt sollte aus Sicht der gpaNRW in regelmäßigen Abständen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in allen Verwaltungsbereichen feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

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

Zur Beantwortung der oben aufgeführten Fragen sollte die Stadt die Beschäftigten aktiv zu möglichen Schwachstellen befragen. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können, so dass ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst keine Vergünstigungen annehmen. Die Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat die Stadt Haltern am See in ihrer Allgemeinen Geschäftsweisung (AGA) sowie im Antikorruptionshandbuch Gebrauch gemacht.

Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Massenwerbeartikel und Bewirtungen bis zu einem Wert von zehn Euro sind erlaubt. Die ausführlichen Beschreibungen sowie die konkrete Wertgrenzenregelung im Handbuch unterstützen das rechtssichere Handeln der Bediensteten und dienen im Zweifelsfall als verlässliche Entscheidungshilfe.

Das Antikorruptionshandbuch der Stadt Haltern am See enthält Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 KorruptionsbG. Die hierfür erforderlichen Angaben werden über § 1 der Ehrenordnung des Rates der Stadt Haltern am See vom 14. November 2006 eingefordert. In § 2 kündigt die Stadt eine Veröffentlichung der Daten im Amtsblatt oder im Internet an. Im Antikorruptionshandbuch ist ergänzend festgehalten, dass die Angaben im Internet zu veröffentlichen sind. Bei der Durchsicht der Homepage der

Stadt ist ein entsprechender Eintrag allerdings nicht auffindbar. Auf Nachfrage erklärte die Stadt, dass die Erklärungen der Ratsmitglieder zwar gesammelt und zur Einsichtnahme verwahrt werden, eine Veröffentlichung aber in den letzten Jahren nicht erfolgt sei. In diesem Zusammenhang weisen wir daraufhin, dass sich die Veröffentlichungspflicht auch auf die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger erstreckt.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte aus Transparenzgründen so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kommunen¹⁸ dazu übergegangen, diese Offenlegung nach § 16 KorruptionsbG direkt auf der Homepage zu veröffentlichen.

Die Anzeigepflicht der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gemäß § 17 KorruptionsbG ist ebenfalls sowohl Gegenstand in der Ehrenordnung als auch im Handbuch. Die dort festgeschriebene Veröffentlichungspflicht im Internet hat die Stadt ordnungsgemäß vorgenommen. Allerdings sollten sowohl das Handbuch als auch die Ehrenordnung in Bezug auf das KorruptionsbG aktualisiert werden. In beiden wird noch auf mittlerweile veraltete Paragraphen hingewiesen.

→ Empfehlung

Die Stadt Haltern am See sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren und eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 2 der Ehrenordnung und den Richtlinien im Antikorruptionshandbuch durchführen.

Das KorruptionsbG enthält noch weitere zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW gibt es dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG stellt die ZVS der Stadt Haltern am See gemäß der Richtlinie zur Durchführung von Vergabeverfahren und meldet im Bedarfsfall auch Verstöße dorthin.

5.4 Sponsoring

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

¹⁸ Als Beispiele in der Umgebung von Haltern am See seien hier die Städte Recklinghausen, Borken und Coesfeld benannt.

→ Feststellung

In der Stadt Haltern am See stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.

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.

Positiv ist es zu werten, dass sich die **Stadt Haltern am See** grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und im Antikorruptionshandbuch auch erläuternde Ausführungen sowie grundsätzliche Regelungen zum Sponsoring aufgenommen hat. Laut Auskunft der Stadt gibt es bis dato keine Sponsoringfälle. Das kann zum einen bedeuten, dass es tatsächlich noch keine Fälle von Sponsoring in der Stadt Haltern am See gegeben hat. Zum anderen ist es auch denkbar, dass Sponsoring-Fälle nicht als solche gewertet wurden. Die Stadt sollte daher prüfen, ob es ggf. „versteckte“ Sponsoringfälle gibt und diese entsprechend vertraglich absichern. So ist z.B. die Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen, von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen, Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen etc. möglicher Weise als Sponsoring zu werten.

Da die Stadt Haltern am See bislang keine Sponsoringverträge geschlossen hat, beleuchtet die gpaNRW im Folgenden lediglich kurz die grundsätzlichen Aspekte zum Sponsoring. Die Stadt sollte diese bei künftigen Sponsoring-Aktivitäten berücksichtigen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies sollte die Stadt gesondert schriftlich festlegen. Im Handbuch sind hierzu keine Regelungen enthalten.

Auch zu einer zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen findet sich im Handbuch nichts. Grundsätzlich ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen.

Wir empfehlen daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollte die Stadt dennoch einen unbefristeten Sponsoringvertrag abschließen, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekostenregelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt zudem die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder

Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar. Beispielhaft sei hier ein praktischer Fall benannt, bei dem sich eine Bandenwerbung auf Grund eines Sturms gelöst hatte und durch das Umherfliegen auf der angrenzenden Straße einen schweren Verkehrsunfall auslöste.

Positiv ist es, dass die Stadt Haltern am See im Handbuch die zentrale Steuerung von Sponsoringleistungen auf den Fachdienst Finanzmanagement und Steuerwesen überträgt. Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachdienste sollten zwar die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss aber unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzmanagement und Steuerwesen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher sieht das Handbuch vor, dass der Fachdienst Finanzmanagement und Steuerwesen beim Vorliegen von Sponsoringleistungen einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen erstellt und dem Rechnungsprüfungsausschuss vorlegt. Die gpaNRW geht hier noch weiter und würde eine Vorlagepflicht auch für den Rat bestimmen.

Empfehlenswert ist es zudem, eine am Wert der Sponsoringleistung orientierte Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung bzw. den Abschluss von Sponsoringverträgen festzulegen. Die Entscheidungsbefugnis sollte die Stadt dabei nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors staffeln.

Die Erläuterungen im Antikorruptionshandbuch sind sinnvoll. Wie schon bei den Ausführungen in Abschnitt 5.3.2 „Allgemeine Korruptionsprävention“ ausgeführt, sollte die Stadt die Richtlinien zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen aber verbindlich in einer Dienstanweisung regeln. Dies kann im sachlichen Zusammenhang mit dem Erstellen einer Dienstanweisung Korruptionsprävention geschehen. Ergänzend könnte die Stadt einen Muster-Sponsoringvertrag als Anlage zur Dienstanweisung vorbereitend erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte ergänzend zu den Ausführungen im Antikorruptionshandbuch eine Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings erlassen. Sie sollte hierin das grundsätzliche Erfordernis der Schriftform, den Ausschluss von Haftungsrisiken, eine nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelte Zuständigkeitsregelung sowie eine zeitliche Befristung ergänzen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse

sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- ➔ Die Stadt Haltern am See hat eine Dienstanweisung zur Einführung eines Bauinvestitionscontrollings erlassen und eine Stabsstelle mit dem BIC beauftragt. Die Prüfung der Planungsgüte von Baumaßnahmen zeigt bereits, dass sich das BIC positiv auswirkt.
- ➔ Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Haltern am See sind bei ihren investiven Maßnahmen in den meisten Fällen ausreichend belastbar. Die tatsächlichen Ausgaben weichen überwiegend kaum oder in einem moderaten Rahmen von den geplanten Ausgaben ab.

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 Haltern am See** hat mit Wirkung vom 1. September 2018 eine Dienstanweisung zur Einführung eines Bauinvestitionscontrollings erlassen. Danach wendet die Stadt das Bauinvestitionscontrolling im Regelfall bei Hoch- und Tiefbaumaßnahmen mit einem geschätzten Gesamtvolumen von über 250.000 Euro je Gesamtmaßnahme an. Der Bürgermeister und die Dezernenten können auch Maßnahmen ins BIC einbeziehen, die unterhalb des Schwellenwertes liegen.

Die Stadt Haltern am See gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Es ist daher durchaus legitim, dass das BIC in Haltern am See nur bei finanziell größeren Maßnahmen zum Tragen kommt.

Organisatorisch ist das BIC beim Dezernat B als Stabsstelle des technischen Dezernenten angesiedelt. Die Hauptaufgabe der Stabsstelle BIC ist es, fachübergreifend alle betroffenen Organisationseinheiten im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, dies in einem ausführlichen Vermerk zu dokumentieren und dem Verwaltungsvorstand zur weiteren Entscheidung vorzulegen. Dabei fließen auch in Ansätzen schon Aspekte zur Nachhaltigkeit einer Maßnahme mit ein.

Ein weiterer Ausbau dieser Ansätze ist empfehlenswert. Ein optimales BIC bezieht hierbei die gesamten Lebenszykluskosten mit ein. Hierunter verstehen wir die Summe aller Kosten, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb, bis hin zum Rückbau verursacht.

Da die Beauftragte des BIC auch als Demografiebeauftragte tätig ist, gewährleistet die Stadt Haltern am See, dass auch die Erkenntnisse zur Demografie in die Maßnahmenplanungen mit einfließen, was wir sehr positiv bewerten.

Auf Basis dieser Vorplanungen entscheidet, entsprechend der Größenordnung und nach Vorentscheidung des Verwaltungsvorstandes, ein Ausschuss oder der Rat selbst über die Maßnahmen.

Die Stabstelle BIC wirkt bei den Mittelanmeldungen der betroffenen Maßnahmen für den Haushalt mit. Außerdem übernimmt sie das Zuwendungs- und Fördermittelcontrolling der ein BIC durchlaufenden Maßnahmen.

Die Maßnahmendurchführung begleitet ein städtischer Ingenieur aus dem Fachbereich „Technische Dienste“. Dieser führt ein dezidiertes Kostencontrolling durch, über das er vierteljährlich der Beauftragten für das BIC Bericht erstattet. Diese informiert wiederum den Verwaltungsvorstand, wenn sich Verzögerungen oder Kostenänderungen abzeichnen, frühzeitig. Darüber hinaus dienen die Controllingberichte auch dazu, Grundlagen für die Kostenschätzungen künftiger Bauvorhaben zu schaffen. Die wesentlichen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen dokumentiert die Stabsstelle BIC somit durchgehend über den kompletten Zeitraum der Durchführung der Maßnahme.

Eine verwaltungs- bzw. fachübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen nimmt die Stadt zurzeit in der Praxis noch nicht vor. Die Stabsstelle BIC ist aber bereits dabei, eine Langfristplanung in Form einer über zehn Jahre angelegten Investitionsstrategie zu entwickeln.

Da die Stadt erst vor ca. zwei Jahren das BIC eingerichtet hat, konnte dieses bis jetzt noch keine der betreffenden Maßnahmen bis zum Ende begleiten. Ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich gibt es daher noch nicht. Es ist zu empfehlen, dass die Stabsstelle BIC beim Abschluss der begleiteten Maßnahmen einen solchen Abschlussbericht erstellt. Hieraus lassen sich vielfältig Erkenntnisse für Folgemaßnahmen ableiten.

Zur strukturierten Dokumentation der Eckpunkte und Entwicklungen der Maßnahmen bedient sich die Stabsstelle BIC einer selbst erstellten Datei auf Excel-Basis. Eine speziell für ein BIC entwickelte Software liegt in der Stadt Haltern am See nicht vor.

In der parallel von der gpaNRW durchgeführten Prüfung des Finanzwesens ist aufgefallen, dass die Stadt Haltern am See jährlich in vergleichsweise geringem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre überträgt. Die Planungen prognostizieren somit überwiegend die realistisch mögliche Investitionstätigkeit. Auch in diesem haushaltsrelevanten Bereich wirkt sich das BIC als Ausgangsbasis für eine fundierte Planung der investiven Mittel im Sinne des § 13 Abs. 1 und 2 KomHVO NRW positiv aus (siehe hierzu auch Punkt 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ des Teilberichts „Finanzen“).

Ein zweites Indiz für eine gute Planung und Durchführung der Maßnahmen lässt sich aus den Abweichungen der Abrechnungssummen im Vergleich zu den Auftragssummen ableiten, bei denen die Stadt Haltern am See im interkommunalen Vergleich positiv heraussticht (siehe Punkt 5.6.1 „Abweichungen vom Auftragswert“ in diesem Bericht).

Die gpaNRW begrüßt die vielen positiven Aspekte, die die Stadt Haltern am See mit ihrem BIC verfolgt und zumindest für die größeren Bauprojekte auch in der Praxis lebt. Es gibt nur noch wenige Kriterien, die wir für ein vollumfängliches BIC vermissen.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

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

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Haltern am See vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Vergabeverfahren in der Stadt Haltern am See führen zu vergleichsweise geringen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Die Nachträge haben bei den Baumaßnahmen nur einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

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 Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro.

Die Stadt **Haltern am See** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2018 bis zum 28. Mai 2020 insgesamt 53 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen mit einem Volumen ab 50.000 Euro angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

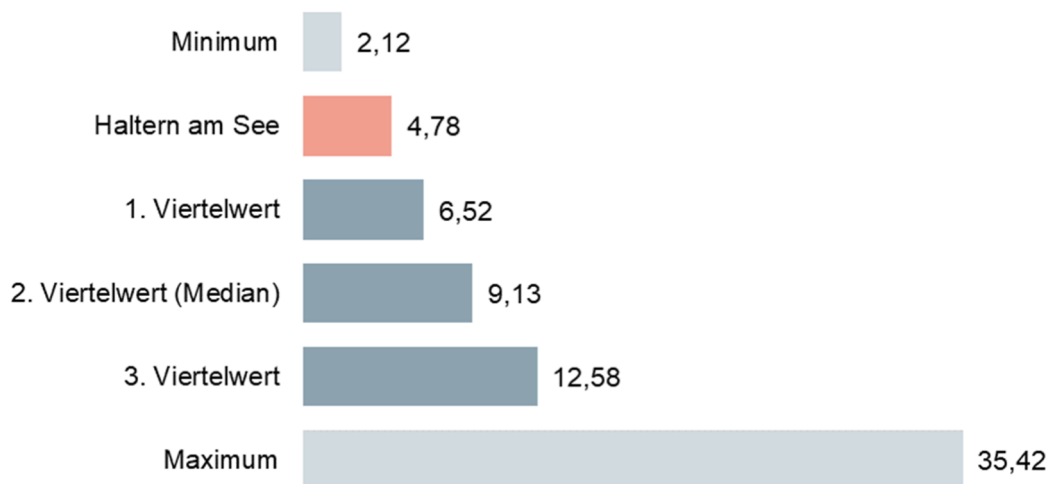
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	9.565.684	
Abrechnungssummen	9.608.353	
Summe der Unterschreitungen	172.106	1,80

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Summe der Überschreitungen	214.775	2,25

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Haltern am See 16 Maßnahmen abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 95.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Haltern am See gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet die Stadt im Regelfall mit Nachträgen. Von den 53 von 2018 bis Mai 2020 abgerechneten Vergaben wickelte die Stadt lediglich fünf Maßnahmen mit Nachträgen ab. Diese haben ein Volumen von gut 85.000 Euro.

Das sind unter einem Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit in der Stadt Haltern am See einen lediglich moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Stadt nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungs-

beschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis soll die Stadt daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Die Vergleichszahlen zeigen, dass die Stadt Haltern am See in diesem Bereich bereits gut aufgestellt ist.

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

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der DA Vergabe hat die Stadt Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet zurzeit erst in Ansätzen statt.

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

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

In der **Stadt Haltern am See** prüft die ZVS alle Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen auf formale und rechnerische Richtigkeit, nachdem zuvor eine fachtechnische Prüfung durch den zuständigen Fachbereich erfolgt ist. Die Entscheidung über die Zustimmung oder Ablehnung eines Nachtrages erfolgt somit immer im Mehraugenprinzip (Fachbereich, Örtliche Rechnungsprüfung, Zentrale Vergabestelle). Auch die Entscheidung über die Vergabe von Nachträgen ist von mindestens zwei Personen zu treffen. Die Aufträge selbst erteilt dann der Fachbereich.

Die Örtliche Rechnungsprüfung prüft alle Nachtrags- und Ergänzungsaufträge mit einem Auftragswert ab 5.000 Euro. Darüber hinaus sieht die Örtliche Rechnungsprüfung alle Schlussrechnungen ein. Dabei prüft sie zumindest im Nachgang auch die Nachträge, die unter den Wertgrenzen lagen. Somit würde der Örtlichen Rechnungsprüfung auch auffallen, wenn Aufträge nicht rechtskonform gesplittet wurden, um gegebene Wertgrenzen zu unterlaufen.

Die umfassende Einbindung der Örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabe- sowie die Nachtrags- und Schlussrechnungsabwicklung befürwortet die gpaNRW ausdrücklich. Sie stellt einen wichtigen Beitrag gegen Korruption im Vergabebereich dar.

Die Stadt Haltern am See wickelt im Regelfall Auftragsänderungen oder Auftragsergänzungen über Nachträge ab. Nur in Einzelfällen kann es zu Auftragsänderungen kommen, die sie nicht über Nachträge abwickelt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine besondere Dringlichkeit geboten ist.

Die Regelungen zur Abwicklung von Nachträgen sind in der DA Vergabe in verschiedenen Unterpunkten zu finden. Zur Besserung Orientierung für die Beschäftigten empfiehlt es sich, diese Regelungen in einem eigenen Gliederungspunkt zusammengefasst darzustellen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Haltern am See in Ansätzen umgesetzt. Es findet zurzeit noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen und in der ZVS vor, diese sind jedoch noch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Haltern am See sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen in Kooperation mit der Stabsstelle des Bauinvestitionscontrollings.

5.7 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	Das Vergabewesen der Stadt Haltern am See ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert, allerdings sollten die Wertgrenzen den tatsächlich Geltenden angepasst werden. Die getroffenen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Es gibt noch Optimierungspotenzial bei der Aufgabengestaltung der Zentralen Vergabestelle sowie bei der bestehenden Vergabesoftware.	139	E1.1	Die Anhebung der Wertgrenzen, die noch mindestens weitere vier Jahre gelten, sollte die Stadt in die DA Vergabe aufnehmen und so die Bearbeitung von Vergaben für die Beschäftigten vereinheitlichen.	141
			E1.2	Bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens sollten die Bedarfsstellen aus korruptionspräventiven Gründen so wenig wie möglich mit den Bietern in Kontakt treten. Daher sollte die Zentrale Vergabestelle auch noch die abschließende Auftragserteilung sowie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter vornehmen. Darüber hinaus sollte die ZVS auch die Schlussrechnungen der abgeschlossenen Maßnahmen dokumentieren und statistisch auswerten.	142
			E1.3	Die Stadt sollte prüfen, ob sich die genutzte Datenbank zur Verwaltung der Vergaben um Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen sowie eine digitale Anbindung an die gängigen eVergabepattformen ergänzen lässt oder ob sich alternativ entsprechende Module zur technischen Unterstützung der Zentralen Vergabestelle mit der genutzten Datenbank kombinieren lassen.	10
F2	Die Stadt Haltern am See bindet die Örtliche Rechnungsprüfung in der Vergabeprüfung sehr gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt die Rechnungsprüfung gewissenhaft wahr. Die schriftliche Ausgestaltung der	6	E2	Die Stadt sollte die DA Vergabe noch um ergänzende Ausführungen zu den Aufgaben und der Bedeutung der Örtlichen Rechnungsprüfung sowie	9

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Aufgaben und Befugnisse in der Dienstweisung Vergabe ist noch nicht eindeutig genug.			um eine Konkretisierung, dass es sich bei Wertangaben um Netto-Beträge handelt, ergänzen.	
F3	Die Stadt Haltern am See erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie allerdings noch verbessern. So hat die Stadt keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar ein sehr gelungenes Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten, aber noch keine verbindliche Dienstweisung Korruptionsprävention. Eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 16 KorruptionsbG erfolgte bisher nicht.	144	E3.1	Die Stadt Haltern am See sollte über eine Dienstweisung den Verbindlichkeitscharakter des Antikorruptionshandbuches festigen oder eine separate Dienstweisung Korruptionsprävention erlassen.	145
			E3.2	Die Stadt Haltern am See sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.	146
			E3.3	Die Stadt Haltern am See sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren und eine Veröffentlichung im Internet gemäß § 2 der Ehrenordnung und den Richtlinien im Antikorruptionshandbuch durchführen.	13
Sponsoring					
F4	In der Stadt Haltern am See stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.	148	E4	Die Stadt Haltern am See sollte ergänzend zu den Ausführungen im Antikorruptionshandbuch eine Dienstweisung zum Bereich des Sponsorings erlassen. Sie sollte hierin das grundsätzliche Erfordernis der Schriftform, den Ausschluss von Haftungsrisiken, eine nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelte Zuständigkeitsregelung sowie eine zeitliche Befristung ergänzen.	149
Nachtragswesen					
F5	In der DA Vergabe hat die Stadt Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet zurzeit erst in Ansätzen statt.	20	E5	Die Stadt Haltern am See sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen in Kooperation mit der Stabsstelle des Bauinvestitionscontrollings.	21

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Haltern am See entsprechen in der Hauptsache den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Zentrale Vergabestelle, die beteiligten Fachdienste und die Örtliche Rechnungsprüfung haben sich ordnungsgemäß und fachkundig in allen geprüften Verfahren eingebracht. Optimierungsmöglichkeiten gibt es noch bezüglich der Erstellung der Kostenschätzungen sowie bei der Dokumentation, welche die gpaNRW bei den jeweiligen Maßnahmen im Einzelnen aufgreift.	Fehler! Text markieren nicht definiert.			
F7	In der Vergabeakte zur Maßnahme Straßenbauarbeiten „Zu den Lippewiesen“ sind die Berechnungen, die zur Kostenschätzung geführt haben, nicht dokumentiert.		E7	Die Kostenschätzung, die Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens ist, sollte der Fachbereich immer nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	
F8	Die Dokumentation der Informationspflicht gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A ist laut Auskunft der Zentralen Vergabestelle erfolgt, aber nicht in der Vergabeakte dokumentiert.		E8	Zukünftig sollte die Stadt die Durchführung der Informationspflichten in der Vergabeakte dokumentieren.	
F9	Der angefallene Nachtrag ist zwar in der Vergabeakte dokumentiert, aber nicht begründet.		E9	Nachträge, auch geringfügige, sollte die Stadt stets inhaltlich nachvollziehbar begründen und dies in der Vergabeakte dokumentieren.	
F10	Der Fachbereich begründete die über 16 Prozent liegende Abweichung der Abrechnungssumme zur Auftragssumme erst nach Aufforderung durch die Örtliche Rechnungsprüfung.		E10	Die Stadt sollte Auftragsänderungen stets in den Vergabeakten nachvollziehbar begründen.	
F11	Bei der Maßnahme „Hauptspielgerät Spielplatz Arenbergstraße“ handelt es sich um ein Mischgewerk. In der Vergabeakte fehlt die Begründung, warum die Stadt die Vergabe als Baumaßnahme nach VOB/A durchgeführt hat.		E11	Bei Mischgewerken gelten die Vergabevorschriften, die dem Hauptcharakter der Maßnahme entsprechen. Die Entscheidung über den Hauptcharakter einer solchen Maßnahme sollte die Stadt daher nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen.	
F12	Für die Nachtragsangebote sind keine eigenen Kostenschätzungen der Stadt oder des begleitenden Ingenieurbüros in der Vergabeakte dokumentiert. Zudem hat der Fachbereich deren Notwendigkeit auch nicht in der Vergabeakte begründet.		E12	Bei umfangreicheren Auftragsänderungen sollte die Stadt eigene Kostenschätzungen und Nachtragsleistungsverzeichnisse erstellen oder ein begleitendes Ingenieurbüro hiermit beauftragen.	

➔ 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